



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Hazafi Zoltán

Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban

Hazafi Zoltán

Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban



A borítón Kádár István fotója a kilyéni unitárius templom belső freskórészletéről, amely a Szent László-legendát ábrázolja, a freskó jobb szélén a szív felajánlásának a jelenete látható.

Hazafi Zoltán

Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Szerző:
Hazafi Zoltán

Szakmai lektor:
Kiss László

A kézirat lezárásának ideje: 2021. augusztus

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: Csinta Áron
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Nemzeti Közszerzői Egyetem

DOI: https://doi.org/10.36250/01074_00

ISBN 978-963-531-765-3 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-794-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-795-8 (ePub)

© A szerző, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Rövidítések	7
Előszó	11
Bevezetés	15
Első rész: A közszolgálati jog 1990 utáni korszakai	19
1. Bevezetés	19
2. A védett közszolgálat alapjainak lerakása és az NPM első hulláma	20
2.1. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése és elfogadtatása	20
2.2. Az NPM első hulláma	24
3. Köztisztviselői ethosz és az NPM második hulláma	28
4. Egységes életpályamodell	33
Második rész: A jogi szabályozás paradigmaváltása	37
1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény „kiüresedése”	37
1.1. Bevezetés	37
1.2. Az autonóm szervek erőteljes szabályozási specializációja	39
1.3. Az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony: új <i>sui generis</i> közszolgálati foglalkoztatási jogviszony	45
1.4. Az „egy szerv – egy jogállás” elvének megszűnése	51
2. Az egységes életpályamodell kudarca	55
2.1. A hivatásrendi törvények széttartó koncepciói	57
2.2. Az egységes munkaköri rendszer bevezetésének elmaradása	62
3. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény	64
Harmadik rész: Stratégiai munkaerő-tervezés	71
1. A közszolgálat versenyképessége	71
2. A magyar közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében	72
2.1. A közigazgatás létszáma	74
2.2. A közigazgatás személyi állományának összetétele (nemek, életkor, besorolás, szakképzettség)	86
2.2.1. Nemek szerinti összetétel	86
2.2.2. Életkor	91
2.2.3. Besorolás	97
2.2.4. Szakmai összetétel	98
3. Stratégiai munkaerő-tervezés nemzetközi kitekintéssel	101

Negyedik rész: A személyügyi döntéstámogatás információs rendszere	107
1. Kísérletek a közszolgálat személyügyi információs rendszerének létrehozására	107
2. A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogatási Rendszer	110
Ötödik rész: A személyügy mint a vezetés stratégiai partnere	117
1. Bevezetés	117
2. A HRM közjogi deregulációja és decentralizációja a kormányzati igazgatásban	118
3. A digitalizáció és a HRM előtt álló kihívások	125
4. A stratégiai HRM	131
Hatodik rész: Nemzetközi trendek	143
1. Bevezetés	143
2. Közszolgálati modellek, mintaadó és mintakövető országok	144
2.1. Angolszász modell	146
2.2. Porosz-német modell	150
2.3. Francia modell	152
2.4. Még néhány gondolat a közszolgálati modellekről és mintákról	165
3. Átmenet a karrierrendszerekből a munkaköri rendszerek felé	170
4. Átmenet a közjogias szabályozásból a szerződéses szabályozás felé	173
Felhasznált források	177
Irodalom	177
Jogforrások	187
Kormányhatározatok	187
Rendeletek	188
Törvények	189
AB határozatok	190
Külföldi jogforrások	190
Egyéb források	191

Rövidítések

Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ász.	Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
Áttv.	Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény
BCE	Budapesti Corvinus Egyetem
Bjt.	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
BM KÖZSTAT	Belügyminisztérium Közszerológati Statisztikai Információs Rendszer
BM KSA	Belügyminisztérium Közszerológati Statisztikai Adatgyűjtés
DTK	Döntést Támogató Központ
Eszjtv.	Az egészségügyi szerológati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény
EU	Európai Unió
Gstv.	A gazdasági stabilizációt szerológáló egyes törvény módosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény
GYEMSI	Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet
Haj.	A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény
Hjt.	A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
HRM	humán erőforrás-menedzsment
Hszt.	A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szerológati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Iasz.	Az igazságügyi alkalmazottak szerológati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény
IMD	Institute for Management Development
Kit.	A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Koncepció	<i>Egy koncepció a közszerológatról (különös tekintettel az államigazgatásra) című anyag</i>

KÖSZI	Közszolgálati Személyügyi Interfész
KÖZIGTAD	a közigazgatási tisztviselők adatai
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KSZDR	Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer
KSZK	Kormányzati Személyügyi Központ
Ktjv.	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Ktv.	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Küt.	A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény
MÁK KIRA	a Magyar Államkincstár központosított illetményszámfejtő rendszere
MAR	munkaköralapú rendszer
MP 11.0	Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
Mttv.	A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
a Munka Törvénykönyve	A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NAVszjt.	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény
NAV-törvény	A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
NPM	New Public Management
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

RFP	Répertoire des Fiches de Poste (Munkaköri leírások gyűjteménye)
RIME	Répertoire Interministériel des Métiers de l'État (Államimunkakör-családok kormányzati katasztere)
RME	Répertoire Ministériel des Emplois (Minisztériumi munkaköri kataszter)
TÉR	teljesítményértékelési rendszer
TQM	Total Quality Management
Üszt.	A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény
WEF	World Economic Forum

Feleségemnek. Soli Deo gloria.

Előszó

Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben című értekezésemben¹ még csak azzal foglalkoztam, hogy miként vált a *változás* a közszolgálati jogi szabályozás jellemzőjévé, milyen következményekkel járt a joganyag sorozatos, sok esetben egymással ellentétes irányú módosítása, hogyan váltották egymást a különböző koncepciók.

Ekkor még nem tartottam indokoltnak, hogy a szabályozási korszakok változását *paradigmaváltásnak* minősítsem, úgy gondoltam, hogy az elmélet által alkotott modellekkel és mintákkal továbbra is leírható, megérthető a közszolgálat fejlődése. Azt már lehetett látni, hogy mélyreható változások kezdődtek a nemzetközi és a hazai szinten egyaránt, de még nem rajzolódott ki, hogy ezek hova fognak vezetni, meg fogják-e haladni az éppen érvényes paradigma kereteit.

Bizonyossággal állítani lehetett, hogy a weberi bürokratikus állam leépülésével a tradicionális karrierrendszer sem tartható fenn tovább, a közszolgálat már nem zárható el a munkaerőpiactól, s csak abban az esetben tud versenyezni a képzett munkaerőért, ha kiválasztási, javadalmazási, ösztönzési rendszere rugalmasan tud alkalmazkodni a piac viszonyaihoz. Úgy gondoltam azonban, hogy ez a rugalmas alkalmazkodás, bármennyire megreformálja is a közszolgálat jogi és HRM-környezetét, továbbra is megőrzi közjogi-államszervezési jellegét, és a pártsemlegesség, a pártatlanság, valamint a stabilitás, a biztonság és a kiszámíthatóság szellemében működik. *De lege ferenda* javaslataim is ezt a szemléletet tükrözték: a munkakör középpontba állításával, valamint a kormányzati személyzetpolitika feltételeinek megteremtésével dinamizálható a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás, s a pragmatika valamennyi elemét átfogó, a közszolgálat absztrakt egységére épülő életpályamodell alapján szolgálhat a jogi szabályozás megújításának, amely stabilitást biztosít munkáltatónak és közszolgálati tisztviselőnek egyaránt, s a követelményeket egységesen kiszámíthatóvá, átláthatóvá teszi.

Ezzel szemben ma azt lehet tapasztalni, hogy a változások *gyorsabban és mélyrehatóbban* következtek be. A rendszerváltozáskor Magyarország élen járt a karrierrendszer bevezetésében, ma – úgy tűnik – élen jár annak lebontásában. A közszolgálat törvényi szabályozásának fragmentálódása elért egy olyan

¹ Hazafi Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009b.

szintet, amelyről már nem a széttöredezettség, hanem inkább a „szétesés” jut eszünkbe.² A közszférában ma tizennyolcféle foglalkoztatási jogviszonyban lehet dolgozni, ezekből nyolcat alkalmaznak a közigazgatásban. Még azonos jogálláson belül is munkáltatónként különböznek az alapvető foglalkoztatási feltételek (például kinevezési feltételek, illetménymegállapítás). A megszüntetett egységes közjogi szabályozás helyébe szervezeti szinten felépített, új, egymással összehangolatlan belső szabályrendszer lépett. A közjogi dereguláció és decentralizáció következtében növekedett a munkáltató hatalma, csökkentek a törvényi garanciák, a „tisztviselők” függősége felerősödött.

Az egységes státusz „felszámolása” nemzetközi jelenség, de eltűnni látszik az *egységes munkáltató* is. Egyre nagyobb teret nyer a szerződéses alkalmazás. A külszolgálat, a rendvédelem és a katonaság hagyományosan önálló státuszszabályozása mellett a közoktatásban, a felsőoktatásban, illetve a kórházakban is speciális jogállású személyzet dolgozik.

A változásoknak sokáig egységes ideológiai keretet adott a *New Public Management*. A neoliberális államfelfogás bukásával azonban ez megszűnt, bizonytalanság, újabb útkeresés nehezíti a reformok továbbvitelét. Nem sikerült empirikusan igazolni, hogy az állam leépítésével, a közfeladatok kiszervezésével, a magánjogi megoldásokkal nagyobb hatékonyságot lehet elérni. Nem egyértelmű, hogy az egyes országok milyen irányba szeretnék továbbvinni a reformokat, csupán annyi tűnik bizonyosnak – Demmke után szabadon –, hogy minden ország végérvényesen szakítani akar a hagyományos bürokratikus modellel, de azt még nem tudja, hogy valójában mit szeretne helyette.³

A bonyolult kölcsönhatások következtében egyre nehezebb kategorizálni az egyes országokat abból a szempontból, hogy melyik modelladó ország hatása alatt fejlődnek, mivel *tértől és időtől függően más és más minta érvényesül* ugyanabban az országban. A francia példa pedig azt mutatja, hogy Franciaország olyan útra lépett, amelynek végén közszolgálatának nagy valószínűséggel kevés köze lesz mindahhoz, amit ma *francia modellnek* nevezünk.

A fentiek alapján zavarba jön az ember, mert „meglévő véleménye, beállítotttsága, gondolata, ismeretei?” ellentmondásba kerülnek mindazzal, amit tapasztal.⁴ A közszolgálat fejlődése során olyan változások következtek be, amelyek

² Kiss György: Összegzés. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 307.

³ Lásd ehhez a 341. lábjegyzetet!

⁴ Poór Ferenc: Paradigmaváltás. *HR Portál*.

eredményeként gyökeresen *másként kell gondolkodnunk* alapvető nézetekről, fogalmakról, jelenségekről, mint a rendszerváltozás időszakában. Bizonyos fogalmak elvesztették érvényességüket, más kategóriák még csak most vannak születőben. Mindez azt bizonyítja, hogy paradigmaváltáshoz érkeztünk a közszolgálatban is. Erről szól ez a könyv.

Vákát

Bevezetés

„...és szárnyat növesztünk a reményre.”
(Czilli Aranka)

Ez a monográfia a doktori értekezésemre, valamint a 2018-ban sikeresen teljesített habilitációm részét képező tézisfüzetre, továbbá különböző kutatási programokban⁵ való részvétel eredményeként született publikációkra épül. A művek általában multidiszciplináris megközelítéssel tárgyalják a közszolgálati jogi és emberi erőforrás aktuális kérdéseit. Ezt a módszert a monográfiában is szeretném megőrizni, mivel nemcsak a jogalkotásban, hanem a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodásban is paradigmaváltásnak lehetünk szemtanúi.

A monográfia hat részből s több fejezetből áll. Az első részben a közigazgatás közszolgálati jogi szabályozásának 1990 utáni korszakait elemzem. Az egyes korszakokat közpolitikai és jogi környezetük alapján mutatom be.

A Ktv. a *megkülönböztetett és védett* közszolgálat eszményét valósította meg. A tudományos szakirodalomban karrierrendszernek nevezett szabályozást a kilencvenes évek elején általánosan elterjedtnek lehetett tekinteni az akkori Európa nyugati felében, de a kelet-közép-európai országok is fokozatosan alakították ki saját rendszerüket a karrierelvek alapján. A sort Magyarország nyitotta meg a Ktv. elfogadásával. Néhány évvel később az NPM hullámai a „kevesebb állam” gondolatát hozták el, amelynek hatására egyre kevésbé gondolkodtak

⁵ A tudományos munkák keretét két kutatás képezte: az egyik az ÁROP-2.2.17 azonosító jelű, „Új közszolgálati életpálya” projekt keretében megvalósított, az „Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya” című kutatási program (életpálya-kutatás) volt, amelyben a kutatás vezetőjeként és kutatóként vettem részt. A kutatás a személyzeti rendszerben 2010–2013 között bekövetkezett változásokat, valamint a magyar közszolgálatban működtetett emberierőforrás-gazdálkodás helyzetét, fejlődését, fejlesztési lehetőségeit vizsgálta. Alapvető célja volt, hogy átfogó képet nyújtson arról, hol tart, és merre fejleszthető a közszolgálat. A másik a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekthez kapcsolódóan indított *Zrínyi Miklós Habilitációs Program* keretében végzett kutatásom volt. Célja az volt, hogy megvizsgálja, milyen szerepet játszik a stratégiai alapú személyzetpolitika a közigazgatás utánpótlásának biztosításában, illetve feltárja a közigazgatás utánpótlásának jellemzőit a hazai és a nemzetközi szinten egyaránt, s elősegítse az utánpótlást biztosító HR-intézmények, -eszközök, -módszerek alkalmazását. Arra kerestem a választ, hogy melyek azok a rendszerszintű problémák, amelyek veszélyeztetik a magyar közigazgatás utánpótlását, illetve HR-eszközökkel hogyan növelhető a munkaerő vonzó- és megtartóképessége.

a közszolgáltatásról *közjogi államszervezésként*, sokkal inkább *menedzsment-technikai* kérdésként kezelték. Megkezdődött a megkülönböztetett és védett közszolgálat intézményeinek lebontása s a köztisztviselők státuszának közelítése az általános munkajogi szabályozáshoz. Ezt a folyamatot nevezzük a közszolgálati és munkajogi szabályozások közötti konvergenciának. A köztisztviselői ethosz megerősítésének szándéka azonban esetenként helyrebillentette az egyensúlyt. A 2001-ben elfogadott közszolgálati-életpálya-törvény több rendelkezése a *köztisztviselői ethosz* visszaerősítésének irányába mutatott. Az egységes életpályamodell újra fordulatot jelzett 2010 után. A *Magyary Program* meghirdette az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetését. Ugyanakkor a központi kérdés, nevezetesen az, hogy a közigazgatás személyi állományának jogi helyzete hogyan alakul, sokáig nyitva maradt. A választ a 2018. évi CXCV. törvény adta meg. Míg az előző korszakokra egyformán jellemző volt, hogy a karrierrendszer alapintézményei a változások ellenére fennmaradtak, addig a Kt. ezeket megszüntette. Többek között ez teszi a korszakváltást paradigmaváltássá.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXCV. törvény *új korszakot* nyitott a közigazgatás közszolgálati szabályozásában. Az új törvénnyel a kötött, zárt karrierrendszer, illetve a rugalmas, nyitott, munkaköri rendszer közötti „útkeresés” fejeződött be, amely során hol az egyik, hol a másik irány erősödött fel. Ezt jól példázza, hogy a *Magyary Program* még az állam visszaerősítésének folyamatába ágyazva egy közjogi alapokon álló, stabil, kiszámítható, speciális szakmai-etikai elvárásokra épülő közszolgálatot képzelt el, s meghirdette az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetését a közigazgatásban, a rendvédelemben és a honvédelemben egyaránt. Ezzel szemben az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény már a rugalmas és nyitott szabályozási koncepciót képviselte, míg a Kt. egyértelművé tette a karrierrendszerrel való szakítást.

Kérdés azonban, hogy a Kt. által megvalósított paradigmaváltás *mennyiben írható le* a hagyományos karrierrendszer és a közjogi szabályozás lebontásának, valamint az általános munkajogi szabályozáshoz való közelítés nemzetközi szinten jól ismert folyamatával. A Kt. egyfelől szakított az életpályamodellel, erőteljes közjogi deregulációt és szabályozási decentralizációt valósított meg, másfelől azonban a karrierrendszerekre jellemzően központosította a létszám-gazdálkodást, a szerződéses szabályozástól idegen egyoldalú beavatkozási lehetőséget teremtett a munkáltató számára, s a helyi szabályozás dominanciája ellenére továbbra is kizárja a kollektív szerződést. Tehát a Kt. paradigmaváltása csak részben esik egybe a nemzetközi trendekkel, bizonyos tekintetben azonban „egyedülálló”. A monográfiában ennek a sajátosságnak a részleteit tárgyalom.

A Kit. paradigmaváltása azonban *más kérdéseket* is felvet. Milyen hatással van a törvény a közszolgálati jog „klasszikus” kérdéseire? Van-e realitása az egységes életpályamodellnek? Hogyan alakul a szabályozás egysége és differenciáltsága? A rugalmas szabályozás mennyire lesz igazságos és méltányos? A megnövekedett munkáltatói hatalomnak milyen korlátjai vannak? Adottak-e a HRM-feltételek a nagyobb önállóságból fakadó előnyök kihasználásához? A gyors alkalmazkodásból adódó előnyök ellensúlyozzák-e a stabilitás hiányából fakadó hátrányokat? A helyi szintű, belső szabályozások által teremtett eltérő munkafeltételek hogyan hatnak a belső munkaerő áramlására, lesznek-e leszakadó területek? Hogyan egyenlíthetők ki az indokolatlan különbségek? Fenntartható-e, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény eltérő koncepciót követ, mint a Kit.? A monográfiában ezekre a kérdésekre is keresem a választ.

A második részben az *egységes közszolgálati életpályamodellre* épülő jogi szabályozás *koncepciójával* foglalkozom. A jogi szabályozás elemzésének konklúziója, hogy az egységes életpályamodellnek sem a közigazgatásban, sem pedig a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem viszonylatában jelenleg nincs realitása. A Kttv. fokozatosan „kiüresedett”, hatálya lényegében a helyi önkormányzatokra korlátozódik. A Magyar Programban szereplő hivatásrendek (kormánytisztviselők, rendvédelmi szervek hivatásos állománya, hivatásos és szerződéses katonai jogviszonyban állók) jogállását szabályozó törvények eltérő szabályozási koncepciót követnek, széttartásuk felerősödött, az egységesítés alapjának tekintett munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítése nem történt meg. Az egységes munkaköri rendszer bevezetése elmaradt.

A monográfia harmadik részében a közigazgatás *létszámához* kapcsolódó kérdésekkel foglalkozom. Abból indulok ki, hogy a közigazgatás humán kapacitását befolyásoló hatékony létszámgazdálkodás nem megoldott. Létszámadatok elemzésével bemutatom, hogy magas a kormányzati foglalkoztatás aránya, és – a létszámcsökkentések ellenére – tendenciaszerűen növekszik a közigazgatás létszáma. Megvizsgálom, hogy mi ennek az oka. Bemutatom, hogy a létszámgazdálkodásnak milyen hatékonysági problémái vannak, s milyen paradigmaváltozásra van szükség a létszámról való gondolkodásban. Foglalkozom a közigazgatás személyi állományának létszámösszetételével is. Elemzem a nemekre, az életkorra, illetve a szakképzettségre vonatkozó adatokat.

A negyedik részben a magyar közszolgálat legjelentősebb HRM-fejlesztését, a *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszert* mutatom be, s értékelem

helyét, szerepét, jelentőségét a stratégiai HRM megteremtésében. A KSZDR nemzetközi viszonylatban is kiemelkedő közigazgatási innováció. Nemcsak technológiai újítást jelent, hanem megváltoztatja a közigazgatás kultúráját, elsősorban a humánerőforrással kapcsolatos szemléletet. Ösztönzi a kreativitást és az innovatív gondolkodást, s megteremti a feltételeket ahhoz, hogy a vezetők az új HRM-tudást képesek legyenek alkalmazni az új – esetenként – rendkívüli helyzetekre is.

Az ötödik részben bemutatom, hogy a hagyományos jogi-adminisztratív személyügyi tevékenység hogyan válik a vezetés stratégiai partnerévé, s ezáltal hogyan valósul meg a *humán orientációjú szervezetfejlesztés*. Ez a „minőségi ugrás” szükséges ahhoz, hogy a Kít. által biztosított rugalmasság és szabályozási önállóság valóban hatékonyságnövekedést hozzon. Tárgyalom a digitalizáció HRM-re gyakorolt hatását, és bemutatom a digitális technológián alapuló közszolgálati HRM-fejlesztés nemzetközi trendjeit.

A monográfia hatodik részében a *nemzetközi trendekkel*, közszolgálati modellekkel, mintákkal, valamint a karrierrendszer átalakításával és a közjogi szabályozás lebontásával foglalkozom.

Első rész

A közszolgálati jog 1990 utáni korszakai

1. Bevezetés

A közszolgálati jog¹ hosszabb időszakot átfogó, komplex elemzésével foglalkozó művek² 2014 előtt születtek, ezért értelemszerűen nem térhettek ki a későbbi jogalkotásra. A Kt. egy hosszabb időszakot zár le, s olyan kérdésekre ad választ, hogy meddig jutott a karrierrendszer lebontása, a közjogias szabályozás közelítése az általános munkajogi szabályokhoz. Megvalósult-e az egységes élet pályamodell, illetve sikerült-e megőrizni a szabályozás egységét?

Ugyanakkor a közelmúlt törvényalkotása nem ragadható ki a közszolgálati jog *fejlődésének folyamatából*, mert az előzmények ismerete nélkül nem tárhatók fel a mai állapothoz vezető okok, körülmények.

Már a doktori értekezésemben felosztottam a közszolgálati jog korszakait attól függően, hogy éppen milyen személyzetpolitikai célok és szándékok uralták az egyes időszakokat. Jellemeztem a korszakok szabályozási koncepcióját, s feltártam a változások mögött meghúzódó összefüggéseket. Az alábbi részben visszatérek a közszolgálati jog fejlődésének „nagy” szakaszaihoz, s kiegészítem azokat a 2010 utáni jogalkotás elemzésével³ azért, hogy szintézisét adjam a közszolgálati jog rendszerváltozás utáni fejlődésének. A magam részéről ezzel kívánok hozzájárulni a mai helyzet összefüggéseit feltárni szándékozó tudományos munkákhoz.

¹ Közszolgálati jog alatt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt, valamint a később helyébe lépő jogállási törvényeket s azok végrehajtási jogszabályait értem.

² Hazafi (2009b): i. m.; Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010; Gajduschek György: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.

³ Hazafi Zoltán: A közszolgálati jog elmúlt 20 évéről. In Miskolczy Bodnár Péter – Kun Attila – Boóc Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog: húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019a. 217–228.

2. A védett közszolgálat alapjainak lerakása és az NPM első hulláma

Az első korszakot egyszerre jellemezte a *védett közszolgálat alapjainak lerakása*, illetve a nagyobb *rugalmasság megteremtése*, ami esetenként a már bevezetett kötöttségek lazítását jelentette. Az európai integráció előfeltételeként kétféle egymással ellentétes követelménynek kellett eleget tenni egy időben. Egyrészt a demokratikus jogállam részeként meg kellett teremteni a pártatlan, politika-semleges, professzionális közszolgálatot az ehhez ajánlott karriermodell alapján,⁴ másrészt viszont az NPM szellemében éppen azokat a jogintézményeket kellett felülvizsgálni, például besorolás, szenioritás, „elbocsáthatatlanság”, amelyek a pártatlanságot és a professzionalizmust garantálták. Míg Európa nyugati felében arra keresték a választ, hogyan lehet rugalmasabbá tenni a weberi modell alapján működő közszolgálatot, s meddig lehet közelíteni a magánszféra viszonyaihoz anélkül, hogy a közszolgáltatóság alapelvei sérülnének, addig Kelet-Európában az előbb említett kettősséggel szembesültek az országok.⁵

2.1. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése és elfogadtatása

A rendszerváltozás időszakában intenzív előkészítő munka folyt az akkori Belügyminisztériumban, hogy a demokratikus intézményrendszer részeként a *közigazgatás személyi állományának jogállását* az európai normáknak megfelelő törvény szabályozza. Az elkészített javaslatok a védett közszolgálat európai modelljének bevezetésére irányultak.

A törvény-előkészítés legfőbb mozgatórugója volt a személyi állomány stabilizálása és a működés *folyamatosságának* megőrzése a politikai átmenet alatt. A bizonytalan helyzet miatt nem lehetett tudni, hogy a küszöbönálló hatalomváltás után a politika hogyan viszonyul a régi rendszertől megörökölt apparátushoz, ezért feltűnően felerősödött a fluktuáció.

⁴ „Míg Nyugat-Európában vannak jelek arra, hogy csökkennek a közszolgálati privilégiumok, illetve erősödik a jogok és kötelezettségek tekintetében a közszolgálati és az általános munkajogi szabályozás közötti konvergencia, addig az európai közösségben az államigazgatás szakmaisága egyet jelent a közszektor általános munkavállalóitól megkülönböztetett köztisztviselői testület létrehozásával.” Klaus H. Goetz – Hellmut Wollman (szerk.): *Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four Country Comparison. Journal of Public Policy*, 8. (2001), 6. 879.

⁵ Goetz–Wollman (2001): i. m.

Először egy új, egységes *előmeneteli és bérezési rendszerrel* akarták megállítani az elvándorlást, amely az előmenetelt a szenioritásra, az érdemekre (általános és ágazati követelményekre) építette, s összekötötte a teljesítményt az anyagi jogosultsággal. A kinevezés a teljes államigazgatásban garantálta a jogviszony fenntartását, amelyet munkahelyváltás esetén csak áthelyezés szakíthatott meg. Összekapcsolta az illetményeket a besorolásban, címben, vezetői beosztásban való előmenetellel. Alapelvnek tekintette az egységes és átlátható illetményrendszert, az azonos munkáért az azonos bért, az átlagot tartósan meghaladó teljesítmény anyagi elismerését, a jövedelmek reálértékének bérautomatizmussal történő megőrzését.⁶ A koncepció megvalósításának a közeledő országgyűlési választások miatt már nem volt realitása, ezért a javaslat lekerült a napirendről.

Időlegesen lemondtak az új átfogó törvényi szabályozásról, és egy átmeneti időre (1–1,5 év) szóló törvénytervezet készült *a tisztviselők szolgálati viszonyáról*, amely csak a személyi állomány stabilitását szolgáló jogviszonyelemeket (a jogviszony létesítését, megszűnését, a tisztviselők jogait és kötelezettségeit, valamint az anyagi felelősséget) szabályozta. A költségvetési forrásokat igénylő előmenetel, díjazás szabályozását az országgyűlési választások utáni időszakra halasztották. Az előterjesztés azonban nem került a kormány elé.⁷

Mindezzel párhuzamosan intenzív szakmai előkészítő munka folyt az új közszolgálati jogviszony átfogó törvényi szabályozása céljából. A Belügyminisztérium Szakértőbizottsága készítette el 1989 márciusában az *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* című dokumentumot a közszolgálati törvény elméleti megalapozására.⁸ Ugyanakkor a törvény elfogadtatását, valamint a törvényben meghatározott közszolgálati jogintézmények gyakorlati bevezetéséhez szükséges kormányrendeletek megalkotását politikai viták, illetve a bürokrácia ellenállása hátráltatta.

Korán bebizonyosodott, hogy viszonylag könnyű egyetértést kialakítani deklarált célokról, elvekről, de amint az alapelvek, koncepciók konkrét formát öltenek a jogszabályokban, egyre inkább felerősödnek az ellenérvek, *csoporthérek*, amelyek összegeződve képesek a jogalkotást letéríteni a koncepciókban

⁶ Belügyminiszteri előterjesztés „Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciójáról” (Budapest, 1989. szeptember); György István: Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének első koncepciója. In Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 236.

⁷ György (2020): i. m. 236.

⁸ György (2020): i. m. 238–239.

kijelölt útról. A Ktv. példáján keresztül jól végigvezethető ez a folyamat. Már az is beszédes, hogy a kormány kétszer is benyújtotta a Ktv. törvényjavaslatát. Az első alkalommal előterjesztett 507-es törvényjavaslatot a kormánypártok nagyszámú módosítási javaslata miatt a kormány „visszakérte”, és átdolgozva ismételten az Országgyűlés elé vitte.⁹

Már említettem, hogy az országgyűlési választások előtt született előkészítő anyagok a személyi állomány s ezzel együtt a közigazgatás stabilitásának megőrzését célozták. Ez a szándék a Koncepcióban is visszatükröződött, ezért a foglalkoztatási védelem kérdése egyre inkább átpolitizálódott. Rendszeresen megfogalmazódott, hogy *szabad-e a karrierrendszer védernyője alá vonni azt az állami apparátust*, amelynek tagjai – különösen vezetői szinten – tevékenyen részt vállaltak a társadalom előtt hitelét veszített szocialista állam működtetésében, s akik akkori pozíciójukba sem elsősorban szakmai kvalitásuk, hanem politikai megbízhatóságuk alapján kerültek.

A Koncepció erre egyértelmű választ adott. Az általános és *kötelező*, nyilvános *pályázatot* javasolta – néhány kivétellel –, mert reálisan számolni kellett a szubjektivizmus és a korrupció veszélyével. A pályázók közötti sorrend megállapítására a versenyvizsgát javasolta, ennek hiányában a vizsgával záruló próba-idő általánossá tételét szorgalmazta. Ez utóbbit gyakorlatilag a később bevezetett alapvizsga csírájának is tekinthetjük. A Ktv. 507-es törvényjavaslata még a Koncepcióban szereplő megoldást tartalmazta, de az újra benyújtott törvényjavaslat már csak a *fakultatív pályázati* kiírásról rendelkezett, s a versenyvizsgát csak az indoklásában említette meg mint a kiválasztás egyik lehetséges módszerét. Az Országgyűlés ebben a formában fogadta el a pályázatra vonatkozó szabályokat. Értelemszerűen végrehajtási szabályok megalkotására sem került sor.

A kiválasztás demokratizmusának meggyengülése összefüggésbe hozható a *politikai befolyás erősödésével*, hiszen az Antall-kormány ciklusának elején már érezhetően csökkent a régi szakértői elit iránti politikai bizalom, s emiatt a politikának nem volt érdeke a kiválasztás objektív alapokra helyezése.

Ugyanakkor hiba lenne kizárólag a politika számlájára írni, hogy nem sikerült a kiválasztás befolyástól való mentességének garanciáját törvényi erőre emelni. A vezetői elitnek legalább akkora érdeke fűződött a diszkrecionális alapokon történő kiválasztáshoz, mint a politikának, mert ezzel meg tudta őrizni *munkáltatói befolyását*. Később ugyan történt néhány kísérlet a korrekcióra, például az üres

⁹ A köztisztviselők jogállásáról szóló 3631-es törvényjavaslat.

álláshelyek kötelező közzététele,¹⁰ illetve az általános pályázati kötelezettség bevezetése rövid időre,¹¹ de lényegében a mai napig nyitott szabályok szerint történik a kiválasztás.

A *foglalkoztatási stabilitás* szintén átpolitizálódott. A Koncepció még abból indult ki, hogy a kinevezés nem munkakörre szól, hanem az egész közszolgáltatásra, ezért a betöltött munkakör megszüntetése, módosítása nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát. Az 507-es törvényjavaslat már egy gyengébb védelemről rendelkezett, s az alábbi alternatívát állapította meg: vagy csak létszámcsoökkentés, vagy feladatmegszűnés és átszervezés miatt is lehetséges a felmentés. A Ktv.-be végül az utóbbi változat került.¹²

Politikai kompromisszumot tükrözött a *vezetők jogállásának szabályozása* is. Az 507-es törvényjavaslat szerint a vezetők ugyanolyan kinevezést kaptak, mint az ügyintéző köztisztviselők, ami azt jelentette, hogy a vezetők a beosztott köztisztviselőkhez hasonló foglalkoztatási védelmet élveztek, és vezetői kinevezésüket csak az általános felmentési indokok alapján lehetett megszüntetni. Ez a szabály azonban szembement volna azzal a politikai elvárással, hogy a vezetők kiválasztása és elmozdítása bizalom alapján történjen, és mérlegeléssel meghozott döntéssel. Az elfogadott Ktv. már nem vezetői kinevezésről, hanem *vezetői megbízásról* rendelkezett, amely elkülönült a közszolgálati jogviszonytól, s emiatt indokolás nélkül vissza lehetett vonni. Szintén a politikai kompromisszumok közé tartozott, hogy a minisztériumi *főosztályvezetők megbízása* miniszteri hatáskörbe került, s ez a főosztályvezetői pozíció betöltését is a politikai mezőbe helyezte.¹³

A minisztériumok ellenérdekeltsége játszott szerepet abban, hogy a Koncepció ellenére a Ktv. már nem érvényesítette következetesen az *azonos munkáért azonos bér elvét*, s az egységes illetményrendszer helyett illetménykiegészítéssel tett különbséget az igazgatási szintek között.

A jogi szabályozás mellett külön kell szólni a kormányzati személyzetpolitikáról. A Koncepció – súlyának megfelelően – első helyen tárgyalta az egységes személyzetpolitika kérdését. Olyan személyzetpolitikát vázolt fel, amely egy

¹⁰ 1997. évi CL. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról.

¹¹ 2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról 7. §.

¹² Hazafi Zoltán: A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése. In Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a. 246.

¹³ 112/1992. (VII. 7.) Korm. rendelet a miniszterek munkáltatói jogáról.

komplex jogszabályban vagy jogszabálygyűjteményben jelenik meg, s átfogja a *közszolgálati pragmatika* valamennyi elemét. A versenyszférától elkülönülő, egységes központi szabályozásra épül, vagyis *zárt személyzeti rendszert* valósít meg. Biztosítja a pártpolitika-semlegességet és a mindenkori törvényes hatalommal szembeni lojalitást. A versenyszférához képest alacsonyabb béreket úgynevezett komparatív előnyökkel ellensúlyozza, mint például karrier, stabilitás, kiszámíthatóság, s így biztosítja a közszolgálat vonzerejét. Ugyanakkor találkozhatunk olyan állásponttal is a szakirodalomban, amely szerint már a Ktv. sem nyújtott nagyobb foglalkoztatási védelmet, mint a Munka Törvénykönyve. A határozatlan idejű jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének taxatív indokai lényegében kimerítették a Munka Törvénykönyve általánosan megfogalmazott felmondási indokait.¹⁴

Összegzésként azt mondhatjuk, hogy a Ktv. több ponton is engedett az érdem, kiszámíthatóság, biztonság követelményeiből a Konceptióhoz képest. Nem vitte következetesen végig a Konceptióban foglaltakat. Szabályai legalább annyira magukon viselték a munkaköri (nyitott), mint a karrier- (zárt) rendszer jellemzőit, ezért okkal sorolhatjuk a magyar közszolgálatot inkább a *vegyes rendszerek* közé. Ugyanakkor betöltötte rendeltetését az átmenet időszakában, biztosította a személyi állomány stabilitását, s a karrier kiszámíthatóságával vonzóvá tette a köztisztviselői hivatást. Ezt igazolják vissza a statisztikai adatok is. Az 1995-ös létszámcsökkenés sokkal inkább gyengítette a személyi állomány stabilitását, mint az 1994-es kormányváltás. Kiugróan magas volt 1995-ben a felmentések száma, ami már az átmenet utáni időszak új kihívásának, a neoliberális állam-felfogás, valamint az NPM előszele volt.

2.2. Az NPM első hulláma

A kilencvenes évek közepén érte el az NPM az európai országokat elsősorban az OECD közvetítésével. Az új irányvonal megoldást kínált az egyre inkább elhatalmasodó pénzügyi, költségvetési, gazdasági problémákra azzal, hogy a versenyszférában alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási adaptálását szorgalmazta.¹⁵ Az NPM elvei szerinti reformokat

¹⁴ Horváth István: Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? *Munkajog*, (2017), 1. 12–21.

¹⁵ Balázs István: *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2014. 8.

az Európai Unión belül is támogatták, mivel azonban a közigazgatást – s azon belül a közszolgálatot – nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésnek tekintették, az európai normák egységes színvonalú végrehajtásához szükséges igazgatási kapacitás oldaláról fogalmaztak meg elvárásokat.¹⁶

A *közszolgálat átalakítása* központi kérdéssé vált, mert a bérköltségek a közszféra kiadásainak második legnagyobb részét teszik ki mind a mai napig, ennél fogva a „hatékonyság” növelésével jelentős megtakarításokat lehetett elérni. Az OECD-átlag 2020-ban 22,5%, Magyarországon 20,5% volt.¹⁷

A közszolgálat hatékonyságának növeléséhez rugalmassá tették a foglalkoztatásvédelem, valamint a díjazás szabályait, s fokozatosan megszüntették a közszolgálat vonzerejét meghatározó komparatív előnyöket. Ezzel párhuzamosan fokozatosan nőtt a munkaszerződéssel vagy közszolgálati *szerződéssel* foglalkoztatottak száma. A folyamatot normalizációnak, kontraktualizációnak vagy éppen privatizációnak nevezték, utalva a közszolgálat megkülönböztetett jellegének felszámolására és a szerződéses kapcsolatok felé történő orientálódásra.¹⁸

Egyre gyakrabban kérdőjelezték meg a közszolgálat *speciális szabályozásának indokoltságát*. Érvelésük szerint a köztisztviselők tevékenysége nem hordoz magasabb rendű értéket, mint a társadalom egyéb tagjaié, akik munkájukkal ugyanúgy közösségi szükségletet elégítenek ki, például a magánorvosok, az atomeróművek dolgozói, a banki alkalmazottak stb. Az orvosok, tanárok munkája egyformán fontos a társadalom számára függetlenül attól, hogy magán- vagy közintézményben dolgoznak. A köztisztviselői hivatás a társadalmi hasznosság szempontjából ugyanolyan értéket képvisel, mint bármilyen más „civil” foglalkozás. S még ha a közfeladat ellátása együtt is jár bizonyos munkavégzési sajátosságokkal, ezek minden nehézség nélkül szabályozhatók munkaszerződésben, illetve kollektív szerződésben is.

¹⁶ Balázs (2014): i. m. 8.

¹⁷ OCDE: *Panorama des administrations publiques 2021*. Paris, Éditions OCDE, 2021.

¹⁸ Kun Attila: A közszolgálati jogviszony alanyai. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 131.; Marilyn Pittard – Phillipa Weeks (szerk.): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU E Press, The Australian National University, 2007; Christoph Demmke – Timo Moilanen: *The Future of Public Employment in Central Public Administration – Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration, 2012. 90–91.; Mathieu Touzeil-Divina: «Travaillisation» ou «privatisation» des fonctions publiques? *AJFP*, (2010). 228.

A közérdek, közfeladat „normalizálása” összefüggött a neoliberális ideológia előretörésével, amely szerint a közérdek, illetve a közjó nem létező fogalom, nem definiálható, ezért az állami cselekvés, beavatkozás legitimációja sem lehet a közérdek védelmére való hivatkozás. A nyomásgyakorló csoportok felett álló, igazságos döntőbírói szerep, amelyet általában az államnak szoktak tulajdonítani, csupán fikció.¹⁹ A közérdek nem más, mint az egyéni érdekek összessége. Az állam feladata, hogy az egyéni érdekek sokaságát kiegyensúlyozza, és a legkisebb közös többszörös elve alapján kialakítsa a közérdekről szóló konszenzust. A közérdek tehát csak az egyéni érdekek összehangolt összességéként létezik, az embercsoportok önálló, közös értékrendszerrel nem rendelkeznek.

Ebben az időszakban teljesedett ki a *globalizáció*, amelyet szintén egy olyan tényezőnek tekintettek, amely gyengíti a hagyományos nemzetállamot. Az információtechnológia fejlődésének köszönhetően megszűntek a földrajzi távolságok. Az állami szabályozás leépítésével felgyorsult a döntéshozatal, a piaci szereplők gyorsan tudtak reagálni a piaci változásokra, s képesek voltak pillanatok alatt jelentős tőkét átcsoportosítani úgy, hogy az kikerült a nemzetállamok ellenőrzése alól. Ezzel a multinacionális vállalatok váltak a fejlődés mozgatórugóivá. Ez gazdasági értelemben az állami szuverenitás kiüresedéséhez vezet.²⁰

Az állam és a köztisztviselő közötti sajátos kapcsolat elveszítette értelmét. Az államnak nem általában „hivatalnokokra” van szüksége, hanem menedzserekre, technikusokra, irodai alkalmazottakra, specialistákra stb. Az állam elsősorban egy hatalmas, összetett gépezet, amelynek működtetése szervező- és vezetési képességet, államtani, közigazgatási jogi szakértelmet, valamint gazdasági-menedzseri tudást igényel.²¹

Az NPM Európán végigsöprő első hulláma *értékválság*ot okozott a kelet-közép-európai országokban. A rendszerváltozást követően a piacgazdaságra való áttérés, valamint a jogállami intézményrendszer kialakítása határozta meg a reformokat, amelybe beletartozott a politikasemlegességet biztosító karrierelvű közszolgálat megteremtése is. Ez többnyire a nyugati minták másolását jelentette. Sorra születtek meg a közszolgálati törvények – elsőként Magyarországon (1992), majd Lettországon (1994), Litvániában (1995), Észtországon (1995),

¹⁹ Antal László: Az átalakuló állam. *Mozgó Világ*, 26. (2000), 8. 81–106.

²⁰ Antal (2000): i. m. 86–92.

²¹ Sárközy Tamás: Államhatalom és priváthatalom. In Hankiss Elemér – Lengyel László – Gombár Csaba (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Budapest, Helikon–Korridor, 1997. 84–119.

Lengyelországban (1996), Szlovákiában (2001) s végül Csehországban (2014) –, de az NPM hatására rövid időn belül irányváltásra került sor, s a rugalmasabb megoldások keresése került a reformok középpontjába. A közszolgálati reformok szemben a karrierrendszerek „egyenlődsdi” szemléletével az egyéniesítésre helyezték a hangsúlyt. Az egyéni felelősség érvényesítése, az egyéni teljesítmény mérése, értékelése, a munkakörhöz kötött egyéni kompetenciák és fejlesztési, továbbképzési igények biztosítása szerepelt a reformok napirendjén. Ezekhez általában a HRM decentralizációja, a kiszámíthatóság és a megbízhatóság kapcsolódott.²²

Szintén a kelet-európai régió sajátossága, hogy az NPM által orientált reformok hatására gyengült a közszolgálati rendszereknek a *politikai befolyással*, valamint a korrupcióval szembeni ellenálló képessége. Ezt támasztja alá, hogy a térség csaknem valamennyi államában a reformok központi helyét foglalják el a politikai semlegességet, valamint az integritást erősítő intézkedések. Lengyelországban a közszolgálati pragmatikában jelentős szerepet játszó etikai kódex, Csehországban a politikai, gazdasági összeférhetetlenségi szabályok bevezetése, a politikai és szakmai funkciók szétválasztása, Szlovákiában a független Közszolgálati Tanács, illetve a kötött fizetési fokozatok, míg Lettországbán a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzésére szolgáló belső ellenőrzési rendszer hozható fel példaként.²³

Magyarországon is *visszaszorult a közjogias szabályozás*, s egyre nagyobb teret nyertek a munkajogias szabályok, egyéb magánjogi megoldások. A mérlegelés, a diszkrecionális jogkör kiterjesztése elsősorban a díjazás kötött szabályait lazította fel. A személyi illetménnyel rendelkezők arányát 40%-ra emelték fel.²⁴ Ennek köszönhetően a személyi illetményesek aránya 1994–2001 között csaknem megháromszorozódott. Bevezették az alapilletmény-eltérítést. Ennek „hivatalos” indoka a teljesítményalapú differenciálás volt. Valójában azonban nem kötődött a teljesítményértékeléshez, s ténylegesen a korlátozott költségvetési kereteken belül az egyéni mérlegelésen alapuló anyagi ösztönzéshez szükséges források megteremtését szolgálta. A céljuttatás egyfajta „többletfeladat”

²² Balázs (2014): i. m. 9.

²³ A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) részeként a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kara Emberi Erőforrás Tanszékének bázisán létrejött „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” keretében zajlott kutatásaink rámutattak erre. Lásd Kun Attila: Balti országok; Ludányi Dávid: Lengyelország; Ludányi Dávid: Csehország és Szlovákia. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. Budapest, 2019.

²⁴ 1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről.

megállapodásként került a díjazási rendszerbe. A kötött illetményrendszer tartathatatlanságát mutatta, hogy volt olyan időszak (2009), amikor ötféle jogcímen (alapilletmény-eltérítés, személyi illetmény, céljuttatás, összkormányzati projektprémium, TÉR-jutalom) lehetett a törvény által garantált illetményen felül vagy attól eltérően „többletdíjazást” megállapítani a munkavégzésért.

Az általánoshoz képest magasabb szintű *foglalkoztatási védelem* ugyan nem változott, de az új felfogás „számlájára írható”, hogy az 1996-ban elindult, nagyobb garanciák bevezetését célzó törvényi felülvizsgálat elakadt, s ezt követően már sohasem merült fel a felmentés szigorításának igénye.²⁵

3. Köztisztviselői etosz és az NPM második hulláma

A nyitott és rugalmasabb szabályozás kialakulásának folyamatát azonban 2001-ben – átmenetileg – a közszolgálati etosz megerősítését szolgáló „életpályatörvény”²⁶ megakasztotta. Megerősítette a köztisztviselői etosz részét képező sajátos értékrendet és felelősséget. Törvényi szintre emelte az etikai felelősséget, bevezette a vagyonynyilatkozatot, s megerősítette a *merit system* alapintézményeit. Az államigazgatásban eltörölte a személyi illetményt, korlátozta és teljesítményértékeléshez kötötte az alapilletmény-eltérítést, szigorította a jutalmazást, gátat vetett a vezetői szintek elburjánzásának. A fizetési fokozatokhoz kötött szorzószámok átlagos 70%-os emelésével jelentősen növelte a szenioritásra épülő soros és rendkívüli előresorolás illetményre gyakorolt hatását. Vezetők esetében megkétszereződtek a szorzószámok.

²⁵ „Időszerű a felmentésre vonatkozó szabályok áttekintése is, különösen abból a szempontból, hogy miként lehetne a köztisztviselői érdekek védelmét erősíteni. A köztisztviselői stabilitás növelése érdekében teljesen új koncepciót kellene kialakítani és nem a jelenlegi erősen vitatható megoldást finomítani. A felmentést a legszűkebb körre lenne indokolt visszaszorítani, az alkalmatlanság és a nyugdíjkorhatár elérésének az eseteire. Az összes többi felmentési jogcím ugyanis teljes mértékben lerontja a közszolgálati jogviszony stabilitását. Az Európai Unióba való belépés kritériumai közé tartozik a köztisztviselői kar pártpolitikai semlegessége és ennek eszköze a közszolgálati jogviszony stabilitása.” A közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztos helyettese, dr. Balázs István kezdeményezte a stabilitás növelését a Ktv. felülvizsgálata során eldöntendő koncepcionális kérdések vitája során 1996-ban.

²⁶ 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról.

A szorzószámok valorizációja azért volt különösen fontos, mert a Ktv. eredeti bértáblájára a fizetési és besorolási fokozatok összenyomottsága volt jellemző. A pályakezdő középiskolai végzettségű köztisztviselőnél csak háromszor keresett többet a 25 éves szolgálati idővel rendelkező egyetemi végzettségű köztisztviselő. A külföldi országokban ez az arány általában hatszoros, de találkozhatunk nyolcszoros, illetve tizenkétszeres különbséggel is. Az illetményeskála összenyomottsága miatt a különböző rendkívüli előmeneteli formák (gyorsítás, címado-mányozás stb.) is csak igen kis mértékű különbségtételt engedtek a díjazásban. A fizetési fokozatváltás átlagosan mintegy 6,25%-os alapilletmény-növekedést eredményezett. Ennek jövedelemnövelő hatása a kilencvenes évekre jellemző évi mintegy 20%-os infláció tükrében elenyészőnek mondható. A szorzószámok közötti minimális különbség jelképpé tette a magasabb besorolással együtt járó alapilletmény-emelkedést. Az előmenetel nem hozott érezhető jövedelem-változást, ezért a rendszer gyorsan elveszítette motiváló hatását, és vonzereje is leromlott.

Fontos szemléletbeli különbségre utal az, ahogy a Gstv., illetve az életpályatörvény kezelte az *illetményrendszer alulfinanszírozottságából* adódó problémát. A Gstv. szakított a generális bérpolitikai intézkedésekkel – amelyek a karrierrendszerekben biztosítják a bérek valorizációját – és az alapilletmény-eltérítéssel, valamint a személyi illetmény ösztönzésével csak bizonyos személyekre, csoportokra fókuszáltan engedte meg az illetmények emelését. Ehhez a forrást a belső bérarányok átrendezésével biztosította. Ezzel szemben az életpályatörvény a karrierrendszer megerősítésével, a szorzószámok széthúzásával teret engedett a hagyományos előmenetelnek. A csökkenő infláció felerősítette a magasabb szorzószámok bérnövelő hatását. A „fókuszált béremelés” egyébként nemcsak a köztisztviselők között, hanem a közszféra egészén belül is alkalmazott doktrína volt, amelynek köszönhetően jelentős bérkülönbségek alakultak ki az egyes foglalkoztatási csoportok között.²⁷

A kormányzati koordináció javítása, valamint az egyközpontú kormányzati akaratérvényesítés érdekében az életpályatörvény létrehozta a *főtisztviselői kart*. Célja egy kis létszámú, de szakmai felkészültsége és igazgatási-gazdasági-társadalmi kérdésekben szerzett széles körű tájékozottsága miatt ütőképes,

²⁷ A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium számításai szerint az összehasonlítható munkaköri szinteken mérve 2005-ben mintegy 20% relatív kereseti különbség volt a közalkalmazottak és a köztisztviselők között (az előbbieik hátrányára). Még ennél is nagyobb a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók relatív kereseti előnye.

távlatokban gondolkodó szakmai elit megteremtése volt.²⁸ A főtisztviselők tevékenységét nehezen feloldható kettősség jellemezte. Egyrészt feladatuk volt az összkormányzati munka támogatása, másrészt továbbra is részt vettek az eredeti köztisztviselői kinevezésük alapján rájuk osztott „mindennapi” munkában. Ez a kettősség jogállásukban is tükröződött. Köztisztviselőként munkáltatójuk irányítása alatt álltak, de főtisztviselőként eltérő szabályok rendezték kiválasztásukat, bérezésüket, mozgathatóságukat, továbbképzésüket, stabilitásuk garanciáit. Egyszerre kellett a minisztériumi és az összkormányzati érdekeket képviselniük. Ezt az ellentmondást nem sikerült feloldani, s a főtisztviselők megmaradtak köztisztviselőnek, továbbra is a minisztériumokba integrálódtak, számukra a főtisztviselői kinevezés inkább egy jutalomként adott cím volt, mint önálló felelősséggel járó, megkülönböztetett beosztás. A jogintézmény későbbi megszüntetésében az is szerepet játszott, hogy erősen átpolitizálódott.

A *munkajogi szabályok térnyerését* azonban még az életpályatörvény sem állította meg. Munkaviszonyba kerültek az ügykezelők és a fizikai alkalmazottak. „Kiszervezésüket” rugalmasabb foglalkoztatásukkal, racionálisabb munkaszervezéssel és finanszírozással, valamint a tevékenységük jellege által nem indokolt kötöttségek megszüntetésével indokolták.²⁹

A 2002-es kormányváltás után hatalomra került baloldali-liberális kormány két egymással ellentétes irányú reformot hirdetett meg. Az első fókuszában az *egységes közszolgálati törvény* állt, amely valójában a köztisztviselők és a közalkalmazottak tekintetében egy egységes előmeneteli és illetményrendszert célzott meg. Az egységes törvénnyel egy azonos elveket érvényesítő új bérrendszer bevezetését és a korábban kialakított, megalapozatlan bérkülönbségek fokozatos megszüntetését szerették volna elérni.³⁰ A törvény viszonylag gyors ütemben egyenlített volna ki a relatív illetmény (kereseti) -különbségeket a közalkalmazottak javára.³¹

A másik reform a *közigazgatási kultúraváltásra* helyezte a hangsúlyt. Az akkori diagnózis úgy szólt, hogy a rossz struktúrákból és párhuzamosságokból adódóan aránytalanságok vannak a munkaerő eloszlásában. Hiányzik az emberierőforrás-gazdálkodás elveinek koherens alkalmazása. Merv

²⁸ Az életpályatörvény indokolása.

²⁹ Az életpályatörvény indokolása.

³⁰ Vadász János: *Köszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest, Kossuth, 2006. 9., 78.

³¹ A tervezet 223–224. §-a. Vadász (2006): i. m. 259–260.

rendszerek, szokásjogon alapuló korrekciók működnek, s ezek nem ösztönöznek a teljesítményjavításra. Hiányzik az egyértelmű felelősségvállalás, a vezetői készségfejlesztés és visszajelzés. Az erőfeszítések kioltják egymás hatását.³²

A változások érdekében a reform az emberi erőforrást célozta meg, és a szervezeti átalakításokat a *személyzetpolitika oldaláról* közelítette meg. Alkotói olyan szervezetben gondolkodtak, amelyben a standardizálás és a munkakörelemzés biztosítja a világos és egyértelmű munkafolyamatokat, valamint az egyéni feladatokat. Egységes személyügyi adatbázis integrálja a szétaprózott feladatokat, és a párhuzamos folyamatok megszüntetése csökkenti az adminisztrációs terheket. Többletidő és -erőforrás jut a tanácsadó jellegű értékteremtő szakmai tevékenységekre, ami lehetőséget teremt a változáskezelés szervezeti, csoport- és egyéni szinten történő megvalósítására. A szervezeti igényekkel összhangba hozott egyéni karriertervezés során az egyének előrelépését egyre inkább az egyéni képességekhez, a teljesítményhez és a hozzáértéshez kötik.³³

A *munkakörönkénti elvárásokat* definiálják, és ez alapján a javadalmazást a teljesítményhez kötik. A munkakörök értéke és a nyújtott teljesítmény alapján egységes és igazságos díjazást alakítanak ki, amelynek alapja a bérsávrendszer. A díjazás transzparens, kiszámítható és a kivételek minimálisak. Összjövedelem-szemlélet (bér, bónusz, juttatás, egységes cafeteria-rendszer a központi közigazgatásra) érvényesül.³⁴

A teljesítményértékelés során felszínre került hiányosságok adják az inputot a *kompetenciaalapú készségfejlesztéshez*. Ennek eszköze az igényösszesítés és az éves képzési terv. Specifikus kompetenciaalapú és általános képzések (informatika, nyelv, időgazdálkodás) nyújtják a képzési választékot. Állami vezetőknek stratégiai vezetésfejlesztési programokat (változásmenedzsment, stratégiai tervezés, vezetői tudás és képességfejlesztés) dolgoznak ki. A teljesítményértékelési rendszer hatékony működését programok (TÉR-tréning a bevezetés során, rendszeres frissítő tréningek) támogatják. A fiatal szakembereknek speciális képzések (külföldi közigazgatási ösztöndíjprogram fiatal szakembereknek) szólnak, amelyek elősegítik a generációváltást.³⁵ A megüresedett pozíciók betöltése központilag szervezett, kompetenciaalapú kiválasztással

³² Szetey Gábor: *Kormányzati személyügy. A közigazgatási kultúraváltás motorja*. Kormányzati háttérdokumentum. Balatonöszöd, 2006. augusztus 31.

³³ Szetey (2006): i. m.

³⁴ Szetey (2006): i. m.

³⁵ Szetey (2006): i. m.

és versenyvizsgával történik. Tartalékállomány biztosítja a belső szakértelem mobilitás útján történő optimális megosztását. *Employer branding* segíti a fiatalok bevonását és megtartását.³⁶

A reformereknek erős *szervezeti ellenállással* kellett számolniuk, mivel a tervezett átalakítások sértették a minisztériumi, ágazati érdekeket. Például a kötelező pályázati és kiválasztási eljárásban a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ által végzett kompetenciavizsgálat eredménye (ajánlati lista) annyiban kötötte a szerveket, hogy csak az ajánlati listán szereplő személyek közül választhattak.³⁷ A belső ellenállás szorosan összefüggött azzal is, hogy a magyar közigazgatásban uralkodó hierarchikus szervezeti kultúra nem tudta befogadni a weberi elvekhez igazodó karriermodellől idegen, újszerű HRM-megoldásokat. Így például a vezetők jobban bíztak a diplomával igazolható iskolai végzettséggel szerzett tudásban, mint a különböző készségekben, képességekben, szkeptikusak voltak a közigazgatási munka teljesítményének értékelhetőségével szemben, megelégedtek a személyügyi munka adminisztratív feladatainak teljesítésével, s nem igényelték a személyügy tanácsadói szerepét, a személyügyi folyamatok kiépítését és integrált rendszerré alakítását.

A magyar közigazgatás erős kötődése a hierarchikus *szervezeti kultúrához* jelentős akadálya volt annak, hogy javuljon a szervezeti teljesítmény. Ebben az időszakban hat magyar minisztériumban végzett empirikus kutatás is azt bizonyította, hogy a szervezeti kultúra hierarchikus jellege negatívan befolyásolja a vezetői munka minőségét, a szervezeti hatékonyságot, valamint a csoportmunka minőségét.³⁸

A reform csak részlegesen valósult meg, s legmesszebb a teljesítményértékelés és a teljesítményalapú jutalmazás bevezetésében jutottak, de a 2010-es kormányváltással ezeket is eltörölték.

³⁶ Szetey (2006): i. m.

³⁷ 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól.

³⁸ Hajnal György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2004. 137.

4. Egységes életpályamodell

A *Magyary Program* a neoweberi állami paradigma³⁹ szellemében született, s ez a sajátossága a közszolgálat megújítására is rányomta bélyegét. Egyfelől a hagyományos, zárt karrierrendszer jegyei – közjogi alapokon álló életpályák, stabilitás, kiszámíthatóság, karrier, szakmai, etikai elvárások, a rendszerirányítás centralizációja –, másfelől a professzionalizáció alapját jelentő munkaköri működés jellemzői köszönnek vissza a szövegből. Ugyanakkor a program többször is hangsúlyozza a hatékonyság, a teljesítmény értékeinek fontosságát, amelyek inkább még az NPM hagyatékai. Ennyiben tehát egy rendkívül vegyes kép rajzolódik ki, ugyanakkor nem a különböző típusú rendszerelemek egyszerű keveredéséről van szó, hanem azoknak az erős és cselekvőképés jó állam ideája által determinált ötvözéséről.⁴⁰

A *Magyary Program* másik sajátossága, hogy a *rendszerszintű* javaslatok weberiánus elemeket hordoznak magukban, míg a *szervezeti szintű* változások az NPM elveihez köthetők.⁴¹ Ez az összefüggés a közszolgálat esetében is kimutatható. A személyzeti igazgatást a centralizáció (stratégiai, módszertani, önbecsülési, képzési központ, kötött létszámgazdálkodás, kötött kinevezési és kifogásolási rend), a szervezetek szintjén megvalósuló HR-működést a menedzsmenteszközök széles körű alkalmazása (munkakör-értékelés, teljesítményértékelés, stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer), míg a státuszszabályokat az elkülönült közjogi szabályozás, a hivatásetikai normák megalkotása jellemzi.

A *Magyary Program* közszolgálatra vonatkozó részének központi kérdése az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetése. Kérdés azonban, hogy mit jelentett az *egységesség* és az *életpályamodell*.

Az *egységesség* a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem viszonylatában értelmezhető. Nem szabályozásbeli azonosságot jelent, hanem egyes pragmatikaelemek tekintetében egységes szabályozási kereteket (például kiválasztás, munkakör, értékelés stb.). Az egységes közszolgálati életpályamodell feltétele,

³⁹ Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 41–43.

⁴⁰ Hazafi Zoltán: A *Magyary Program* egységes közszolgálati életpályamodelljének értelmezése. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 44.

⁴¹ Rosta (2012): i. m.

hogy a „hivatásrendi életpályák” között az egységes elvek alapján szabályozott pragmatikaelemek közös kapcsolódási pontokat képezzenek, megteremtve ezzel az egyéni életutak horizontális irányú kiterjesztésének lehetőségét. Ez azt jelenti, hogy a hivatásrendi életpályák nem szigetelődnek el egymástól, hanem egymás irányába átjárhatók. Az átjárhatóságnak köszönhetően – azon túl, hogy bővülnek a karrierlehetőségek – javítható a stabilitás és a hatékonyság is, illetve a megszerzett közös tudás szélesebb körben hasznosítható.

Az *átjárhatóság* megkönnyítése szorosan összefüggött a nyugdíjszabályok módosulásával. A hosszabb szolgálati múlttal rendelkező, de a szolgálat „fösodrából” alkalmassági vagy más, önhibán kívüli okból kikerülő hivatásos állományúak számára indokolt volt méltányos továbbfoglalkoztatást biztosítani az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig. Ennek többféle eszköze lehetséges, így a szolgálatban megtartás könnyített feltételekkel azok számára, akiknek egészségi állapota, munkavégző képessége erőteljesen megkopik, csökken, ezért szolgálatukat nem, vagy csak kevésbé tudják a korábbi magas szinten ellátni, de tudásukra, tapasztalatukra, aktív munkavégzésükre a szervezetnek továbbra is szüksége van. Ugyanakkor alternatívát jelentett az is, hogy az érintett személy a hivatásos szolgálatát befejezze, és pályamódosítással a közszolgálat más területein folytassa karrierjét.⁴²

Az életpályamodell *közös kapcsolódási pontjai* voltak:

- a közös értéktartalmat hordozó hivatásetikai normák, valamint a köztestületként működő szakmai érdekképviselői szervek;
- a három hivatásrend munkaköri rendszerre történő átállítása;
- a Nemzeti Közszerológálati Egyetem új rendszerű képzésének részét képező egyetemi közös modul, amelynek célja, hogy a társhivatásrendek megismerjék egymás szakterületét, döntéshozatalát, képességeit és korlátait, szervezeti kultúráját;
- összehangolt vizsgák, képzési, továbbképzési és vezetőképzési rendszerek, hogy a képzési és továbbképzési kapacitások jobban legyenek kihasználva;
- az aktív katonai szolgálatból történő kiválást megelőzően nyújtandó, s a civil közszolgálati pályára történő áttérést szolgáló átképzés;

⁴² Hazafi Zoltán: Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közgazdaságban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 49.

- a mindhárom szolgálati területet átfogó úgynevezett Integrált Közzolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer,⁴³ amely biztosítja, hogy az egyes szolgálati területeken elért teljesítmények összehasonlíthatók legyenek, valamint az egyik jogviszonyból a másik jogviszonyba történő átlépés (jellemzően áthelyezés) esetén a korábban kapott teljesítményértékelés eredménye az új jogviszonyban elvégzett teljesítményértékeléssel összevonható legyen;
- a közigazgatásban már működő tartalékállomány kiterjesztése a hivatásos és honvédségi állományra is;
- állami, munkáltatói gondoskodás.

Mindezek alapján az *életpályamodell jellemzői* a következőkben összegezhetők. Elkülönült közjogi szabályozás keretében hivatásetikai normák képeznek közös értékrendet. A jogviszonyban elsődleges a közérdek és a köz szolgálat, a társadalmi bizalom fenntartása. Ez főleg a jogviszony keletkezésének és megszüntetésének feltételeit szigorítja, például büntetőeljárás mint kizáró feltétel, méltatlanság, méltatlansági eljárás. A munkakör válik az egyéni besorolás és karrier, valamint a HR-működés alapjává, a szénioritás csak kiegészítő jelleggel marad fenn. Egy közös, mindhárom hivatásrendre érvényes munkaköri rendszer működik. A teljesítményértékelés az egyéni kompetenciák fejlesztését, valamint a szervezeti célok elérését szolgálja. Programakkreditációra, minőségbiztosításra, tervezésre, tanulmányi pontrendszerre épül az egységes képzési és továbbképzési rendszer.⁴⁴

A *Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* a fentieket még kiegészíti néhány lényeges elemmel, a hivatásrendek jogállását szabályozó normák koherenciáját erősítő közzszolgálati kódex, a rugalmasabb foglalkoztatási feltételek kialakítását szolgáló közzszolgálati szerződés, valamint a vezető tisztviselők foglalkoztatására vonatkozó speciális szabályozás intézményeivel.⁴⁵

⁴³ Külön tanulmány mutatja be a részleteket, lásd Szakács Gábor: Teljesítményértékelés a közzszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 4. 10–20.

⁴⁴ Hazafi (2019b): i. m. 45.

⁴⁵ *Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)*. 62.

Vákát

Második rész

A jogi szabályozás paradigmaváltása

1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény „kiüresedése”

1.1. Bevezetés

Már az értekezésemben kitértem arra, hogy az *egységes szabályozás* milyen fontos szerepet játszik a jogviszonyok stabilitásában. Érintettem az egységes szabályozás néhány összefüggését, és ezek közül kiemelttem a különböző státustörvények egységesítésének feltételét, hogy maguk a jogállási törvények is egységes dogmatikai alapokkal rendelkezzenek, saját belső problémáikat ne „exportálják” a közös szabályozásba. Ugyanakkor a Ktv. már 2009-ben eljutott arra a szintre, ahol belső ellentmondásai (például a karrierlemeket csak részben szabályozta, a munkáltatói diszkrecionális jogkör növekedésével párhuzamosan csökkent a törvényi garanciák jelentősége, finanszírozási okok miatt egyes jogintézmények – mint a teljesítményértékelés – diszfunkcionálissá váltak, a szenioritásalapú előmenetel csaknem teljesen elvesztette jelentőségét stb.) miatt koherenciája meggyengült, s már nem volt képes stabil szabályozási kereteket biztosítani. Később a Ktv. esetében ez a követelmény még hangsúlyosabbá vált, mivel a Magyar Programban meghatározott hivatásrendek életpályáinak összehangolását a Ktv. bázisán kellett megvalósítani.

A Ktv. egységes szabályozásának megbontása az *autonóm szervek* személyi állományának sajátos jogállásával kezdődött el. Jogállási törvényeik az általánoshoz képest speciális rendelkezéseket állapítanak meg – esetenként – a szerv vezetője lényeges személyügyi kérdéseket szabályozhat.¹ Ugyanakkor az autonóm szervek függetlenségét biztosító sajátos szabályozás nem következetes, szervenként (ugyanazon szervtípuson belül) jelentős eltérések mutathatók ki. Ezek – egyes szervek esetén – önálló, „szigetszerű” státútumok kialakulásának

¹ Így például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke dönt az illetménypolitikai alapelvekről, a bérén kívüli juttatásokról, köztisztviselőinek alapilletményéről, meghatározza a teljesítményértékelés rendszerével, a kiválasztási politikával, továbbképzéssel összefüggő részletszabályokat.

irányába mutatnak. A folyamat betetőzéseként a Küt. formálisan is kivette az autonóm államhatalmi és államigazgatási szerveket a Kttv. hatálya alól, s mint különleges jogállású szervekre speciális státuszszabályokat állapított meg. Annak ellenére, hogy a törvényi szabályozás leválasztotta a különleges jogállású szerveket a Kttv.-ről, megőrizte a „közszolgálati jogviszony” fogalmát, igaz, alkotott belőle mindjárt két altípust is, a *kinevezéssel* és a *közszolgálati munkaszerződéssel* létesülő közszolgálati jogviszonyt. Ez lényegében azt jelenti, hogy a közszolgálati jogviszonyra háromféle szabályozási rezsim vonatkozik. Ugyanakkor – leszámítva az álláshely-gazdálkodással, díjazással, érdemek elismerésével, érdekegyeztetéssel kapcsolatos egyes szabályokat – a Küt. a Kttv. rendelkezéseit veszi át értelemszerűen. A Kttv. normativitása ellen hat a *helyi önkormányzatok* önálló szabályozás iránti igénye is.

Az államigazgatási szervek homogén körét sem hagyta érintetlenül a korábban egységes „köztisztviselői” jogállás fragmentálódása. A NAV *személyi állományának* jogállása a 2010-es szervezeti integrációt követően és a NAV-törvényben szereplő, speciális jogállási szabályoknak köszönhetően egyre markánsabban mutatott egy *sui generis* jogviszony irányába.

A Ktv. eredetileg az „egy szerv – egy jogállás” elvet érvényesítette, ami azt jelentette, hogy a törvény hatálya alá tartozó szerveknél kizárólag köztisztviselői kinevezést lehetett adni.² Később azonban az elv fellazult, s egyre nagyobb teret kapott a szerződéses alkalmazás. A folyamat betetőzéseként a Ktv. áttörte a kinevezés monopóliumának elvét, s a munkáltatóra bízta annak eldöntését, hogy az álláshelyet kinevezéssel vagy munkaszerződéssel tölti be. Ugyanezt az elvet követi a Küt. is.

A Kttv. *szervi hatályának lebontása* a Ktv., a Küt. és a NAVszjt. megalkotásával fejeződött be. Szervi hatálya kiüresedett, lényegében a helyi önkormányzati köztisztviselők jogállási törvényévé vált. Rendelkezéseinek túlnyomó többsége azonban – a besorolás, előmenetel, javadalmazás kivételével – tovább él szó szerint megismételve vagy technikailag módosítva az új jogállási törvényekben. Mindez azt bizonyítja, hogy létezik a közszolgálati jog közös váza, amely alapjául szolgálhat egy közszolgálati kódexnek.

² Ugyanez vonatkozott az ügykezelőkre, illetve a fizikai alkalmazottakra is, akik a köztisztviselőkkel együtt szintén közszolgálati jogviszonyban álltak.

1.2. Az autonóm szervek erőteljes szabályozási specializációja

Az autonóm szervek kialakulása és fejlődése mögött az állami szerepvállalás már a nyolcvanas években tapasztalt bővülése, valamint a kormányzás rendszerének, módszereinek változása húzódik meg. A közigazgatás a társadalom és a gazdaság egyre szélesebb területét kívánja befolyásolni, s ehhez új típusú szervezetekre van szüksége.³ Fejlődésük sokszínűsége miatt nehezen kategorizálhatók. Jellemük megítélése sem egységes a hazai közigazgatás-tudományban.⁴ A nemzetközi összehasonlítás is azt támasztja alá, hogy nehezen sorolhatók be a hagyományos kategóriákba. *Közös jellemzőik:* erősen specializálódnak, a menedzsment működési és pénzügyi autonómiát élvez, nem tartoznak a kormány irányítása alá, nem a végrehajtó hatalomban hagyományosnak mondható minisztériumi formában működnek, a személyi állományukat pedig igen változatos jogállásban foglalkoztatják.⁵

A Ktv. hatálya eredetileg csupán az államhatalmi szervek hivatalaira terjedt ki, majd később az autonóm államigazgatási szervek is fokozatosan bekerültek a törvény hatálya alá. A 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban tovább bővült

³ Lőrincz Lajos: A kormányzás eszközei és formái a fejlett tőkés országokban. *Állam és Igazgatás*, 34. (1984), 1. 46–60. Idézi György István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. 3–4.

⁴ Berényi Sándor az autonóm államigazgatási szervek kormánytól való függetlenségének rögzítése mellett úgy foglalt állást, hogy azok államigazgatási feladatokat látnak el, erre is tekintettel a közigazgatási rendszeren belül az államigazgatási alrendszer szervei közé sorolhatók. Berényi Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel, 2003. 301–302. Amint arra György István résztanulmányában rámutat, az autonóm szervek egyik típusa sem illeszthető azonban aggály nélkül a központi államigazgatási szervek körébe. Lásd György (2014): i. m. 6. Balázs István az autonóm szerveket úgynevezett atipikus közigazgatási szerveknek tekinti, amelyek nem minősíthetők a hagyományos értelemben vett államigazgatási szervnek, s bár a végrehajtó hatalmi ág részét képezik, attól relatíve függetlenek. Balázs István: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. In Balázs István – Jancsovics Andrea (szerk.): *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és a nyilvánosság*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1994. (Közigazgatási Füzetek 13.) 7–31.

⁵ Alex Matheson et al.: Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants. *OECD Working Papers on Public Governance*, (2007). 6. Idézi Linder Viktória: *Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humán erőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014b. 4–5.

az autonóm szervek köre.⁶ Személyi állományuk jogállásának specializálódása a *közzszolgálati jogviszony keretén belül* ment végbe, ezért *sui generis* jogviszonyról nem beszélhetünk. Ugyanakkor a szabályozásbéli eltérés a jogviszony lényeges elemeit is érintette, mint például a díjazást vagy az előmenetelt. A specializálódásuk másik lényeges jellemzője, hogy az autonóm szervek szabályozása egymáshoz képest is eltér. A Kttv. az autonóm szervek körébe tartozónak tekintette az *államhatalmi szervek hivatalait, az autonóm államigazgatási szerveket, valamint az önálló szabályozó szerveket*.

Az *államhatalmi szervek hivatalait* indokolt külön tárgyalni, mivel olyan szerveket szolgálnak ki, amelyek nem tartoznak a végrehajtói hatalmi ághoz, a végrehajtói hatalomtól függetlenül működnek. Abból a megfontolásból kerültek mégis a Ktv. hatálya alá, hogy közigazgatási jellegű feladatokat (jogalkalmazás, szervező-, irányítási, ellenőrzési munka) látnak el, s ennyiben tevékenységük megegyezik a közigazgatási szervek tevékenységével. Ráadásul a kilencvenes évek elején a törvényalkotási tervek még valóban az egységes közzszolgálati törvényről szóltak.⁷ Ugyanakkor be kell látnunk, hogy eltérő hatalmi ághoz tartozásuk okán a közzszolgálati pragmatika homogenitására nem gyakorolnak hatást,⁸ illetve nem tartoznak az egységes közigazgatási személyzetpolitika fókuszába. Esetükben ezért dogmatikailag az is elfogadható, hogy *kikerültek a Kttv. hatálya alól*, s rájuk a Küt. vonatkozik.⁹ Mindazonáltal *sui generis* szabályozásukkal praktikus okokból nem lehet egyetérteni, mert a Küt. rendelkezéseinek többsége megismétli a Kttv. szabályait.¹⁰ Ezalól az álláshely-gazdálkodással, díjazással, érdemek elismerésével, érdekegyeztetéssel kapcsolatos egyes szabályok képeznek kivételt.

⁶ 2012-ben – már a Kttv.-ben – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Országgyűlési Őrség, majd 2013-ban a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal és a Nemzeti Választási Iroda, 2014-ben a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala került ebbe a körbe. György (2014): i. m. 8–9.

⁷ György (2014): i. m. 5–6.

⁸ György (2014): i. m. 6.

⁹ Ez alól kivételt képez az Országgyűlés Hivatala, amely továbbra is a Kttv. hatálya alá tartozik. Az Állami Számvevőszék vezetőire és számvevőire háttérjogszabályként vonatkozik a Kttv.

¹⁰ György István két megoldást javasol a Kttv. hatályának keretein belül. Az egyik a jelenlegi helyzet fenntartása, a másik, hogy az autonóm szerv kikerül ugyan a Kttv. hatálya alól, de a szervről szóló szaktörvény háttérjogszabályként hivatkozik a Kttv. rendelkezéseire. György (2014): i. m. 24–25.

Az autonóm államigazgatási szervek,¹¹ valamint az önálló szabályozó szervek azonban más megítélés alá esnek. A végrehajtói hatalom részeként a Kttv. hatálya alá tartozásuk egyértelműnek tűnt, ugyanakkor a mindenkori kormánytól való függetlenségük garanciájaként széles körű önállósággal rendelkeznek személyi állományuk jogállási kérdéseiben. Az önállóság mértékét tekintve azonban lényeges különbségek tapasztalhatók.

A legnagyobb önállósággal az NMHH rendelkezik. Az elnöke *önállóan alakítja* a szervezet személyzetpolitikáját, meghatározza a Hatóság feladatainak ellátásához szükséges álláshelyek rendszerét, a feladatok ellátásához szükséges erőforrások mennyiségét, valamint a Hatóság szervezeti és működési szabályzatában jelöli ki azokat az álláshelyeket, amelyek munkaviszony keretében is betölthetők. A Hatóság elnöke szabályzatban meghatározhatja az álláshelyek besorolási kategóriáit. Ő dönt az illetménypolitikai alapelvekről és a béren kívüli juttatásokról, és a Hatóság Közzszolgálati Szabályzatában határozza meg a teljesítményértékelési rendszerével, az ahhoz kapcsolódó jutalmazással, toborzási és kiválasztási politikájával, valamint a továbbképzések, tanfolyamok, egyedi fejlesztések tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos részletszabályokat.¹²

A Küt. alapján szintén az *elnök határozza meg* az álláshelyen ellátandó feladatokat, valamint az álláshely betöltésének szakmai feltételeit: az elvárt iskolai végzettséget, szakképzettséget, szakképesítést, a közigazgatási alap-, illetve szakvizsga, jogi szakvizsga, tudományos fokozat meglétét, az egyéb közigazgatási tanulmányokat, a nyelvismeretet, a szakmai tapasztalatot és a képzési kötelezettség teljesítését.¹³

Az autonóm szervek esetében az első számú vezető belső szabályozási hatásköre kellő rugalmasságot biztosít a szervezeti specialitások érvényesítéséhez, és garanciát nyújt az autonómia megőrzéséhez. Ugyanakkor a belső szabályozás, illetve az egyedi mérlegelésen alapuló döntés *nélkülözi a törvényi garanciákat*. A törvényi szabályozás, vagyis a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteinek meghatározása a *joghoz való kötöttség*, illetve a *közigazgatás törvény alá rendeltségének* követelményéből fakad.¹⁴ *Tartós jogviszonyok* esetén különös jelentősége

¹¹ Ksztv. 1. § (3) bek.

¹² Mttv. 110/A. § (2)–(7) bek.

¹³ Küt. 6. § (2) bek.

¹⁴ 8/2011. (II. 18.) AB határozat. Vö. Ludányi Dávid: Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 106–121.

van azoknak a törvényi garanciáknak, amelyek biztosítják, hogy a köztisztviselő mint munkavállaló függő helyzete ne okozzon kiszolgáltatottságot.¹⁵

A *nemzetközi szakirodalom* is megemlíti, hogy az autonóm szerveknél biztosított privilégiumok torzíthatják a közszektor ösztönzőrendszerét. A kiegyenlítőlen ösztönző struktúrák pénzügyi és foglalkoztatási problémákhoz vezethetnek, megnehezíthetik a minisztériumokba és az egyéb, nem kiemelt szervezetbe történő jó minőségű munkaerő toborzását, továbbá elégedetlenséget, motivációhiányt szülhetnek a nem autonóm területeken dolgozó állományban.¹⁶ Az egymástól eltérő ösztönzőrendszerek egyenlőtlen *munkaerőpiaci* helyzetbe hozzák a szervezeteket, s ez zavart okozhat az utánpótlásban vagy a munkaerő megtartásában. Az államnak azonban egységesen fennáll a felelőssége a teljes közigazgatás működéséért olyan helyeken is, ahol a helyi viszonyok miatt vagy éppen az általános szabályok szerint kevésbé vonzó jövedelmek okán fennakadások tapasztalhatók az álláshelyek betöltésében.

Az autonóm szervek kapcsán fontos még szólni a *helyi önkormányzatokról* is. Esetükben gyakran vitatott kérdés volt, hogy az önkormányzati autonómia milyen mértékű rugalmasságot igényel – elsősorban – a költségvetési vonzattal járó státuszszabályok kialakításában. A kedvezőbb pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok tágitani szerették volna a mozgásterüket, míg az anyagi nehézségekkel küzdő képviselő-testületek a kötött és államilag finanszírozott rendszert támogatták.

A problémával már a *20. század elején* is találkozhattunk. Már ekkor lehetőséget kaptak a városok, hogy az illetményeket anyagi erőforrásaiktól függően pozitív vagy negatív irányba eltérítsék.¹⁷ Később egyre növekedett az állami beavatkozás, s korlátozták a helyhatóságok mozgásterét. Úgynevezett pótilletményt csak abban az esetben állapíthattak meg, ha a város közigazgatási ügyeinek vagy üzemeinek bonyolultsága vagy felelősségteljes vitele azt indokolta. Néhány év múlva az állami kontroll erősödött, s „kiemelt” illetményt csak a belügyminiszter jóváhagyásával állapíthattak meg, amelyhez kellett a pénzügyminiszter egyetértése is.¹⁸

¹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

¹⁶ Lásd Rob Laking: Agencies: Their Benefits and Risks. *OECD Journal on Budgeting*, 4. (2005), 4. Idézi: Linder (2014b): i. m. 25.

¹⁷ 1912. évi LVIII. törvénycikk a városok fejlesztéséről, 14. §.

¹⁸ 1927. évi V. törvénycikk egyes adók és illetékek mérsékléséről és a pengőértékben való számítás-sal kapcsolatos rendelkezésekről, továbbá az önkormányzati testületek háztartásának hatályosabb ellenőrzéséről, 49. § (1)–(10) bek.

A Ktv. eleinte széles körben engedte meg a helyi önkormányzatoknak, hogy rendeletet alkossanak közszolgálati kérdésekben. Így például eltérhettek a törvény szerinti illetményrendszerétől.¹⁹ Ez azt jelentette, hogy a törvényben megállapított illetményalap összegét korlátlanul emelhették, illetve csökkenthették. Növelhették az illetménypótlékot, illetve a szorzószámokat, de meg kellett tartaniuk a szorzószámok közötti arányokat. Rendeletben kedvezőbb szabályokat állapíthattak meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyéb juttatásokra.²⁰ Mindezt azzal indokolták, hogy az illetményrendszer kötött szabályaival nem lehet korlátozni az önkormányzatok önálló gazdálkodását.²¹ A széles szabályozási mozgástér eredményeként tartalmukban különböző, önálló közszolgálati státútumok sorozata született, amelyek egyrészt az önkormányzatok és az államigazgatási szervek között, másrészt az önkormányzatok között alakítottak ki lényeges különbségeket a foglalkoztatási feltételekben. Ennek hatására utánpótlási zavarok keletkeztek, mivel elvándorlás indult a kedvezőbb feltételeket nyújtó, gazdagabb önkormányzatok felé.²²

A törvényi szabályok *normativitását* a jogalkotó fokozatosan állította helyre. Az önkormányzatoknak egyre szűkült az illetményrendszerrel kapcsolatos eltérési lehetősége. Először kizárólag az alapilletmény összegének módosítására korlátozódott, majd a törvény az illetményalaptól való eltérés mértékét is keretek közé szorította, végül megtiltotta az illetményalaptól való eltérést. Az illetménykiegészítés és a vezetői pótlék megállapítása tekintetében hagyott bizonyos rugalmasságot.²³

Tehát míg az autonóm szervek esetében egyre bővülő szervezeti körre vonatkozó, széles körű specializálódás a jellemző, addig a helyi önkormányzatok tekintetében a kezdetben tágra nyitott szabályozási önállóság fokozatos szűkítése, az egységes szabályozás szigorodása ment végbe.

¹⁹ Ktv. 42. § (3) bek. (1992. július 1-jétől hatályos szövege).

²⁰ Ktv. 4. § (2001. június 30-ig hatályos szövege).

²¹ Zsuffa István (szerk.): *Közzszolgálati kézikönyv*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 257.

²² Az életpályatörvény 44. §-ának indokolása is az aránytalanságokra utalt. „[...] a törvény fontos új szabályt vezet be az önkormányzatok illetményalap-megállapítási jogosultságának korlátok közé szorításával, hogy ezáltal mérséklődjék a köztisztviselők illetményeinek között az elmúlt években tapasztalt növekvő, a munkateljesítmények alapján nem indokolt aránytalanság.”

²³ Életpályatörvény 47. §, 49. § (5) bekezdés.

Fordulatot a Ktjv. hozott. A kormányzati szolgálati és a közszolgálati jogviszony törvényi szabályozásának különválasztása,²⁴ valamint az *önkormányzati köztisztviselők kirekesztése* a Magyar Programban meghirdetett közszolgálati életpályamodell bevezetéséből – amelyet később külön kormányhatározat is megerősített – abba az irányba mutat, hogy az önkormányzatoknak maguknak kell megoldaniuk a köztisztviselők életpályája kérdéseit.

Az önkormányzatok a Kttv. kötött előmeneteli és díjazási szabályain nem változtathatnak. Ugyanakkor erre nagy szükség lenne, mivel az említett rendelkezések – az illetményalap évek óta tartó befagyasztása,²⁵ valamint a bérminimum folyamatos emelkedése, s ezeknek köszönhetően a fizetési fokozatok „egymásra csúsztatása” miatt – már nem nyújtanak tervezhető, kiszámítható karriert. Így például az eltérő besorolás ellenére közel megegyezik a pályakezdő és a pályája csúcán lévő köztisztviselő illetménye. Karriert egyedül a címek és a vezetői beosztások jelenthetnek. Inkább csak átmeneti megoldás, hogy az önkormányzatok rendeletben, saját forrásaik terhére az illetményalapot magasabb összegben állapíthatják meg.²⁶ A tartós megoldáshoz a szabályozás teljes felülvizsgálatára és átalakítására volna szükség. Ezt érzékelve az utóbbi időkben megfogalmazott béremelési követelésekkel együtt az is kirajzolódott, hogy a szabályozás új alapokra helyezésének milyen változatai lehetnek.

Ha nagyon leegyszerűsítjük a lehetőségeket, akkor alapvetően *két irány* jöhet szóba. Az *egyik* a jelenlegi karrierrendszer kereteinek megőrzése. Ebben az esetben az önkormányzatok bérpozíciójának növelését több évre előirányzott bérkiegészítés, illetve az illetményalap együtemű, jelentős emelése biztosítja. Ez a megoldás gyakorlatilag nem változtatná meg a hatályos karrierelvű előmenetelt és díjazást, és megőrizné a szabályozás egységességét is. Ez a jelenlegi helyzet fenntartását jelentené bérpolitikai intézkedésekkel ötvözve. A Kttv. továbbra is megmaradna mint az önkormányzati köztisztviselők státuszszabálya.

A *másik* lehetőség a nagy fokú decentralizáció. Az önkormányzatok maguk alakítják előmeneteli és díjazási rendszerüket szabadon megválasztott rendezőelvek, például a munkakör jellege, a munka mennyisége, minősége stb. alapján.

²⁴ A különválasztás a Kttv. keretein belül is megmaradt.

²⁵ Az illetményalap 38 650 forint, 2008 óta nem változott.

²⁶ 2016-os adatok szerint az 1302 önkormányzati hivatal közül 303 hivatalban emelték meg az illetményalapot. Forrás: Magyar Államkincstár. A magasabb illetményalap megállapításához az éves költségvetésről szóló törvény ad rendszeresen felhatalmazást. Lásd 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről 61. § (6) bek.

Az állami támogatás a feladatfinanszírozáson keresztül épülne be a helyi költségvetésekbe. Ez a megoldás gyakorlatilag elengedi az önkormányzatokat, s rájuk bízva saját előmeneteli és díjazási rendszerük kialakítását. Ez valószínűleg hatással lenne a többi pragmatikaelemre is, például kiválasztás, teljesítményértékelés, továbbképzés, s ezek tekintetében is a decentralizáció érvényesülne. Ez a folyamat végképp átalakítaná a szabályozást, s a Kttv.-nek jelentősen csökkenne a normatív ereje, a hangsúly a helyi közszolgálati státútumokra helyeződne.

A *nemzetközi trendekkel* az utóbbi megoldás állna összhangban. Ezek lényege, hogy az önkormányzatok önállóan alakítják díjazási rendszereiket, s döntenek az illetmények megállapításáról. Saját státútumot alkotnak, vagy kollektív szerződést kötnek. Ennek köszönhetően egymástól elkülönülő, szigetszerű szabályozások alakulnak ki. A köztisztviselők hagyományos értelemben (szenioritás, kiszámíthatóság, garancia) már nem számíthatnak életpályára, számukra a karriert a magasabb szintű munkakörbe vagy másik önkormányzathoz kerülés jelenti.²⁷

1.3. Az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony: új sui generis közszolgálati foglalkoztatási jogviszony

A NAV központi hivatalként az államigazgatási (kormányzati igazgatási) szervek közé tagozódik sajátos jogállással.²⁸ Ennek ellenére a Kit. nem vonatkozik rá, helyette egy új jogállási törvény, a NAVszjt. rendezi a NAV személyi állományának jogállását. A NAVszjt. egy új foglalkoztatási jogviszonyt statuált adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony elnevezéssel. A *sui generis közszolgálati foglalkoztatási jogviszony* megszületéséig hosszú út vezetett.

²⁷ CNFPT: Les conditions d'emploi des agents publics locaux dans l'Europe élargie. 2005.

²⁸ Törvénnyel létrehozott központi hivatal, amely rendvédelmi feladatokat lát el. Kit. 37. § (1) bekezdése.

A NAV²⁹ *különböző jogállású szervek integrálásának* eredményeként született.³⁰ Olyan szervezetről van szó, amely a hagyományos adóigazgatási feladatok mellett vámigazgatási és bünyügyi tevékenységet is ellát. Ennek köszönhetően erős szervezeti tagoltságot és vegyes jogállású személyi állományt örökölt. Érthető ezért, hogy szervezetfejlesztési céljai között mindvégig szerepelt a szervezeti integráció és a személyi állomány jogállásának egységesebbé tétele. Ez utóbbit már a kezdetekkor³¹ a kétféle jogállás sajátos ötvözésével képzelték el, aminek eredményeként egy rendkívül intenzív jogalkotás kezdődött el, illetve kifejlődött egy – mind a Kttv., mind a régi Hszt. szabályaitól különböző³² – sajátos közszolgálati pragmatika.³³ Ez egyfajta *prototípusát* adta – a Magyar Programban meghatározott – életpályamodellek egységesítésének is.³⁴

A sajátos „NAV szolgálati jogviszony” kifejlődésével párhuzamosan a szabályozás egyre látványosabban *különült el* a kormánytisztviselői jogállástól. Bár ekkor a NAV kormányhivatalként a kormány irányítása alatt állt, teljesítményértékelés, minősítés, továbbképzés, képesítés tekintetében mégis kikerült a kormány államigazgatásra alkotott egységes szabályozása alól.

A két szolgálati terület egységesítése az önálló státusztörvény irányába tett lépések ellenére nehezen haladt. Hosszú ideig fennmaradt a két szolgálati terület közötti *párhuzamosság*.³⁵ A személyi állomány vegyes jellege változatlanul viszatükröződött a humánpolitikai funkciók ellátásában is. A Hivatali Központban

²⁹ A NAV speciális helyzete személyi állományának nagyságával és összetettségével is összefügg. Több mint 22 ezer alkalmazottja van, s ezáltal a közigazgatás egyik legnagyobb munkáltatója, személyi állományának háromnegyede kormánytisztviselő és ügykezelő, míg egynegyede hivatásos szolgálati jogviszonyban álló pénzügyőr. Forrás: NAV-foglalkoztatottak jogállása. *InfoJegyzet*, 67., 2020. október 30.

³⁰ A NAV két szervezet, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) végbement egyesülése eredményeként jött létre 2011. január 1-jén.

³¹ A 2015-ös szervezeti átalakításig.

³² Olyan kérdésekben is eltért a jogalkotó a régi Hszt., illetve Kttv. szabályaitól, amelyek tekintetében már közös szabályozás született, például teljesítményértékelés, minősítés.

³³ A NAV-törvény első négy módosítása a személyi állományra vonatkozó, eredetileg húsz paragrafusból álló II. fejezetet száztizenkilenc szakasszal egészítette ki. Volt olyan módosítása, amely több mint ötvenszakasznyi közszolgálati jogot érintő módosítást tartalmazott. Lásd Bérces Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.

³⁴ Bérces (2014): i. m. 51.

³⁵ A vám- és az adóterület továbbra is párhuzamosan működött 19-19 megyei adó- és vámigazgatósággal, 3-3 fővárosi, valamint 1-1 kiemelt adó- és vámigazgatósággal.

két humánpolitikai szervezeti egység, a Kormánytisztviselők Humánigazgatási Főosztálya és a Pénzügyőrök Humánigazgatási Főosztálya látta el a két személyi körrel kapcsolatos személyügyi tevékenységet. Működésük lényegében egymástól független volt, a humánpolitikai hatáskörüket önállóan gyakorolták. A vámterületen továbbra is a *szolgálati viszony túlsúlya* maradt a jellemző,³⁶ „civilizálásra” még a funkcionális területeken sem került sor. A szervezeti integrációt követően olyan munkaköröket alakítottak ki – jellemzően a funkcionális területeken –, amelyeket hivatásos szolgálati jogviszonyban, illetve kormányzati szolgálati jogviszonyban egyaránt be lehetett tölteni, s ez a szervezeten belül feszültséget okozott.³⁷

A 2015-ben végrehajtott újabb jelentős *szervezeti átalakítás* – amely a szervezeti tagoltság és párhuzamosság megszüntetését, az elkülönült központi, régiós és megyei irányítás felszámolását tűzte ki célul – ismét nagy hatást gyakorolt a személyi állomány jogállására. Az adó- és vámigazgatóságok szervezetében a külön szervezetként működő adóigazgatóságok és vámigazgatóságok összevonása valósult meg. Az új szervezeti struktúra kialakításával párhuzamosan a NAV-törvény sajátos „NAV-életpályamodellt” vezetett be.³⁸

A kétféle jogviszony ötvözésének szándéka továbbra is megmaradt, de míg a szabályozás iránya korábban a régi Hszt.-től és a Kttv.-től egyaránt eltérő *hibrid jogviszony* felé mutatott, addig a „NAV-életpályamodell” a rendvédelmi életpályát másolta azzal a különbséggel, hogy a szervezet „civil” kormánytisztviselőit

³⁶ A NAV-nál foglalkoztatott kormánytisztviselők és pénzügyőrök képesítési előírásairól szóló 96/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet határozta meg azokat a munkaköröket, amelyeket csak hivatásosokkal lehetett betölteni; a hivatásos és a civil állomány között nem volt átjárás, kizárólag eseti elnöki engedély alapján lehetett ettől eltérni. Bérces (2014): i. m. 52.

³⁷ Magasvári Adrienn: Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Zágón – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *„Tehetség, szorgalom, hivatás.”* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2021. 76.

³⁸ A NAV számára egyre nagyobb kihívást jelentett a megfelelő mennyiségű és minőségű emberi erőforrás biztosítása. Csökkenő pályázatok, növekvő fluktuáció és munkateher jellemezte a személyi állomány helyzetét. A munkatársak javadalmazása jelentősen elmaradt a versenyszférában (különösen Budapesten) elérhető jövedelmektől. A pénzügyőrök jelentős számban adták be áthelyezési kérelmüket rendvédelmi szervekhez. Az életpályamodell bevezetésével – a Hszt.-hez hasonló mértékű – átlagosan 50%-os bérfejlesztésre került sor három évre elosztva. (2016. július 1-jétől átlagosan 30%, 2017. január 1-jétől további 5%, 2018. január 1-jétől további 15%). Az ügykezelők és a munkavállalók illetménye 30%-kal emelkedett 2016. július 1-jétől. Magasvári Adrienn – Szabó Andrea: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkaerő-megtartó képességének vizsgálata egy speciális célsoport körében. *Magyar Rendészet*, 19. (2019), 2–3. 143–162.

is integrálta az új életpálya keretei közé. A besorolást, előmenetelt, díjazást lényegében egységessé tette a pénzügyőrök és a kormánytisztviselők számára. Megőrizte a szolgálati idő múlására épülő előmenetelt, de díjazta a munkaköri sajátosságokat is (nagyobb felelősségvállalás és önállóság, szakmai fejlődés stb.). A munkaköröket hierarchikusan egymásra épülő kategóriákba sorolta, s a betöltött munkakör, illetve a szolgálati idő együttesen határozta meg a besorolást. Így a karrierperspektíva kibővült, a besorolásban való előmenetel mellett a magasabb kategóriájú munkakörbe lépés is magasabb díjazással járt.

A NAV-törvény a Kttv. kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályainak mintegy *kétharmadát* érintően állapított meg speciális rendelkezéseket. Ezek egy része a kormányzati szolgálati jogviszony pragmatikájának *lényeges tartalmát* módosította a NAV kormánytisztviselői tekintetében. A kiválasztás (pályázati eljárás), előmenetel, díjazás, továbbképzés, teljesítményértékelés, kormánytisztviselői kártérítési felelősség szabályai alól teljeskörűen kivette a NAV kormánytisztviselőit, s koncepcióban is eltérő rendelkezéseket állapított meg. Az előmenetel és a díjazás új, munkaköralapú koncepcióját már említettem. A szervezeti értékelésre épülő teljesítményértékelés a NAV kiemelt feladatainak és az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben foglaltak teljesítésének elősegítésére irányult.³⁹ A NAV – humán erőforrás-fejlesztési feladatokat ellátó intézete útján – maga látta el a képzés, továbbképzés szervezését, lebonyolítását. Ebben nem korlátozták a közigazgatási továbbképzések finanszírozási, tervezési és minőségbiztosítási szabályai.⁴⁰ Nem lehetett alkalmazni a közszolgálati tisztviselők egységes tanulmányi pontszámrendszerét sem. A kormánytisztviselő kártérítési felelősségére visszahozta a Ktv. korábbi szabályait, amely

³⁹ A teljesítményértékelés a NAV szervezeti teljesítményértékelésére épült, célja a NAV kiemelt feladatainak és az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben foglaltak teljesítésének elősegítése. A szervezeti teljesítmény mérése a bevételek, a szolgáltató tevékenység, a hatósági tevékenység, a szervezeti irányítás és a működtetés szempontjából történt. *Jelentés a NAV ellenőrzéséről – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hátralékkézelési és végrehajtási eljárási, valamint a kiemelt adózói körben gyakorolt tevékenysége szabályszerűségének, az EUROFISC rendszer működésének ellenőrzéséről*. 2015. március 30–31.

⁴⁰ Saját képzési és továbbképzési rendszerét a 11/2015. (IV. 9.) NGM rendelet szabályozza. Speciális elemei: hatósági jellegű képzések (előképző tanfolyam, alapfokú és középfokú szaktanfolyam), munkakör-specifikus kötelező szakmai alapképzés, a NAV Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete által felkért foglalkoztatottakból álló Oktatási Szakértői Munkabizottság, minőségirányítási rendszer.

gondatlanság esetén egységesen egyhavi távolléti díj összegében maximálta az anyagi felelősség mértékét, „minősített” esetekben háromhavi illetményben.⁴¹

A Kttv. és a NAV-törvény közötti koncepcionális különbségek közé sorolhatjuk a *szabályozás eltérő módját* is. Míg a kormányzati szolgálati jogviszony esetében kizárólag jogszabály szabályozhatja a jogviszonyt, addig a NAV-törvény *kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabálynak* minősítette a *foglalkoztatási szabályzatot* is, amelyből jogok és kötelezettségek is származhatnak a jogviszony alanyai számára⁴² (például illetménymegállapítás rendje,⁴³ egyoldalú jognyilatkozatból származó jogok,⁴⁴ kötelezettségek, igazságügyi szakértői tevékenység végzése,⁴⁵ pályázati eljárás részletszabályai⁴⁶). Az említett koncepcionális különbségek alapján egy *kvázi sui generis* jogviszony képe rajzolódik ki, amely formailag ugyan kormányzati szolgálati jogviszony, de lényeges elemei eltérnek a Kttv. által szabályozott kormányzati szolgálati jogviszonytól.

Az eltérő szabályozás *esetenként* visszalépéshez vezetett például a szakmai követelményekben. A NAV-törvény felhatalmazta a NAV elnökét arra, hogy felmentést adjon a felsőfokú iskolai végzettség alól. Ez egyfelől sajnálatos, mert a Ktv. egyik erénye éppen az volt, hogy törvényi szinten rögzítette, hogy a központi közigazgatásban alaptevékenységet csak diplomás köztisztviselő láthat el, illetve a képesítési előírások alól felmentés nem adható. Másfelől nehezen érthető a felmentési jogkör indokoltsága, mivel a kilencvenes évek elejétől napjainkig gyökeresen megváltozott a felsőfokú iskolai végzettségű közszerződési tisztviselők aránya: 33%-ról 71%-ra növekedett.⁴⁷

Az egységesítési törekvések ellentmondásosan alakultak, az úgynevezett *vegyes jogállás*⁴⁸ nem szüntette meg a személyi állomány eltérő jogi státuszából fakadó egyenlőtlenségeket, s nem oldotta meg az ezekből eredő feszültséget.⁴⁹ A szervezeti integráció lezárulását, valamint a teljes körű egységesítést a NAVszjt.-től várták. Ennek érdekében a törvény formailag is leválasztotta

⁴¹ NAV-törvény 34/F. (3)–(4) bek.

⁴² NAV-törvény 34/Y. § (1) bek. j) pont.

⁴³ NAV-törvény 30. §.

⁴⁴ NAV-törvény 16/B. § (1) bek.

⁴⁵ NAV-törvény 33/C. § (2a) bek. e) pont.

⁴⁶ NAV-törvény 16/A. § (5) bek.

⁴⁷ 1994, 2017. BM KÖZIGTAD, BM KÖZSTAT.

⁴⁸ Horváth Attila: *Vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. 3.

⁴⁹ Magasvári (2021): i. m. 70.

a NAV személyi állományát a Kttv.-tól, illetve a Hszt.-tól, s egy önálló, az egyéb közszolgálati jogállási törvényektől független, egységes új szolgálati jogviszonyt hozott létre, amely egyaránt vonatkozik a korábban hivatásos szolgálati és a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra.

Az *egységesítés* azonban nem következetes, mivel a törvény a pénzügyőri státuszon belül két alkategóriát különböztet meg, a „pénzügyőri munkakört betöltő pénzügyőri státuszú foglalkoztatottat”, illetve a „tisztviselői munkakört betöltő pénzügyőri státuszú foglalkoztatottat”. Az előbbi a hagyományos hivatásos jogállású, aki egyenruha- és fegyverviselésre, valamint intézkedésre jogosult és kötelezett, míg az utóbbi kizárólag rendfokozat és társasági egyenruha viselésére jogosult, minden más kérdésben rá a tisztviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.⁵⁰

A NAVsajt. előmeneteli rendszerének szabályozásán a *Kit. hatása*, illetve a *Kttv. és a rendvédelmi életpálya örökségének nyoma* egyszerre érzékelhető. A Kit. hatásának tulajdonítható a szenioritás meggyengülése – megszűnt a fizetési fokozatokban történő előrelépés automatizmusa, csökkent a fizetési fokozatok száma, növekedett a várakozási idő, minimális lett a fokozatváltással együtt járó jövedelemnövekmény –, továbbá a sávos bérrendszer. A Kttv. öröksége a *merit system* – az előmenetel feltételeit, például a teljesítményértékelést, a továbbképzést, a vizsgakötelezettségeket jogszabály határozza meg –, a teljesítményértékelés eredményétől függő illetményeltérítés, a személyi illetmény, a különböző pótlékok (éjszakai, egészségügyi), valamint a szervezeti hierarchiától függő magasabb illetmény. A rendvédelmi életpályából eredeztethető a munkaköralapú besorolás és a munkaköri pótlék, valamint az időpótlék.⁵¹

Az autonóm szerveknél már említettem, hogy a széles körű belső szabályozásra való felhatalmazás aggályos, mivel nem áll összhangban a *közigazgatás törvény alá rendelésének* követelményével. Hasonló kritika fogalmazható meg a NAV esetében is, ráadásul a NAV a kormány irányítása alatt működik, ezért az önálló szabályozás nem indokolható az autonómia védelmével.

A NAVsajt. értelmében a NAV vezetője a szolgálati jogviszony *lényeges elemeit szabályozhatja*. Így például azt, hogy egyoldalú jognyilatkozatból milyen esetekben származhatnak jogok vagy kötelezettségek, a helyettesítési

⁵⁰ Magasvári (2021): i. m. 76.

⁵¹ Vö. Ludányi Dávid: A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 69. (2021a), 8. 1328–1329.

díj mértékének szempontjait, a munkavégzési kötelezettség alóli mentesülést, az illetménymegállapítás rendjével kapcsolatos részletszabályokat, a munkaviszony keretében is ellátható feladatokat. A jogalkotási törvénnyel összhangban szerencsésebb lett volna szűkebben megállapítani a NAV vezetőjének szabályozási hatáskörét.

1.4. Az „egy szerv – egy jogállás” elvének megszűnése

A Ktv. eredetileg az „egy szerv – egy jogállás” elvét képviselte, amely azt jelentette, hogy a törvény szervi hatálya eldöntötte, hogy a *szervezet alkalmazottai köztisztviselői* minőséggel⁵² rendelkeznek-e, vagy sem. Később azonban az elv fellazult, s egyre nagyobb teret kapott a szerződéses alkalmazás.

Kezdetben csak látens módon – a törvényi rendelkezések rugalmas értelmezésével – éltek a szerződéses alkalmazás lehetőségével, később a Kttv. *expressis verbis* megengedte, hogy közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskör gyakorlásával közvetlenül össze nem függő feladat ellátására *munkaviszonyt* létesítsenek azzal a megszorítással, hogy a munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya nem haladhatja meg az engedélyezett létszám 10%-át.⁵³ A megengedő szabályozás következtében a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók létszáma elérte a 15 ezret.⁵⁴

Végül a Kit. a munkaszerződéses alkalmazást *egy szintre hozta a kinevezéssel*. A munkáltató döntésére bízta, hogy szerződéssel vagy kinevezéssel tölti-e be az álláshelyet. A törvény a korábbi *monolitikus* foglalkoztatást *duális* rendszerrel váltotta fel. Lényegében sem a szervezeti jogállásnak, sem az ellátandó funkciónak nem tulajdonít jelentőséget a létesítendő jogviszony típusa tekintetében.⁵⁵

⁵² Ugyanez vonatkozott az ügykezelőkre, illetve a fizikai alkalmazottakra is, akik a köztisztviselőkkel együtt szintén közszolgálati jogviszonyban álltak. Később az ügykezelők átmenetileg kikerültek a törvény hatálya alól, a fizikai alkalmazottak viszont véglegesen munkavállalókká váltak.

⁵³ Kttv. 8. § (2)–(3) bek.

⁵⁴ Az NGM 2013. május 31-ei adatai alapján. Forrás: költségvetési szervekre vonatkozó 1668 OSAP számú adatgyűjtés. Országos Statisztikai Adatfelvételi Program (2013).

⁵⁵ A kormányzati igazgatási szervnél munkaviszony keretében ellátható feladatokat a kormányzati igazgatási szerv szabályzata határozza meg. Munkaviszony bármely, a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen vagy a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára a kormány által betölteni engedélyezett álláshelyen létrehozható

A duális szabályozás kialakulása más országokban is ismert jelenség, ezért érdemes a folyamatot *nemzetközi összefüggéseiben* is áttekinteni. Az EU-tagállamok csaknem mindegyikében előfordul, hogy a személyi állomány különböző jogállású személyekből áll.⁵⁶ Az egyes államok néha több jogviszonytípust is megkülönböztetnek. Általában ott homogén a jogi szabályozás, ahol csaknem teljesen magánjogiasították a tisztviselők jogállását.⁵⁷ Egyre kevesebb köztisztviselő tartozik egységes jogállás alá.⁵⁸

A differenciálódás *kétféle relációban* megy végbe. Az első a közjogi és a magánjogi szabályozás közötti viszonyt érinti. Csaknem mindegyik tagállamban kialakult a szabályozás *duális* rendszere. Ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a szerződéses alkalmazásra is, s ezért a közjogi jogállás mellett megjelenik a magánjogi státusz is. S bár magas szintű jogszabályok kísérik meg a feladat jellege alapján szétválasztani a kétféle jogállás alkalmazhatóságának körét, folyamatosan csökken a kinevezett köztisztviselők aránya, s növekszik a szerződéses munkavállalóké. Ez összefügg azzal, hogy általában ugyanarra a feladatra kinevezéssel és szerződéssel is alkalmaznak köztisztviselőt, illetve munkavállalót. A differenciálódás másik relációja a közjogi szabályozáson belüli *általános és speciális jogállások* egymáshoz való viszonyát érinti. Bizonyos szakterületek kiválnak az általános keretből, s önálló, speciális jogállást kapnak. Általában a külszolgálat, a rendvédelem és a katonaság rendelkezik speciális jogállással, de vannak országok, ahol a közoktatásban, a felsőoktatásban, illetve a kórházakban is speciális jogállású személyzet dolgozik.⁵⁹

függetlenül annak besorolásától. A kormányzati igazgatási szervnél munkaviszony keretében betöltött álláshelyek száma nem haladhatja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámának és a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára betölteni engedélyezett álláshelyek 10%-át. Kit. 279. § (1), (2)–(4) bek.

⁵⁶ A francia közszolgálatban az általános szabályozáson belül külön státusztörvénye van az államigazgatási (*Fonction Publique d'État*), az önkormányzati (*Fonction Publique Territoriale*) és az egészségügyi (*Fonction Publique Hospitalière*) tisztviselőknek.

⁵⁷ Így például Svédország, Olaszország vagy Lengyelország.

⁵⁸ Észtországban az utóbbi években jelentősen csökkent a kinevezett köztisztviselők aránya, legutóbb 20%-kal tervezték csökkenteni. Portugáliában 2008 óta a védelmi, külszolgálati, titkosszolgálati, bűnüldözési, közbiztonsági feladatokat ellátókra alkalmazzák a hagyományos közjogi jogállást. Christoph Demmke – Timo Moilanen: *The Future of Public Employment in Central Public Administration – Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*, European Institute of Public Administration, 2012. 90–91.

⁵⁹ Demmke–Moilanen (2012): i. m. 90–91.

A *monolitikus versus duális* szabályozás kérdése szorosan összefügg az államról való gondolkodással.

Leon Duguit a közszolgálat mint közszolgáltatási tevékenység (*services publics*) modern közjogi felfogásából kiindulva közelítette meg a kérdést. Véleménye szerint a közjog már nem egy szuverén személyre alkalmazandó szabályok összessége, vagyis nem egy *szubjektív* jogi felhatalmazás arra, hogy a szuverén személy meghatározza kapcsolatát egy adott területen élő egyénnel és közösségekkel, valamint alattvalóival, hanem a közszolgáltatások szervezését, rendszeres, illetve megszakítások nélküli működtetését előíró szabályok összessége. Vagyis a kormányzókra (*gouvernants*) háruló legfőbb elvárás, amelyből minden más szabály ered, a közszolgáltatások megszervezése, működtetésük ellenőrzése és megszakításuk elkerülése.⁶⁰ A közszolgáltatások ellátásának *általános kötelezettsége* abból a kényszerből fakad, hogy ha a hatalmat birtokló kormányzók nem nyújtják a közszolgáltatásokat a kormányzottak (*gouvernés*) részére, akkor az utóbbiak nem fogják elfogadni az engedelmességet, s a kormányzók hatalma nem lesz fenntartható.

Hauriou is hasonló következtetésre jutott. A kormányzók jogilag kötelesek a közszolgáltatások szervezését és működtetését biztosítani. Ennek érdekében törvényeket, szabályokat alkotnak, amelyeknek a sajátos karaktert a szabályozás célja adja. Ezeket a szabályokat senki sem sértheti meg: sem az egyének, akik csak a szabályoknak megfelelően vehetik igénybe a közszolgáltatásokat, sem a kormányzók és köztisztviselők, akik semmi olyant nem tehetnek, ami a törvényeknek megfelelő közszolgáltatások működtetését akadályozná. Ez alapján azt állíthatjuk, hogy a közszolgáltatások az *objektív* jog intézményei.⁶¹

Duguit általános közszolgáltatási kötelezettséget tárgyaló elmélete alapján születtek meg később a közszolgálat klasszikus alapelvei. Az egyenlőség (*égalité*), amely a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést jelenti, s amelyből következik a köztisztviselőkkel szemben támasztott pártatlanság követelménye. A folyamatosság (*continuité*), amely a feladatellátás folyamatos fenntartását takarja, s lényegében az állam működésének a garanciája. S végül az alkalmazkodás (*adaptabilité*), amely a közszolgáltatások folyamatos működtetéséből következik, s amelyet a változó társadalmi, technológiai viszonyok között is biztosítani kell.

⁶⁰ Léon Duguit: Les transformations du droit public – Chapitre 2. Le Service Public. *Revue générale du droit online*, (2014), 17050.

⁶¹ Maurice Hauriou: *Droit administratif*. 5. édition, Paris, Sirey, 1907. 1. sk.; Maurice Hauriou: *Principes de droit public*. Paris, Dalloz, 1910. 124. sk.

Mindhárom alapelv megköveteli az állami beavatkozást, a közjogi szabályokkal biztosított törvényi garanciákat. Az állam csak abban az esetben képes betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával való kapcsolatát *teljes uralma* alatt tartja. Ez azt jelenti, hogy a jogviszony keletkezése nem a felek kölcsönös megegyezésén alapul, hanem a kinevezés elfogadásán, amelyet kérelmezni kell. A köztisztviselő egymaga nem szüntetheti meg a jogviszonyt, a lemondásához szükséges a lemondás elfogadása. S végül, ami talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját, a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az állam törvényeken s egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amiből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül. Ez biztosítja, hogy a foglalkoztatást rugalmasan módosítsák, ha változnak a szolgálati, szervezeti érdekek.⁶²

A monolitikus közjogi szabályozási szemléletet törte meg később a közhatalmi és a szervezet működtetését szolgáló feladatellátás (*acte d'autorité, acte de gestion*) közötti különbségtétel. Berthélemy szerint csak az első esetben beszélhetünk különleges feladatellátásról, a közhatalom gyakorlásában való részvételről, amelynek természetszerűleg nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra való felhatalmazást, hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg. Ezzel szemben a szervezet működtetéséhez szükséges feladatok olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben lehet megállapodni.⁶³ S bár akkor ez a differenciálás komoly vitákat váltott ki, ma már talán a legelterjedtebb elv, amely alapján a közjogi szabályozás lebontása zajlik csaknem valamennyi fejlett államban, kialakítva a vegyes szabályozási rendszert.⁶⁴

A közszolgálat *ius specialis* szabályozásának kérdése különösen reformok idején vetődik fel. Azokban az országokban, ahol a közszolgálat erős közjogi alapokkal rendelkezik, a jogi egységesítés helyett a HRM „normalizációja” felől sürgetik a közszolgálat közelítését a magánszférához. A francia közszolgálat 2008-as reformja során *nem a jogi normalizációban* keresték a megoldást, hanem a magánszféra humánerőforrás-gazdálkodásának adaptálásában. A valódi kihívás, hogy függetlenül a szabályozás jellegétől kialakítható legyen

⁶² Roger Bonnard: *Précis de Droit administratif*. 4eme éd., Paris, 1942. 446–447.

⁶³ Henry Berthélemy: *Traité élémentaire de droit administratif*. 13e ed. Paris, Bar-sur-Seine, 1933. 56–59.

⁶⁴ Csaknem mindenhol kialakul a szabályozás duális rendszere. Ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a szerződéses alkalmazásra is, s ezért a közjogi jogállás mellett megjelenik a magánjogi státusz is.

a mindkét fél – munkáltató, munkavállaló – legitim érdekei közötti egyensúly. A köztisztviselőnek ahhoz fűződik társadalmilag is akceptálható érdeke, hogy karrierje során vegyék figyelembe egyéni szakmai kompetenciáit és ambícióit, míg a munkáltató abban érdekelt, hogy rendelkezzen azokkal a rugalmas eszközökkel, amelyek folyamatosan biztosítják számára a feladat ellátásához szükséges, megfelelő mennyiségű és minőségű humán erőforrást.⁶⁵ A hangsúly a *jogtudományról a közgazdaságtani megközelítésre* helyeződött. Ez a pragmatikus szemlélet *elfogadja a duális rendszert*, de nem fogadja el a rendezetlenséget. Olyan szabályozást szorgalmaz, amely nem egymással szembeállítja a kinevezést és a szerződést, hanem azokat egymás kiegészítőjeként kapcsolja össze.⁶⁶ Úgy tűnik, hogy a szerződéses alkalmazás általános bevezetésével az „Action Publique 2022” reformprogram még ezen is túllép.

Mivel a munkaszerződés feltétel nélkül alkalmazható a magyar közszolgálatban, elterjedése egyedül a *létszámkorlát* alkalmazásától függ. Ha nincs objektív mércéje a kinevezésnek, illetve a munkaszerződésnek, vagyis nincs racionális indoka az alkalmazottak jogállás szerinti megkülönböztetésének, akkor a hasonló helyzetben lévők közötti különbségtétel önkényessé válik. Ez feloldható a kinevezés kivezetésével s a teljes körű magánjogiasítással. Jelenleg azonban ennek nincs realitása. A másik megoldás a szerződéses alkalmazás feltételeinek meghatározása.

2. Az egységes életpályamodell kudarca

Régi vitája a közszolgálatnak, hogy mennyire van szükség a közszolgálatban dolgozók jogállásának *egységes* szabályozására. Magyary a közszolgálat elmaradottságának egyik okaként jelölte meg az egységes közszolgálati pragmatika hiányát, de mások is sürgették a törvényi szintű, egységes szabályozást.⁶⁷

⁶⁵ *Livre blanc sur la fonction publique*. 101. Az úgynevezett *Fehér könyv* 2008-ban készült a kormány számára a közszolgálat reformjáról.

⁶⁶ Hazafi Zoltán: A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017a), 3. 74–103.

⁶⁷ „A közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van »a közszolgálatról« szóló törvény megalkotására, amely közszolgálatunkat önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepnek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni.” Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 394.

A szocialista jogfelfogás kereteibe nem fért ugyan bele az önálló közszolgálati pragmatika kérdése, de a rendszerváltozást követően szinte azonnal napirendre került. A Ktv. előkészítése során vita folyt arról, hogy meddig terjedjen az új szabályozás személyi hatálya. A közszolgálati jogalkotásért felelős Belügyminisztérium még *a tágabb értelemben vett közszolgálat* szabályozásában gondolkodott,⁶⁸ de a Kjt. elfogadásával ez a szándék meghiúsult, és az egységes pragmatika helyett egymás után születtek meg az egyes szolgálati területek státusztörvényei. Kialakult a *párhuzamos közszolgálat*.⁶⁹

Ezt követően valamennyi kormányzati ciklusban valamilyen összefüggésben napirendre került az *egységes szabályozás kérdése*. A Horn-kormány alatt a *belügyminiszter* felhatalmazást kapott, hogy kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika, valamint az egységes közszolgálat működési elveit és jogi szabályait. Tegyük hozzá, kevés sikerrel. Az első Orbán-kormány szakértői egy olyan koncepciót dolgoztak ki, amely nyolc változatot tartalmazott az egységes(ebb) közszolgálat kialakítására.⁷⁰ A Medgyessy-kormány az *egységes közszolgálati törvény* gondolatával állt elő. Ez a javaslat nemcsak a jogalkotásban tervezte az egységesítést, hanem a működtetésben is. A szakértői előkészítés fázisában maradt normaszöveg egy olyan hivatal felállításáról rendelkezett, amely *a közszolgálati igazgatás csúcsszerveként* a stratégiai, jogalkotási feladatokon túlmenően operatív, technikai jellegű szervezési, igazgatási feladatokat is ellátott volna.⁷¹

A 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban – bár kezdetben a Ktjv. megszületésével úgy tűnt, hogy kettéválík a közigazgatás jogállásának szabályozása – új lendületet kapott az egységesítés. A Magyar Program előírta az *összehangolt életpályamodellek* kialakítását. Ez azt jelentette, hogy a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem számára olyan közszolgálati életpályamodelleket kellett kidolgozni,⁷² amelyek között az összehangoltságot közös kapcsolódási pontok

⁶⁸ Erről ír részletesen György István, aki 1990–1991-ben a Belügyminisztérium Közszolgálati Főosztályának volt a vezetője. György István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 48. (1998), 3. 131.

⁶⁹ Horváth István: *Párhuzamos közszolgálat. A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata*. Budapest, Saldo Zrt., 2009.

⁷⁰ Konrátr Károly: A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 51. (2001), 3. 129–137.

⁷¹ A tervezetben 223–224. §. Megtalálható Vadász (2006): i. m. 259–260.

⁷² A Széll Kálmán Terv 8. pontja írta elő. Az életpályamoddell a kormánytisztviselőket (78 519 fő), a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat (63 908 fő) és a hivatásos és szerződéses katonai jogviszonyban állókat (18 274 fő) érintette.

biztosítják.⁷³ Ezek között kulcsszerepet játszott az egységes munkaköri rendszer kialakítása. A 2014–2018-as ciklusban azonban az egységesítési folyamat nem egyszerűen megtorpant, hanem megfordult. Az új jogállási törvények (Áttv., Hszt., Hjt.) eltérő szabályozási koncepciót követnek, a rendszer széttartása felerősödött. Az egységesítés alapjának tekintett munkaköri rendszer kialakítása elakadt.

2.1. A hivatásrendi törvények széttartó koncepciói

A 2010–2014-es ciklusban *nyolc* kormány-előterjesztés is foglalkozott a közszolgálati életpályával. S bár az egységesítés lassan haladt, néhány konkrét eredmény azért született. Az egységes közszolgálati szervezeti kultúrának a kialakítására a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzéseibe beépült az egyetemi közös modul. Egymáshoz közelítették a közigazgatási és rendészeti vizsgarendszert.⁷⁴ Hasonló elvek alapján működik a közigazgatási és a rendvédelmi továbbképzés. Integrált Közszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer kialakítására került sor közös kormányrendeleti szabályozással és közös módszertannal, egységes informatikai háttérrel. A közszolgálatban történő továbbfoglalkoztatás elősegítése érdekében a hivatásos szolgálatból kiválni kényszerülőkre kiterjesztették a tartalékállományt.⁷⁵ A közigazgatásban és a rendvédelemben közös kamarai és etikai rendszert vezettek be. A munkaköri rendszer bevezetése érdekében egységes módszertan alapján munkakörelemzési és -értékelési modellkísérletre került sor. Ennek során mindhárom hivatásrend 1000 munkakörére kiterjedően munkaköri profilokat, munkakörcsaládokat, karrierutakat alakítottak ki. A Közigazgatási

⁷³ A kormány az 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozatában döntött a közszolgálati életpályák összehangolásáról, amely egységes elvek és értékek mentén határozta meg a kormánytisztviselői/köztisztviselői, a rendvédelmi hivatásos, valamint a hivatásos és szerződéses katonai jogállású személyi állományra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát.

⁷⁴ 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról; 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a rendészeti alapvizsgáról és a rendészeti szakvizsgáról, a Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottságról, valamint a rendészeti alapvizsga vizsgabiztos és a rendészeti szakvizsga vizsgabizottsági névjegyzékről.

⁷⁵ 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról.

és Igazságügyi Minisztériumban, a Belügyminisztériumban és a Honvédelmi Minisztériumban, valamint a minisztériumok által irányított szerveknél (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) valamennyi munkakör elemzését és értékelését elvégezték.⁷⁶ A munkaköralapú rendszer irányába tett lépésként értékelhető az is, hogy a Kttv.-ben új jogintézményként jelent meg a munkaköri pótlék, amelyet a Hjt., valamint a Hszt. is átvett.

A sorozatban megszületett kormánydöntések azonban már azt is előrevetítették, hogy a kezdeti lendület után számolni kell az egységesítés megtorpanásával, s akár azzal is, hogy az egységes életpályamodell bevezetésére nem kerül sor. Az Államreform Bizottság felállításáról szóló kormánydöntés még az állami humántőke reformjának részeként jelölte meg a fegyveres és a közszolgálati életpályamodell kidolgozását.⁷⁷ Nem sokkal később azonban gyökeres változás következett be a kormányzati személyzetpolitikában, és a korábban egységesnek elképzelt *életpályamodell helyett egymástól eltérő koncepciójú jogállási törvények* születtek a közigazgatásban, a rendvédelemben és a honvédelemben egyaránt.⁷⁸

A Hszt. megerősítette az *érdemeken alapuló karrierrendszert*. A karriervelv (szenioritás) alapvetően abban nyilvánul meg, hogy a fizetési fokozatokban való előmenetel az idő múlása alapján történik, akár 40 év szolgálati idő elérése után is. Az előmenetel a *beosztási illetményben* fejeződik ki, amelynek összegét a rendvédelmi illetményalap (jelenleg megegyezik a köztisztviselői illetményalappal) és a fizetési fokozatokhoz tartozó növekvő szorzószámok szorzata adja. Ezen túlmenően még egy külön illetményelem, a *szolgálati időpótlék* is elismeri a közszolgálatban szerzett tapasztalatot, amely egységesen az illetményalaphoz igazodik, és a tényleges szolgálatban eltöltött időtől függően folyamatosan növekszik, 25–30 év elteltét követően exponenciálisan. Ennek köszönhetően egyformán ismeri el mindenki esetében a szolgálatban szerzett tapasztalatot és a szervezet iránti hűséget.

Az *érdemek szerzésének elvét* azáltal erősítették meg, hogy az előmenetel feltételeit (teljesítményértékelés, továbbképzés, vizsga) jogszabály határozza

⁷⁶ 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról.

⁷⁷ 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról 1. a) pont.

⁷⁸ Az állami tisztviselői kar létrehozásáról szóló 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat hatályon kívül helyezte a 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozatot, amely az új közigazgatási életpálya bevezetéséről rendelkezett.

meg, tehát nem a munkáltató döntésétől függ, hogy az idő múlásán túlmenően milyen követelményt kell teljesíteni az előrelépéshez. Az illetmény részeként *külön juttatás* szolgálja az eltérő egyéni teljesítmények szerinti differenciálást.⁷⁹ A rendelkezésre álló keret elosztása az állomány körében évi két alkalommal történik.

Több törvényi *kötöttség* növeli a rendszer *zártságát*. A törvény belső előmenetel esetén elismeri és megfélelteti a korábban megszerzett szakmai tapasztalatot, valamint garantálja az előmeneteltől függően növekvő illetményt. Ezzel szemben a „kívülről érkező” csak az adott munkaköri kategória legelső fizetési fokozatában kezdhet. A magasabb értékű munkaköri kategóriába kiválasztás több lépésben történik, először a benn lévő állomány pályázhat (például belső pályázattal), s csak ennek eredménytelensége esetén kerülhet sor a másik két hivatásrend (közigazgatás, honvédelem) tagjaira, s végül utolsó lépésként külső személyek is pályázhatnak. A vezető kiválasztása még kötöttebb, a magasabb vezetői beosztásba kerülés feltétele az alacsonyabb vezetői szinten eltöltött, előre meghatározott szolgálati idő. Vezetővé kizárólag az nevezhető ki, aki a szerv utánpótlási és vezetői adatbankjában szerepel, valamint a vezetői szintnek megfelelő vezetővé képző tanfolyamot sikeresen elvégezte.

A hivatásos szolgálati jogviszony szabályozása, a munkáltatói jogok gyakorlása erősen centralizált. Ugyanakkor a Hszt. személyzeti rendszere nem tisztán karrierjellegű, *munkaköri jegyek* is kimutathatók, leginkább a besorolásban és az előmenetelben. A törvény a középfokú (tiszthelyettesi) és a felsőfokú (tiszti) állomány részére öt-öt, a vezetők számára három beosztási/munkaköri kategóriát hozott létre. Ezekbe kell besorolni az egyes munkaköröket. A szolgálati beosztásokat a munkakör tartalmának meghatározott módszertan és eljárási rend szerint végrehajtott elemzése és értékelése alapján sorolják be az egyes kategóriákba.⁸⁰ Ennek során az alábbi jellemzőket veszik alapul, eltérő súlyozással:

- tudás;
- problémamegoldás;
- felelősség;
- terhelés.

⁷⁹ Hszt. 154. § (1) bek.

⁸⁰ 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről.

Az *értékelés* során további tényezőket is felhasználhatnak. A munkakör tartalmának vizsgálatakor figyelembe veszik a szolgálati beosztás szervezeti szintjét is (központi, területi, helyi szerv). A központi szerveknél például az irányításból adódó magasabb elvárt tudás- és felelősségi szintű feladatok ellátása kiemelkedő szerepet kap. A beosztások, munkakörök besorolása alulról építkezik. Új szolgálati beosztás esetén a munkakörelemzést és -értékelést, valamint a besorolási javaslatot az érintett szervezet készíti el, de a döntést a belügyminiszter hozza.

A *munkaköri jelleg* fejeződik ki abban is, hogy a magasabb munkaköri/beosztási kategóriába csak akkor lehet lépni, ha van olyan munkakör, amelyik az adott kategóriába tartozik. A munkaköri/beosztási specialitások közül kiemelkedik az élet és a testi épség veszélyeztetésével összefüggő kockázatvállalás, amelyet a hivatásos pótlék ellentételez beosztásonként eltérő mértékben.

Összességében tehát a Hszt. megerősítette és munkaköri elemekkel ötvözte a karrierrendszert. Ezzel együtt személyzeti rendszere zárt és centralizált. Szabályozási koncepciója hasonló irányt követ a nemzetközi trendekkel. Ezek azt mutatják, hogy a karrierrendszer lebontása, a *nyitott szabályozás* felé való közeledés a *rendészet területét kevésbé érinti*, fennmaradt a hagyományos karrierrendszer. Elfogadott a rendészetnek a közszolgálat egyéb területeitől való viszonylagos különállása, amelynek jellemzője az érdemrendszerben történő előmeneteli jogosultság, a fokozott pályabiztonság mellett fennálló többlet-elvárások, valamint az egyes alapjogok korlátozása.⁸¹

A Hjt. esetében is a Hszt.-hez hasonló folyamat mutatható ki azzal a különbséggel, hogy a Hjt. hagyományosan *nyitottabb a munkaköri szemléletre*, s kevésbé zárja el a honvédséget a munkaerőpiactól.⁸² Így például lehetőség van arra, hogy a katonai pályára kívülről is belépjenek azon a karrierszinten, amelyet már egyszer elértek, s ez vonatkozik a pályára visszatérőkre is. A legénység esetében a fokozott fizikai igénybevétel szükségessé teszi, hogy a szolgálattal járó megterhelést már nem vállaló állomány visszakerülhessen a munkaerőpiacra, ezért egy rugalmasabb foglalkoztatást lehetővé tevő *szereződéses jogviszonyban* foglalkoztatják őket. Bizonyos beosztások esetében a honvédség munkaerőpiaci helyzetének javítását szolgálja a *munkaerőpiaci pótlék*, illetve a magánszféra elszívó hatását hivatott ellensúlyozni a *szolgálati viszony fenntartására köthető*

⁸¹ Linder Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014a.

⁸² Kovács Tamás – Szekendi Gyöngyvér: *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

*megállapodás.*⁸³ A katonai és a rendvédelmi életpálya – bár elveiben közös alapokon nyugszik – strukturálisan különbözik egymástól. Az előbbi esetében az illetmény és a rendfokozat közötti kapcsolat meghatározó, míg az utóbbi esetében a senioritás játszik hangsúlyosabb szerepet. A strukturális különbségek miatt strukturális aránytalanságok alakulhatnak ki a díjazásban, azonos mértékű bérpolitikai intézkedések megvalósítása esetén is.⁸⁴

Az Áttv. esetében a szabályozási koncepció változásának iránya⁸⁵ nem írható le a karrier *versus* munkakör „koordináta-rendszerében”. Ennek oka, hogy a karrierjegyek gyengülésével nem mutatható ki a munkaköri elemek erősödése. Szélesre nyitott bérsávok (60%) s azon belüli jelentős munkáltatói mérlegelési jogkör, csak az alsó határ szerinti illetményre szerezhető alanyi jogosultság, fizetési fokozatok megszűnése, az illetmény év közbeni módosításának lehetősége, munkáltatói döntéstől függő, kiemelt besorolás, illetve annak megszüntetése, jogviszony-létesítés, vezetői kinevezés szakképzettségi feltételei alóli egyedi mentesítés. Ezek tehát sokkal inkább a *törvényi szabályozás szerepének csökkenését és az egyedi mérlegelés erősödését* mutatják, vagyis az Áttv. szabályozási koncepciója a zárt és nyitott rendszer relációjában nehezen értelmezhető.

Különösen szembeötlő a *törvényi szabályozás „súlytalansága”* a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás esetében. Már önmagában csökkentette a törvényi garanciák súlyát, hogy a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás szempontjait, eljárási rendjét miniszteri rendelet szabályozta.⁸⁶ A rendelet meghatározta ugyan, hogy milyen munkakörök esetében kerülhet sor a kiemelt besorolásra, de maga a törvény rendelkezett úgy, hogy a kijelölt munkakörökben dolgozó állami tisztviselőket nem szükséges kötelezően a kiemelt ügyintézői osztályba sorolni, a munkáltató mérlegelheti, kiket választ ki az „extra” besorolásra.⁸⁷ Ehhez a miniszteri rendelet – exemplifikatívan – további szempontokat⁸⁸ is felsorolt, ugyanakkor

⁸³ Hjt. 44/A. §.

⁸⁴ Mindkét személyi körben ugyanolyan átlagos illetményemelést irányoztak elő, ennek ellenére a honvédelmi tárca összehasonlító elemzései szerint magasabb beosztások esetén a katonáknál elmaradás mutatkozik.

⁸⁵ A Kttv. szabályozási koncepciójához viszonyított változásról van szó.

⁸⁶ 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közsolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról.

⁸⁷ Áttv. 15. § (4) bek.

⁸⁸ Áttv. 5. §.

a munkáltató szabad mérlegelésének tárgya volt, hogy a kiválasztott szempontnak mekkora „értéket” tulajdonít, azaz a kiemelt besorolás sávján belül mekkora összegben állapítja meg az állami tisztviselő illetményét. Ezen az sem változtat, hogy a törvény hét szempontot sorol fel a kiemelt ügyintézői osztályon belüli besorolási fokozat megállapításához, például állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idő, közigazgatási szervnél szerzett tapasztalat, munkakör stb., mivel további normatív kötöttségek hiányában a munkáltató szabadon mérlegelhet, hogy az említett szempontokat mennyire veszi figyelembe. Így lényegében nem a törvény, illetve a miniszteri rendelet korlátozza a munkáltató diszkrecionális jogkörét, hanem a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások nagysága.

Összességében tehát – szemben a Hszt.-vel és a Hjt.-vel – az Áttv. a nyitott szabályozás irányába tett lépésként értékelhető.

2.2. Az egységes munkaköri rendszer bevezetésének elmaradása

Bár a munkaköri rendszer bevezetése különösen 2010 óta került be a hivatalos szakmai diskurzusba, a *munkaköralapú HR-működés*re való átállást előkészítő projektek már jóval korábban megvalósultak.⁸⁹ A Belügyminisztérium 1999–2000-ben a „Forrás program” keretében saját munkakörelemzési rendszert dolgozott ki az irányítása alá tartozó szervek⁹⁰ számára, majd 2004-ben saját hivatali apparátusának, a rendészeti szakközépiskolák, valamint a Rendőrtiszti Főiskola munkaköreinek elemzését, értékelését végezte el.

A *közigazgatásban* 2007-ben indult el az első átfogó munkakör-értékelési projekt, amely a minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal munkaköreinek elemzését, illetve értékelését célozta. Az elemzési munkának köszönhetően összesen 962 vezetői munkakör standard munkaköri profilja készült el. Az értékelési módszer alkalmas volt arra, hogy a munkaköröket országosan vagy akár nemzetközi viszonylatban is összehasonlítsák egymással vagy a versenyszféra hasonló munkaköreivel.

⁸⁹ Petró Csilla – Stréhli-Klotz Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 3–6.

⁹⁰ Rendőrség, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

A munkaköri rendszer bevezetésének a *Magyary Program* adott újabb lendületet. Az életpályák egyik feltételeként határozta meg a munkaköri szisztémát,⁹¹ s kialakításához a következő lépéseket jelölte meg:

- a jelenlegi munkakörök számbavétele, csoportosítása, munkakörcsaládok kialakítása (például szakmai, pénzügyi, jogi, személyzeti munkakörök stb.);
- világos munkaköri rendszer kialakítása, majd munkakörönként a célok, a fő felelősségek, a követelmények és a szükséges tudás, tapasztalat, kompetenciák meghatározása;
- az egyéni életpályák és karrierutak felépítése, amelyek az új életpálya-modell alapjává válhatnak.⁹²

A Magyary Program intézkedési terve szerint minden minisztériumban 2013. január 1-jéig kellett volna bevezetni a munkaköri rendszert.⁹³

Felgyorsult az előkészítés, s 2011-ben a már említett modellkísérlet során 1000 munkakör elemzése és értékelése történt meg, aminek eredményeként kidolgozták a közszolgálat-specifikus elemzési és értékelési módszertant is. Ezt követően született döntés a *MAR-projekt* elindításáról, amely alapján az eddigi legteljesebb munkaköri adatbázis jöhetett létre.⁹⁴ A 2010–2014-es kormányzati ciklusban azonban már nem került sor a munkaköri rendszer bevezetésére.

A *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* ismét „elővette” a munkaköri rendszer kérdését. Fejlesztési célként határozta meg, hogy a megkezdett munkakörelemzés és -értékelés terjedjen ki valamennyi közigazgatási munkakörre. Az ehhez kapcsolódó feladatok⁹⁵ közül lényegében *egyik sem*

⁹¹ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában.* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. 45.

⁹² MP 11.0: i. m. 46.

⁹³ MP 11.0: i. m. 49.

⁹⁴ A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium, valamint az általuk irányított szervek (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) munkaköreinek elemzését és értékelését tartalmazza.

⁹⁵ A munkakörelemzés, -értékelés feladatai: a munkaköri rendszer bevezetéséhez hatástanulmány készítése a kialakított keretrendszerben foglaltak figyelembevételével; a munkakörök értékének és a betöltésükhöz szükséges kompetenciák meghatározása; a munkaköri kataszter, a feladatkataszter és a szervezeti kataszter megfelelő összekötése; a munkakörelemzés és -értékelés intézményesítése; a munkakör-értékelés alapján kialakított munkaköri struktúra és a besorolási rendszer összehangolása; munkakörcsaládok és karrierutak kialakítása, az előmenetel és átjárhatóság feltételeinek megteremtése; munkakörök kompetenciaigényéhez igazított moduláris képzési célrendszer kialakítása. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia.* 70–71.

valósult meg. A munkaköri struktúra és a besorolási rendszer összekapcsolását a Hszt., illetve a Hjt. ugyan biztosította, de a két szolgálati terület munkaköri struktúrája nincs egymással összehangolva, így az átjárhatóság feltételei sem biztosítottak. A Kttv. és az Áttv. besorolási, előmeneteli rendszerében pedig egyáltalán nem jelent meg a munkakörelemzéssel és -értékeléssel kialakított munkaköri struktúra.

3. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény

A Kit. előfutára az Áttv. Egy új, *sui generis* közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt alkotott, mégis több tekintetben még a Kttv. szabályozási logikáját követte.

Nézzünk néhány példát! A jogviszony létesítésének feltételei között megjelent a közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettség, amely valójában a közigazgatási alapvizsga funkcióját töltötte be. Általános alkalmazási feltétel volt, nem teljesítése a jogviszony megszűnésével járt. Ugyanilyen szerepet játszott a kormányzati tanulmányok szakképzettség, amely – hasonlóan a közigazgatási szakvizsgáláshoz – a vezetői kinevezés feltétele volt, utólag is lehetett teljesíteni, de ha elmulasztották, a vezetői munkakört nem lehetett tovább betölteni. Az előmeneteli feltételek meghatározása ugyanazt a logikát követte, mint a kormányzati szolgálati jogviszony. Szolgálati idő letöltése, jogszabály vagy munkáltató által előírt feltételek teljesítése, illetve legalább megfelelt minősítés volt szükséges a magasabb fokozatba soroláshoz. Az Áttv. a közigazgatási szakvizsga mintájára írta elő előmeneteli feltételként a közigazgatási tanulmányok szakképzettséget. A besorolási, előmeneteli és díjazási szabályok koncepcióban csak annyiban különböztek, hogy nem voltak fizetési fokozatok, s az alapilletmény-eltérítést felváltotta a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás. Ugyanakkor változatlanul a tisztviselőt kellett besorolni iskolai végzettségének szintjétől s a szolgálatban eltöltött időtől függően, míg a betöltött munkakör jellege nem befolyásolta a besorolást. A szakképesítési rendszer, továbbképzés, teljesítményértékelés a kormánytisztviselői változatot másolta néhány formai változtatással.

Bár az Áttv. egy új, *sui generis* közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt hozott létre, nem mutatható ki a jogviszony sajátos jellegéből adódó differenciáló tényező, amely az állami szolgálati jogviszonyt ténylegesen megkülönböztette

volna a kormányzati szolgálati jogviszonytól.⁹⁶ A kormányzati szolgálati jogviszony „[...] a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony [...]”, amelynek keretében a kormánytisztviselők a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő feladatot látnak el.⁹⁷ Az állami szolgálati jogviszony definíciója lényegében megegyezik ezzel: „[...] a köz szolgálatára létesített foglalkoztatásra irányuló jogviszony [...]”, amelynek keretében az állami tisztviselők szintén a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő feladatot látnak el.⁹⁸ Mindkét jogviszony egyformán különbözik a munkaviszonytól abban, hogy a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően a feleket többletkötelezettségek terhelik, és többletjogosultságok illetik meg. Ezek a példák is azt mutatják, hogy az Áttv. – bár több esetben másként szabályozza az állami szolgálati jogviszony tartalmát – nem szakadt el a Kttv. szabályozási koncepciójától.

A fentiek azért lényegesek, mert az *Alkotmánybíróság* többször vizsgálta a foglalkoztatás szabályozásának differenciálódását, és megállapította, hogy a jogi rendezés különbözőségének oka lehet a munkáltató pozicionális helyzete, például mind a köztisztviselő, mind a közalkalmazott (tehát munkáltató és munkavállaló) jogállását elsősorban a költségvetéstől való függés határozza meg, illetve az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellege és közege.⁹⁹ A kormányzati szolgálati és az állami szolgálati jogviszony viszonylatában ezek az okok nem álltak fenn. Sem a költségvetéstől való függés, sem pedig a tevékenységek jellege és közege nem indokolta a külön törvényi szabályozást, még arra tekintettel sem, hogy kétségtávol más a helye és szerepe a területi kormányhivataloknak, mint a központi közigazgatási szerveknek a közigazgatási feladatok rendszerében.

Ugyanakkor maga a jogalkotó is csak *átmenetinek tartotta* a közszolgálati jog egységének megbontását, mivel azzal számolt, hogy az állami szolgálati jogviszony szabályozását később ki fogja terjeszteni valamennyi államigazgatási

⁹⁶ Más közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok (például rendvédelem, honvédelem, bírák, ügyészek szolgálati jogviszonya) esetében egyértelmű az önálló szabályozást megalapozó jogviszonybéli sajátosság.

⁹⁷ Kttv. 36. § (1) bek., illetve Kttv. 8. § (1) bek.

⁹⁸ Áttv. 2. § (1) bek.

⁹⁹ 44/B/1993. AB határozat.

szervre.¹⁰⁰ A *lex specialis* újra *lex generalis* lesz, vagyis az önállósodás csak látszólagos volt, valójában a kormánytisztviselői jogállás teljes körű revíziója kezdődött el. A jogalkotó szándéka nem arra irányult, hogy az önálló jogállással megbontsa a kormányzati szolgálati jogviszonyt, hanem azt véglegesen felváltsa az állami tisztviselői státusszal. Ennek csak első lépése volt a fővárosi, megyei kormányhivatalok új, önálló közszolgálati jogállása. Ezt a funkciót azonban már a Kit. töltötte be.

A Kit. a jogi szabályozás *paradigmaváltásának a lenyomata*. A szakirodalom a korszakváltást valószínűleg a törvény hatálybalépésétől fogja datálni, de ahogy ezt az előzőekben bemutattam, valójában hosszú éveken keresztül vezető útkeresési folyamat végállomása. Az államigazgatás hatékonyabb működése érdekében már korábban döntés született az állami feladatok felülvizsgálatáról, valamint a bürokrácia csökkentéséről, a közigazgatási foglalkoztatottak létszámának leépítéséről. Ezzel együtt a kormány célként határozta meg a központi közigazgatás béreinek rendezését is. Ennek megvalósításához azonban *új jogállási törvényre* volt szükség, amely egyfelől meggátolja a létszám indokolatlan újratermelődését, illetve az elérhető magasabb illetményekkel nagyobb teljesítményre ösztönzi a személyi állomány tagjait. Utánpótlásának biztosítása érdekében a közigazgatásnak gyorsan kell reagálnia a munkaerőpiaci versenyre, a digitális átállásra, valamint a generációs kihívásokra. Egyensúlyt kell találnia a rugalmas és stabil foglalkoztatás között, s alkalmazkodnia kell a politikai kormányzás és a közigazgatás közötti kapcsolat változásaihoz.

Az elmúlt évek tapasztalatai felszínre hoztak több olyan *diszfunkcionális jelenséget*, amely megszüntetéséhez más személyzetpolitikai szemléletre van szükség. Ezek közül csak néhányat emelünk ki:

- az elrendelt létszámleépítések ellenére nem csökkent a létszám;
- a közigazgatási szervek a törvényi korlátok miatt gyakran burkolt béremelést hajtottak végre bizonyos jogintézmények nem rendeltetésszerű alkalmazásával;
- a szervek eltérő érdekérvényesítési képessége szétzilálta az illetménykiegészítés elvi alapjait;

¹⁰⁰ Áttv. 37. §. Az állami szolgálati jogviszony – minisztériumokban, valamint a kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél irányadó – szabályainak 2019. január 1. napjától történő bevezetéséről, valamint az ezzel összefüggő átmeneti szabályokról törvény rendelkezik.

- a vezetői pozíciók indokolatlan növelése miatt széttagolt szervezeti struktúrák jöttek létre, s emiatt felborult az optimális vezető-beosztott arány;
- a szakmai címek adományozását sokkal inkább motiválta a munkaerőpiaci bérszínvonal elérése, mint a kiváló szakmai teljesítmény elismerése;
- általános gyakorlat lett az üres álláshelyek tartalékolása, hogy biztosítani lehessen a helyettesítési díj fedezetét;
- automatikussá vált az alapilletmény eltérítése függetlenül a személyes teljesítménytől;
- jelentősen növekedett a munkaszerződéssel történő foglalkoztatás, akár a létszámkeret túllépésével is.

Külön ki kell emelni a közigazgatás személyi állományának *előregedését*. A fiatalítást szolgáló kormányzati intézkedések hatására a generációváltásnak azonban ma már nem a fiatalok arányának növelése a fő kérdése, hanem a fiatalok megtartása. A jelenség a középgenerációt is érinti: különösen a 35–40 év közötti korosztály körében magas a pályaelhagyás.

A *létszámcsoökkentések* gyenge hatásfoka, a létszámon belüli aránytalanságok, bizonyos szakmai kompetenciák tartós hiánya mind együttesen a jövőbe mutató, stratégiai létszámtervezés kialakításának szükségességére mutatnak rá, amelynek finanszírozását feladatalapú költségvetési tervezés biztosítja. Ennek első lépése a Kit. által bevezetett álláshelyalapú létszámgazdálkodás.

A Kit. megalkotásának *céljai* legkönnyebben úgy érthetők meg, hogy a közigazgatási személyzetpolitika problémáiból, a változtatás céljaiból, valamint a változást szolgáló intézkedésekből indulunk ki.

a) A pályára vonzás és pályán tartás erősítése

A *munkaerőhiány* és a *fluktuáció* nem általános probléma. Ez azt jelenti, hogy nem általában hiányzik a munkaerő a közigazgatásból, hanem a munkaerőpiacon egyébként is keresett szakemberekből, például mérnökökből, informatikusokból, közgazdászokból van hiány. A fluktuáció sem egyformán tapasztalható a közigazgatásban, hanem bizonyos szakterületek az átlagoshoz képest nagyobb mértékben érintettek. Ebből viszont az következik, hogy az eltérő súlyú problémákra nem lehet általános megoldásokat alkalmazni, szükség van a differenciálást lehetővé tevő rugalmasságra. A Kit. ezért a korábbi, általánosan kötött, kögens szabályozás helyett bizonyos kérdésekben, például szakképesítési feltételek,

továbbképzés, besorolás, díjazás, keretjellegű s a munkáltatói szinten meghozott egyedi és normatív döntésekre épít. Megszünteti a kötött illetményeket, s utat nyit a munkaerőpiacon is versenyképes, differenciált, teljesítményalapú bérezésnek, valamint lehetőséget teremt a rugalmas, szervezeti igényekhez igazodó foglalkoztatási feltételek kialakítására.

b) Teljesítményszemlélet erősítése

A személyi állomány *teljesítményének növelését* szolgálja, hogy a Kit. alapján az illetményt a munkáltató egyénre szabottan, a kormánytisztviselő szakképzettségének, személyes tulajdonságainak, illetve teljesítményének figyelembevételével állapíthatja meg, tágan meghatározott keretek között. Az előrejutás nem a szolgálatban eltöltött időtől, hanem kizárólag az egyéni érdemtől függ. Az illetmény megállapításának mechanizmusát minden munkáltató saját maga alakítja ki a helyi sajátosságokhoz igazodóan. Ez a módszer nagyobb rugalmasságot enged a munkáltatóknak, s így gyorsabban reagálhatnak a változásokra.

c) Ellenőrizhető, központosított, feladatalapú létszámgazdálkodás

A létszámgazdálkodás hiányosságait központosított, feladatalapú létszámgazdálkodási szisztéma bevezetése orvosolja, amely az *álláshelyre* épül. Az álláshely nem egyszerű statisztikai nyilvántartási egység, hanem a foglalkoztatás alapja. Foglalkoztatási jogviszonyt csak létező álláshelyen lehet létrehozni. A foglalkoztatás feltételeit az álláshely határozza meg, mivel a munkáltató álláshelyenként más és más szakmai feltételeket állapíthat meg. Az alkalmazási feltételeken túlmenően az álláshelyhez kapcsolódóan kell meghatározni az ellátandó feladatokat is.

A létszámgazdálkodás tekintetében a Kit. az álláshely *két kategóriáját* különbözteti meg. Az egyik az alaplétszám, a másik a központosított álláshely. A két-féle álláshely tekintetében eltérő a munkáltató önállósága. A kormány által megállapított alaplétszám mindig az adott kormányzati igazgatási szervhez kötődik. A szerv vezetője széles mozgástérrel rendelkezik ahhoz, hogy miként használja fel az alaplétszámba tartozó álláshelyeket a szervezeten belül. Ezzel szemben a központosított álláshelyállomány felett a kormány rendelkezik. Az álláshelyek felhasználása eseti döntés alapján, feladathoz kötődően történik.

A kormány az ellátott közfeladatok mennyiségére figyelemmel *dönt az álláshelyek létesítéséről és megszüntetéséről*. Ha új közfeladatot kell ellátni, új álláshelyeket hozhat létre, míg közfeladat megszűnése esetén az álláshelyet megszüntetheti. Az álláshelyek száma döntően a feladatellátás változásaihoz igazodik.

d) A mobilitás növelése

A szervezet rugalmas alkalmazkodásának feltétele, hogy csökkenjenek az adminisztratív akadályok. Azáltal, hogy a kormány válik egységesen valamennyi kormánytisztviselő *munkáltatójává*, egyszerűsödik a kormányzati igazgatási szervek közötti mozgás, s megszűnik a klasszikus, háromoldalú megállapodásra épülő áthelyezés. A kinevezés egyoldalú módosításának lehetőségével feleslegessé válik az átirányítás, valamint a szervek közötti kirendelés (kivéve a kormányhivatalokat).

e) Közigazgatás integritásának növelése

Fontos személyzetpolitikai célkitűzés a személyi állomány *elköteleződésének erősítése*. Ha a kormánytisztviselők karrierelképzelései megvalósulnak, nem kényszerülnek arra, hogy a közszolgálat mellett párhuzamosan más keresőtevékenységet is végezzenek, illetve megszerzett tapasztalatukat, kapcsolatrendszerüket a versenyszférában kamatoztassák. Ezek során ugyanis olyan élethelyzetek alakulhatnak ki, amelyekben a magán- és a közérdek közötti konfliktussal kell számolni. Ennek elkerülése céljából szigorítja a Kt. az összeférhetlenségi szabályokat, illetve bizonyos álláshelyek esetében korlátozza a versenyszférában való elhelyezkedést.

Vákát

Harmadik rész

Stratégiai munkaerő-tervezés

1. A közszolgálat versenyképessége

Különböző versenyképességi jelentések látnak rendszeresen napvilágot, amelyekben indikátorok alapján rangsort állítanak fel az egyes országok között.¹ Ezek általában intenzív szakmai, politikai vitákat váltanak ki, amelyek rendszerint eljutnak ahhoz a kérdéshez, hogy mit értünk versenyképesség alatt, milyen tényezők befolyásolják, és azok hatása milyen módszerekkel mérhető.²

A versenyképesség *fogalmát* többféleképpen határozzák meg.³ Közös bennük, hogy mindegyikben megfogalmazódik – hol markánsan, hol kevésbé – a társadalmi jólét növelése. Az államnak képesnek kell lennie arra is, hogy az elért gazdasági eredményeket a társadalmi jólét tartós növekedésének szolgálatába állítsa.⁴

Vannak, akik a versenyképességet a gazdasági eredményekkel, a nemzetközi piacon való érvényesüléssel mérik. Ez a szemlélet azonban figyelmen kívül hagyja az eredményekhez vezető utat, vagyis azoknak a tényezőknek a vizsgálatát, amelyek befolyásolják a termelékenységet, s ezért minőségi állapotuk hatással van a versenyképességre.⁵ A másik megközelítés éppen ezt a hiányt kívánja pótolni azzal, hogy képviselői többnyire kérdőíves adatszolgáltatással gyűjtenek információkat olyan tényezőkről, amelyekről azt gondolják, hogy

¹ IMD World Competitiveness Yearbook, WEF Global Competitiveness Report. Öt helyet javított Magyarország az egyik fontos globális versenyképességi ranglistán.

² Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Pályi Katalin Ágnes: Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? A Világgazdasági Fórum versenyképességi rangsorának megalapozottsága és informativitása. *Pénzügyi Szemle*, 64. (2019), 3. 352–370.

³ Vargha–Németh–Pályi (2019): i. m. 353.

⁴ A 2000-ben tartott liszaboni Európai Tanácson kiterjesztően értelmezték a versenyképességet. Ez alatt az ország (nemzet) arra irányuló teljesítőképességét értették, hogy tartósan javítsa lakosságának életszínvonalát, és biztosítsa számára a magas szintű foglalkoztatottságot, illetve társadalmi kohéziót. A göteborgi Európai Tanács ezt még kiegészítette a környezettel. La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement. 2011. 8.

⁵ Vargha–Németh–Pályi (2019): i. m. 354.

befolyásolják a gazdasági teljesítményt. Ugyanakkor hiányoznak az említett tényezők és a versenyképesség közötti ok-okozati hatást bizonyító tudományos vizsgálatok.⁶

A *versenyképességi jelentések* általában az utóbbi megközelítést követik, s a rendkívül összetett szempontrendszeren belül külön értékelik a kormányzást, a bürokráciát, a szabályozást és a korrupciót. A World Economic Forum (WEF) versenyképességi jelentései a kormányzati instabilitást az üzleti vállalkozásokat veszélyeztető tényezőnek tekintik.⁷ A stabil kormányzáson túlmenően figyelembe veszik például a bürokrácia hatékonyságát, a korrupciót, az adók mértékét, szabályozásának komplexitását, a munkaerő képzettségét, az infrastruktúrát stb.⁸ Egyéb elemzések azt vizsgálják, hogy a *szabályozási környezet* mennyire ösztönzi, illetve gátolja a vállalkozások működési hatékonyságát.⁹

A közszolgáltatások hatékonysága összefügg a *bürokrácia hatékonyságával*, amelynek egyik fontos fokmérője a *humán tőkével való gazdálkodás* színvonala, ezért a közszolgálat állapota is versenyképességi tényező.

2. A magyar közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében

A humán tőkével való gazdálkodás színvonalát *számos kérdés befolyásolja*. Így például, hogyan alakul a közigazgatás létszáma, elérték-e céljukat a különböző kormányzati létszámcsoökkentések, milyen a közigazgatási szervek személyi állományának összetétele (nemek, életkor, besorolás, szakképzettség), s ezt milyen

⁶ Vargha–Németh–Pályi (2019): i. m. 354.

⁷ Míg Magyarország esetében 2008–2009-ben ez az érték egy 30 fokozatú skálán 3,5 volt, addig ez 2015–2016-ban 0,7-re csökkent. World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2015–2016*. 2015. 196.; World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2008–2009*. 2008. 184.

⁸ További releváns veszélyeztető tényező a közpolitikai instabilitás, a korrupció mértéke, a bürokrácia hatékonyságának a mértéke, az adók mértéke, az adószabályozás komplexitása, a nem megfelelően képzett munkaerő, a gyenge munkamorál, az infrastruktúra hiányosságai. Lásd a Globális versenyképességi jelentések módszertanát. Báthory Zsuzsanna: *Az IMD és a WEFORUM versenyképességi jelentéseinek struktúrája és módszertani háttere*. Műhelytanulmány, Budapest, BCE Vállalatgazdaságtan Intézet, 2005. 31.

⁹ *IMD WCY Executive Opinion Survey*. Hivatkozik rá: Molnár László – Udvardi Attila: *Versenyképességi évkönyv 2016. Magyarország helyzetének változása a régiós versenyben*. Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt. – Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. 52.

változások jellemzik, hiányoznak-e bizonyos kompetenciák, s a közigazgatási szervnél folytatnak-e hosszú távú munkaerő-tervezést. Milyen hatást gyakorol a munkaerőpiac a közigazgatás létszámára? Ezekre a kérdésekre a közigazgatás létszáma¹⁰ mennyiségi és minőségi adatainak vizsgálatával keresem a választ, de figyelemmel leszek a nemzetközi trendekre¹¹ is. Megvizsgálom továbbá a pályakezdő fiatalok szakképzettségi jellemzőit, s összehasonlítom azokat a teljes személyi állományéval.¹²

Az adatok 1994-től 2018-ig bezárólag állnak rendelkezésre, s a KÖZIGTAD, a BM KÖZSTAT és a BM KSA nyilvántartásból származnak.¹³ Az ezt követő időszakról nincsenek adataink. Az adatforrások hasznosíthatósága korlátozott, mivel csak összesített adatokat tartalmaznak, mégis ezeket használom, mert más adatforrás hiányában kizárólag ezek szolgálnak információval a személyi

¹⁰ Az adatok az 1994–2018 közötti időszakra vonatkoznak. Ezalatt – igazodva a közigazgatásban dolgozók jogállásához – a Kttv. hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők, ügykezelők, kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők, ügykezelők, valamint az Áttv. hatálya alá tartozó állami szolgálati jogviszonyban álló állami tisztviselők, ügykezelők tartoztak a közigazgatás létszámába. Az új jogállási törvények hatálybalépésével (Kit., Küt., Ász., NAVszjt.) megváltozott a közigazgatás létszámának jogviszonyok szerinti lehatárolása. A jelenlegi hatályos szabályozás szerint a közigazgatás létszámába tartoznak: kormányzati szolgálati jogviszonyban álló (Kit.), kormányzati szolgálati jogviszonyban álló (Kttv.), munkaviszonyban álló (Mt.), közszolgálati jogviszonyban álló (Kttv.), kinevezéssel létrejövő közszolgálati jogviszonyban álló (Küt.), munkaszerződéssel létrejövő közszolgálati jogviszonyban álló (Küt.), egyéb (Ász.), adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban álló (NAVszjt.). A közigazgatás szakképzettségi összetételének vizsgálatához a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal által konzorciumban megvalósított, ÁROP-2.2.17 azonosító számú, „Új közszolgálati életpálya” tárgyú projekt keretében 2013-ban elvégzett kutatás Kiss László által készített *Kutatási jelentését* (a továbbiakban: szakképzettségi adatok) használtam fel.

¹¹ A nemzetközi összehasonlításhoz használt adatok OECD-elemzésekből származnak, ezek pontos megjelölését mindenhol feltüntettem.

¹² A Miniszterelnökség rendelkezésemre bocsátotta a közigazgatási ösztöndíjasok általam előzetesen meghatározott szempontok szerint összegyűjtött adatait (a továbbiakban: ösztöndíjasok adatai), amelyeket szintén felhasználtam az utánpótlás vizsgálatához.

¹³ KÖZIGTAD: 69. Közszolgálati Statisztikai Adatgyűjtés (KSA): 46., 48–50., 52–53., 69–70., 72., 74. A KÖZIGTAD 2006-ig működött. Összesített statisztikai táblák állnak rendelkezésre. A többi adatforrás szintén csak összesített adatokat tartalmaz. Ott, ahol eltérő adatforrást használunk, külön jelezzük. Az adatok egy részét már publikáltuk, lásd Hazafi Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In uő (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. A KÖZIGTAD, a KSA, a KÖZSTAT nyilvántartási rendszer történetéről pedig a negyedik részben esik szó bővebben.

állomány létszámviszonyainak alakulásáról. Remélhetőleg a KSZDR működésbe lépésével ez megváltozik, és új korszak kezdődik az adat- és tényalapú kormányzati személyzetpolitikában.

2.1. A közigazgatás létszáma

A közigazgatás hatékonyságának egyik fokmérője a létszám. Kérdés azonban, hogy meg tudjuk-e határozni a közigazgatás *optimális* létszámát. Léteznek ugyan nemzetközi összehasonlítások, de az általános vélemény szerint valójában nem tudjuk megmondani, hogy mekkora a „megfelelő” létszám.¹⁴ Az országok közötti összehasonlításokat csak fenntartásokkal lehet kiindulási alapnak tekinteni, mivel a közszolgálat lehatárolása országonként különbözik, illetve az egyes államokban eltérő a kiszervezett közszolgáltatások köre. Ott, ahol a közfeladatokat kiszervezték, a közszféra alkalmazottainak¹⁵ aránya is alacsonyabb. Ennek is tulajdonítható, hogy az OECD-országokban a közszolgálati foglalkoztatásnak¹⁶ az aktív lakossághoz viszonyított létszámaránya jelentős szóródást mutat (3,7–33,4%). A közszolgálati foglalkoztatás a tágan értelmezett közszférának felel meg, hazai fogalomhasználat szerint a költségvetési szervek összességét jelenti. Ez azt jelenti, hogy amikor a közszféra (közszolgálati, kormányzati foglalkoztatás) kifejezést használjuk, akkor az alatt valamennyi költségvetési szervet és azoknál valamennyi foglalkoztatási jogviszonyban álló személyt értjük.¹⁷

¹⁴ OECD: *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris, OECD Publishing, 2011a.

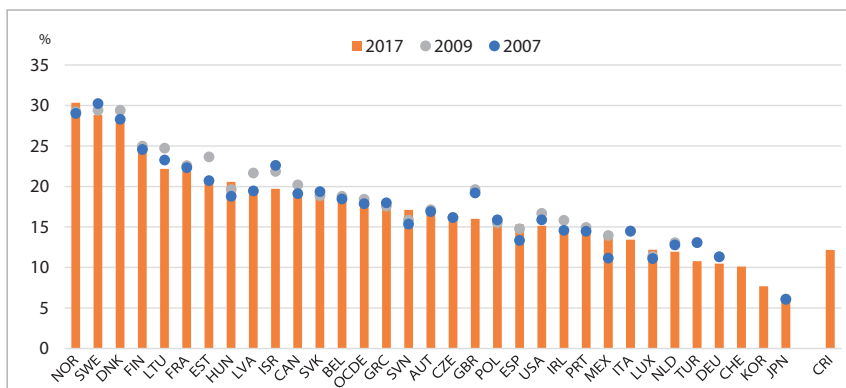
¹⁵ Az elemzések a teljes közszféra létszámát veszik alapul.

¹⁶ Az OECD fogalom meghatározása szerint a közszolgálati foglalkoztatásba beletartozik a szövetségi, tartományi, helyi kormányzati szint, a tágan értelmezett közintézmények, társadalombiztosítási szervek, közhatalom által ellenőrzött nonprofit szervezetek. OCDE: *Panorama des administrations publiques 2019*. Paris, Éditions OCDE, 2019. 92.

¹⁷ Közfeladatok ellátására alapított költségvetési szerveknél foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek összessége [Áht. 3/A. § (2) bekezdése]. Kormányzati szolgálati jogviszony (Kit.), kormányzati szolgálati jogviszony (Kttv.), munkaviszony (Mt.), hivatásos szolgálati jogviszony (Hszt.), katonai szolgálati jogviszony (Hjt.), közszolgálati jogviszony (Kttv.), rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony (Hszt.), honvédelmi alkalmazotti jogviszony (Haj. tv.), kinevezéssel létrejövő közszolgálati jogviszony (Küt.), munkaszerződéssel létrejövő közszolgálati jogviszony (Küt.), egyéb (Ász.), tisztjelölti jogviszony (Hszt.), igazságügyi alkalmazotti jogviszony (Iasz.), ügyész-ségi szolgálati viszony (Üsztv.), bírói szolgálati viszony (Bjt.), közalkalmazotti jogviszony (Kjt.), egészségügyi szolgálati jogviszony (Eszjtv.), adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony (NAVszjt.).

Mindezek alapján a nemzetközi összehasonlítás nem járható út a „megfelelőséget” mérő indikátor kialakításához. Ennek ellenére a létszám alakulásával kapcsolatos indikátorokat gyakran alkalmazzák országok közötti összehasonlításokhoz. A legfrissebb adatok szerint a *közszolgálati foglalkoztatás* OECD-átlaga 2017-hez (17,71%) képest 2019-ben stabilizálódott (17,9%), bár az egyes országok között továbbra is jelentős különbségek mutathatók ki. Míg 2007–2019 között az Egyesült Királyságban tovább csökkent a létszám, addig Spanyolországban, Észtországban, Mexikóban, Szlovéniában és Norvégiában növekedett. Ugyanebben az időszakban összességében növekedett a teljes foglalkoztatás is, ez azonban kismértékben elmaradt a közszolgálati foglalkoztatás növekedésétől.¹⁸

Az OECD-adatok lehetőséget nyújtanak arra, hogy a magyar közzsféra létszámviszonyait nemzetközi dimenzióban is értékeljük. Ezek alapján két fontos megállapítás tehető: Magyarország évek óta a *legmagasabb kormányzati foglalkoztatási aránnyal* rendelkező országok közé tartozik, és trendnövekedést mutat. A kormányzati szektor létszámaránya 2007 és 2017 között 18,8%-ról 20,58%-ra emelkedett.¹⁹



1. ábra: Közzszolgálati foglalkoztatás a teljes foglalkoztatás arányában az OECD-országokban 2007-ben, 2009-ben és 2017-ben

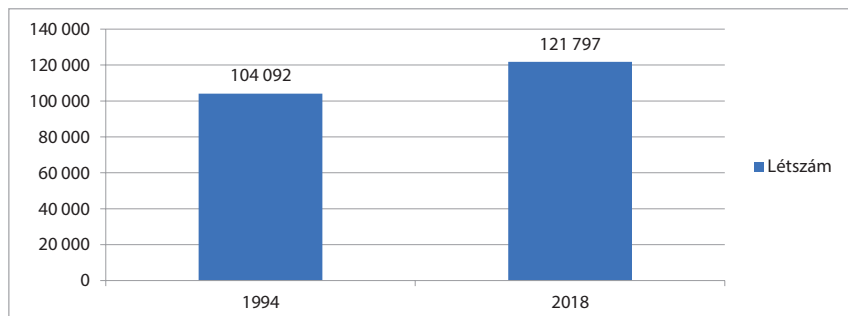
Forrás: OCDE (2021): i. m. 108–109.

¹⁸ OCDE: *Panorama des administrations publiques 2021*. Paris, Éditions OCDE, 2021. 108–109.

¹⁹ OCDE (2019): i. m. 93.

Ugyanakkor 2016-tól kezdődően jelentős *csökkenési trend* vette kezdetét, és a költségvetési szerveknél alkalmazásban állók²⁰ létszáma 872,8 ezer főről 774,5 ezerre csökkent 2020-ban.²¹

A közigazgatás létszámviszonyainak alakulása szintén növekedési trendet mutat Magyarországon, 1994–2018 között 17%-kal²² *növekedett* a közigazgatás létszáma.



2. ábra: A magyar közigazgatás létszáma 1994-ben és 2018-ban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Még látványosabb lenne a növekedés, ha a *rendszerváltozás előtti utolsó év* létszámából indulnánk ki. Ekkor a központi államigazgatási szerveknél és a tanácsai szervezeteknél teljes munkaidőben foglalkoztatott létszám nem érte el az 50 ezret.²³ S bár ez nem fedte le teljeskörűen az akkori közigazgatás létszámát, a felmérésben szereplő szervezeti kör az akkori dekoncentrált szervek kivételével jobbára megegyezett a Ktv. szerinti közigazgatási szervekkel.

Ugyanakkor az is látható, hogy a növekedési trendet *kisebb visszaesések, majd ismételt növekedések* árnyalják. Négy domináns időszakra osztható a létszám fejlődése. A létszám változását központilag elrendelt létszámcsoökkentések

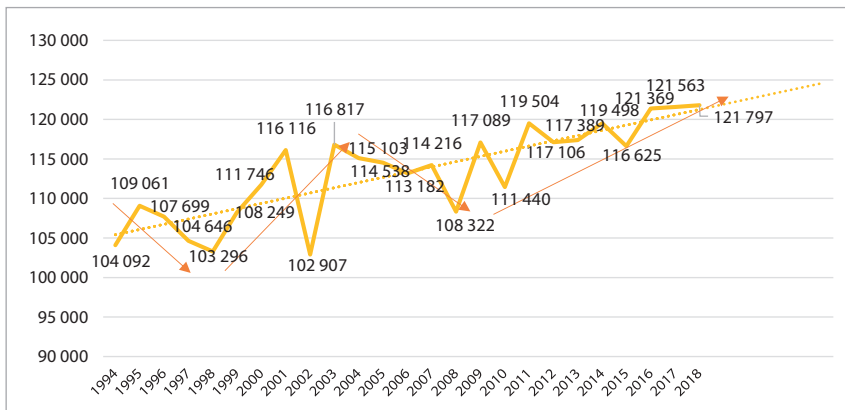
²⁰ Alkalmazásban álló: az a munkavállaló, aki a munkáltatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll, s munkaszerződése, munkavégzésre irányuló megállapodása alapján, havi átlagban – tört hónapra szóló munkaszerződése alapján meghatározott teljesítendő munkaideje teljes havi munkavégzés esetére átszámítva – legalább 60 munkaórában, munkadíj ellenében munkavégzésre kötelezett.

²¹ KSH: Keresetek, alkalmazásban állók – költségvetés összesen.

²² BM KÖZIGTAD, BM KSA.

²³ A pontos létszám 48 707 fő volt az 1989. november 1-jei állapot szerint. BM-felmérés, 1989.

indították el, majd a csökkenést követően ismételt emelkedést tapasztalhattunk, amelynek eredményeként nemcsak visszaépült a létszám, hanem a korábbi szintet meg is haladta. Az első, 1995–1998 közötti periódusban két lépcsőben jelentős elbocsátást hajtottak végre, amelynek következtében ugyanebben az időszakban több mint 7000 közszolgálati jogviszonyban álló jogviszonyát szüntették meg létszámcsökkentés, átszervezés, tevékenység, illetve jogutód nélküli megszűnés jogcímén. Ezt követően 1999–2003 között jelentős növekedés következett be, a 2003-as létszám (116 817) jóval meghaladta az 1995-ös szintet (109 061). Még ebben az évben újabb létszámcsökkentés elrendelésére került sor, amelynek hatására 2008-ban 108 322 főre csökkent a létszám. Végül a 2008 utáni időszakban a létszám fokozatos visszaépülését, valamint növekedését láthatjuk, s a trend további emelkedést jelez.

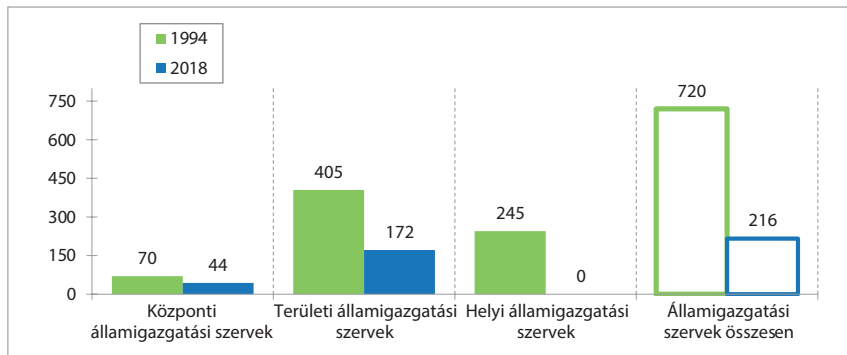


3. ábra: A magyar közigazgatás létszáma 1994 és 2018 között

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az átmeneti csökkenések általában központi létszámleépítések miatt következtek be, de a létszám csökkenéséhez vezetett a jogutód nélküli megszűnés, valamint az átszervezés vagy feladatmegszűnés miatti felmentés is. Ezeken a jogcímeneken – saját számítás szerint – együttesen 1994 és 2018 között 18 960 személy jogviszonya szűnt meg. Ez azt jelenti, hogy úgy növekedett 1994–2018 között a létszám 17%-kal, hogy ezalatt az 1994-es létszám (104 092) 18%-át strukturális okok miatt leépítették. Tehát a valóságos növekedés jóval nagyobb volt. Ez azt is jelenti, hogy a *felülről vezérelt létszámleépítések* nem hoztak eredményt.

A különböző szervezeti átalakítások sem voltak eredményesebbek a létszám növekedésének visszafogásában. A költséghatékonyság érdekében leggyakrabban a szervezeti integrációt alkalmazták. Az államigazgatási szervek száma 1994–2018 között 720-ról 216-ra csökkent. A csökkenés leginkább a területi és helyi szintet érintette.



4. ábra: A magyar államigazgatási szervek száma 1994-ben és 2018-ban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Kezdetben a *csökkenési trend hullámzó* volt, 1996–1998 között kezdődött, de azt követően 2004-ig mérsékelten emelkedett az államigazgatási szervek száma. Majd 2005 után felgyorsult a csökkenés üteme, s két lépésben jelentős változás következett be, 2006–2008 között 30%-kal, 2010–2011 között újabb csaknem 50%-kal lett kevesebb az államigazgatási szervek száma.

Az *első* nagy csökkentési hullám összefüggött az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban elrendelt szervezeti átalakításokkal. Ezek az intézmények megszüntetését, az önálló szervezeti működés üzemméretének növelését, a szervezetek összevonását, a korábban önálló szervek szervezeti egységgé alakítását, a területi koncentráció keretében horizontális összevonásokat (például megyei szinten egy-egy tárcához tartozó hálózatok egyesítése; egy-egy tárca egyedi intézményhálózatának, szervezeti egységeinek közigazgatási hivatalokba integrálása), továbbá – szinte valamennyi megyei szervezetrendszerénél (szükség esetén a szolgáltatás városi szintű megtartásával) – a regionalizáció megvalósítását célozták.

A második hullámban került sor a csúcsminisztériumi modell kialakítására, a hasonló tevékenységet folytató államigazgatási szervek összevonására, valamint a területi államigazgatási szervek beillesztésére a megyei (fővárosi) kormányhivatalokba.²⁴ Ez utóbbi eredményeként 17 önálló ágazati dekoncentrált szervet (így például igazságügyi szolgálat, erdészeti igazgatóság, földhivatal, munkaügyi központ, fogyasztóvédelmi felügyelőség) integráltak a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetébe, valamint szintén a kormányhivatalok szervezeti keretein belül létrejöttek a járási hivatalok.²⁵ A szervezeti változásokhoz sorolható még az egyes intézményfenntartási feladatokat ellátó közigazgatási szervek létrehozása. A GYEMSZI mint központi hivatal létrehozásával 66 egészségügyi funkciót ellátó megyei intézményt, gazdasági társaságot integráltak közös szervezeti keretek közé az önkormányzatok költségvetési konszolidációjának jegyében.²⁶

Az egyes minisztériumok irányítása alatt álló központi hivatalok és egyéb minisztériumi háttérintézmények racionalizálása keretében több központi hivatal megszüntetésére került sor 2016–2017 között, s ez további csökkenést idézett elő az államigazgatási szervek számában.²⁷

Az államigazgatási szervek számának csökkenésével *párhuzamosan* azonban az államigazgatásban dolgozók *létszáma* 56%-kal *növekedett*.

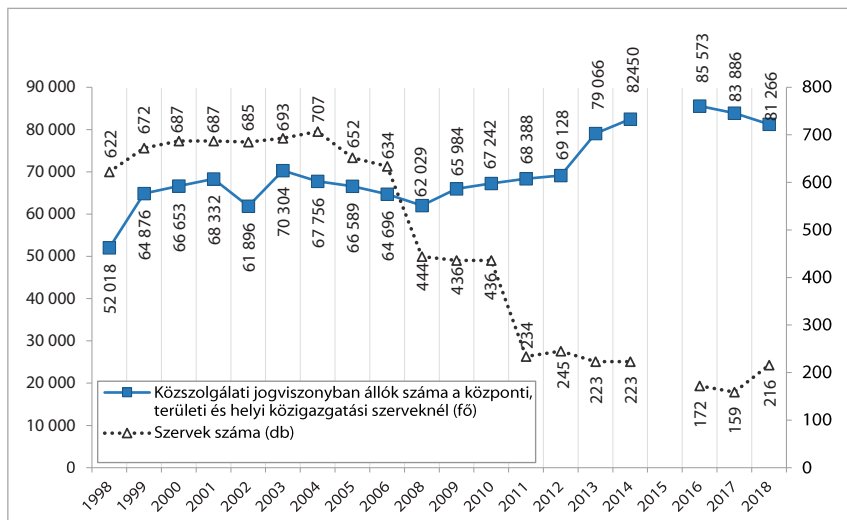
Nehéz megmondani, hogy az emelkedés mennyiben függ össze a szervezeti változások „hatástalanságával”, mivel időközben az önkormányzati feladatok jelentős része átkerült az államigazgatási szervekhez, ami értelemszerűen az emberi erőforrások átrendezését is magával hozta. Azt sem tudjuk, hogy mekkora lett volna a növekedés, ha egyáltalán nem kerül sor a szervezeti összevonásokra. Az eset azonban felhívja a figyelmet arra, hogy külön is érdemes vizsgálni, elemezni a szervezeti változások, valamint a feladat- és hatáskörök átalakításának *létszámra gyakorolt hatását*.

²⁴ 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról.

²⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia. 14.

²⁶ 59/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetről.

²⁷ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.



5. ábra: Az államigazgatási szervek száma és az általuk foglalkoztatott létszám 1994–2017 között
Megjegyzés: 2015 – nincs adat

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Általában kevesebb szó esik a szervezeti integráció másik létszámmal kapcsolatos hatásáról, nevezetesen az egy szervezetre jutó létszám növekedéséről. Míg 1994-ben az államigazgatási szervek átlagos létszáma 71 volt, addig 2017-ben 376-ra emelkedett, így az átlagos állományi létszám megötszöröződött,²⁸ vagyis az államigazgatás integrációja a személyi állomány jelentős mértékű koncentrációját eredményezte. A nagyobb szervezeti méret, illetve létszám kedvező feltételeket teremt az integrált, stratégiai emberierőforrás-gazdálkodás megvalósítására.

Míg az államigazgatási szervek száma csökkent, addig az autonóm szervek száma jelentősen növekedett, 1994–2018 között csaknem megháromszorozódott. Ahogy arról már korábban esett szó, az autonóm szervek kialakulása és fejlődése mögött már a nyolcvanas években tapasztalt állami szerepvállalás bővülése, valamint a kormányzás rendszerének, módszereinek változása húzódik meg. A közigazgatás a társadalom és a gazdaság egyre szélesebb területét kívánja befolyásolni, s ehhez új típusú szervezetekre van szüksége. Fejlődésük

²⁸ Saját számítás a BM KÖZIGTAD, a BM KÖZSTAT, a KSA adatai alapján.

sokszínűsége miatt nehezen kategorizálhatók. Jellemük megítélése sem egységes a hazai közigazgatás-tudományban.

A Ktv. hatálya eredetileg csupán az államhatalmi szervek hivatalaira terjedt ki, majd később az autonóm államigazgatási szervek is fokozatosan *bekeverültek* a törvény hatálya alá. A 2010 utáni időszakban folytatódott az autonóm szervek körének bővülése. 2012-ben megjelent – már a Kttv.-ben – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Országgyűlési Őrség, majd 2013-ban a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal és a Nemzeti Választási Iroda. 2014-ben a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala került ebbe a körbe.²⁹

Mivel magyarázható a létszám „kitartó” növekedése? A kérdésre *két* válasz is adható. Egyfelől *általános nemzetközi jelenség* a közszolgálat létszámának hullámzása és hosszú távú növekedése. A 20. század végéig megállás nélkül emelkedett a létszám, ami összefüggött a közigazgatási feladatok bővülésével.³⁰ S bár az új közmenedzsment időszakában az állami feladatok kiszervezése, az állam leépítése került a közpolitika fókuszába, továbbra sem sikerült a növekedési trendet tartósan megfordítani.

Bizonyos országok a 2006–2007-es pénzügyi, gazdasági válságra úgy reagáltak, hogy jelentős létszámcsoökkentést hajtottak végre a közszolgálatban. Például az Egyesült Királyságban 2007 és 2017 között 3,1%-kal csökkent a közszolgálati foglalkoztatás aránya. Ennek hatása azonban 2017-re csaknem teljesen megszűnt. Az országok döntő többségében 2017-ben a *közszolgálati foglalkoztatás növekedett* – Írországban a legnagyobb mértékben (3,5%) –, s csak néhány államban – például Észtországban (5%) – csökkent.³¹

Másfelől a rendszerváltozás után leépült a *kötött létszámgazdálkodás*, s emiatt a nagy önállóságra szert tett szervek akadálytalanul növelhették létszámukat. Mindez annak ellenére történt, hogy a létszámgazdálkodás területén – az anarchia megelőzése érdekében – „kemény” központosításra lett volna szükség.³²

A létszám növekedésének központilag elrendelt, kampányszerű létszámcsoökkentésekkel próbálták meg gátat vetni. Ezek azonban nem jártak sikerrel, mert

²⁹ Vö. Ludányi Dávid: A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, (2020), 1. 42–51.

³⁰ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 266.

³¹ Lőrincz (2010): i. m. 266.

³² Lőrincz Lajos: A közigazgatás létszámáról. In Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó, 1995a. 5.

többszörre *politikai, pénzügyi célokat* szolgáltak, és kevésbé követték a HRM racionális szempontjait.³³ A kisebb állam, illetve a költségvetési egyensúly helyreállításának politikai, költségvetési szempontjai visszaköszönnek a Bokros-csomag részeként elrendelt létszámcsökkentési intézkedésekben.

A létszámcsökkentések kudarcában szerepet játszott, hogy sohasem a feladatarányos létszám elérését tűzték ki célul, hanem egy előre meghatározott százalékos mértékű csökkentést, amely már eleve azt a kényszert szülte, hogy a *fűnyíróelvet* követve – a tényleges igényektől függetlenül – mindenhol ugyanannyi köztisztviselőt bocsássanak el. Ráadásul a csökkentés rövid időn belül visszaépült. Erre a magyar közigazgatás történetéből jóval korábbi is hozható példa. Az 1920-as években lecsökkentett létszám már az 1930-as évek elejére visszaállt.³⁴ A rendszerváltozás után a már említett 1995-ös létszámcsökkentés 1999-re visszaépült, s egy olyan növekedés vette kezdetét, amely megalapozta a 2003-as kormányzati létszámcsökkentést.³⁵

A sorozatos létszámcsökkentések kivédésére a magyar közigazgatás olyan „létszámcsökkentési” technikákat alakított ki magának, amelyek alkalmazásával úgy lehetett az előírt mértékű csökkentést végrehajtani, hogy valójában nem változott a létszám. A rendszerváltozás előtt a minisztériumoktól elbocsátott szakembereket úgynevezett *háttérintézetek*hez mentették át, akik felett a minisztériumi vezetés ugyanúgy rendelkezett, mintha a minisztérium személyi állományához tartoztak volna. A rendszerváltozás után ez a módszer úgy változott meg, hogy a köztisztviselők egy részét – a feladattal együtt – gazdasági társaságokhoz szervezték ki.³⁶ A létszám racionalizálásának torzulását mutatja az is, hogy a létszámcsökkentéseket a minisztériumok rendszerint a *funkcionális területeken*, illetve a tárcák alárendelt szerveinél, háttérintézményeinél „teljesítették”, mert az adminisztráció vezetése saját szakemberállományát a tárca működőképességének fenntartása miatt óvta, míg a politikai kinevezettekhez nem nyúlhatott.³⁷

Gajduscheck György a munkaerőpiac változásainak hatását vizsgálta, s megállapította, hogy kínálati *munkaerőpiac* idején a kínálati oldalon jelentkező nyomás

³³ Lőrincz (2010): i. m. 267.

³⁴ Lőrincz (2010): i. m. 267.

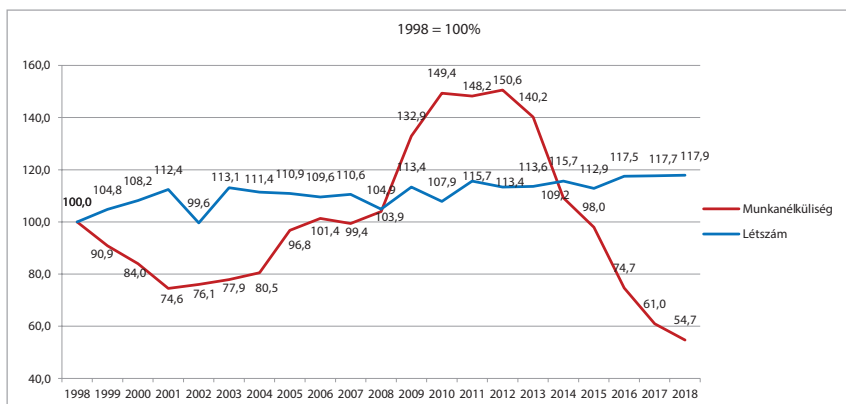
³⁵ BM KÖZIGTAD.

³⁶ Lőrincz (2010): i. m. 267–268.

³⁷ Juhász Albin: Javaslat a minisztériumok belső szervezeti struktúrájára és koordinációs rendszerük modernizálására. In Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum, 2006. 57.

a közszférába-közigazgatásba tolja a magánszektorból elbocsátottak egy jelentős részét, akik a puha költségvetési korlát miatt el is tudnak helyezkedni.³⁸ Mindez fordítva is igaz, a keresleti munkaerőpiac elszívja a munkaerőt a közszolgáltatból.

Megvizsgáltam, hogy 1998–2018 között a *munkanélküliség* emelkedése, illetve csökkenése hatással volt-e a közigazgatás létszámára, s ezzel alátámasztható-e az előző állítás. A munkanélküliségi rátát a munkaerőpiac indikátorának tekintettem, amely, minél magasabb, annál inkább a munkaerő-kínálat, és fordítva, minél alacsonyabb, annál inkább a munkaerő-kereslet dominanciáját mutatja.



6. ábra: A munkanélküliség és a közigazgatás létszáma Magyarországon 1998 és 2018 között
Forrás: a szerző saját szerkesztése

A munkanélküliség³⁹ és a létszám mintázata jelentősen eltér egymástól. A munkanélküliség értékei nagy szórást mutatnak. 1998-at bázisévnek (100%) tekintve legmagasabb és legalacsonyabb szintje 150%, illetve 54,7% volt a vizsgált időszakban. Míg a létszám hasonló értékei 99,6% és 117,9% között alakultak. 2001–2010 között a munkanélküliség 74,6%-ról 149,4%-ra emelkedett, ezzel

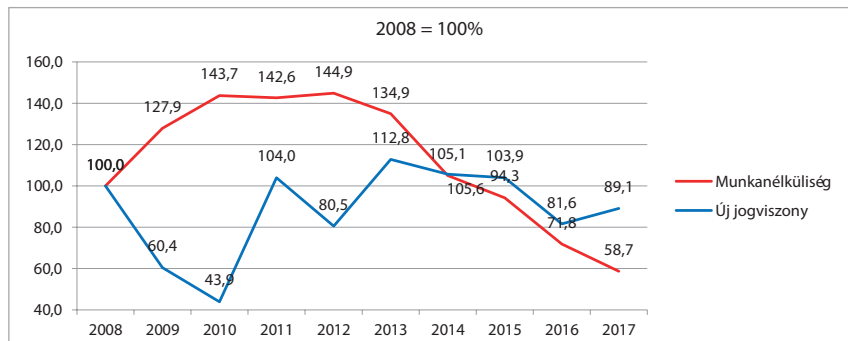
³⁸ Gajduschek György: Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 8. 22.

³⁹ Lakossági munkaerő-felmérés, KSH. Bálint Mónika (szerk.): *Statistikai adatok*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018. 242.

szemben a létszám kevesebb mint 5% változást mutatott. Ez azt jelenti, hogy a munkanélküliség és a létszám között nem mutatható ki egyértelmű kapcsolat.

Más a helyzet azonban, ha a jogviszony-keletkezések és a jogviszony-megszűnések számát hasonlítom össze a munkanélküliséggel.

A vizsgált időszakban (2008–2017) 2010 és 2012 között – a bázisévhez (2008) képest több mint 40%-os emelkedést követően – érte el a munkanélküliség a legmagasabb szintjét. Késleltetve ugyan, de a jogviszony-keletkezések száma is növekedésnek indult, 2013-ban 12,8%-kal adtak több új kinevezést, mint 2008-ban. A késleltetett utánkövetést magyarázza, hogy 2008-ban jelentős létszámcsökkenésre került sor, amely az álláshelyek befagyasztását is magával hozta. Figyelembe kell venni azt is, hogy 2010 és 2011 között látunk egy jelentős ugrást – 43,9%-ról 104%-ra – az új kinevezések számában, de ebben inkább a 2010-es kormányváltás játszhatott szerepet. A munkanélküliség csökkenése 2013-ban kezdődött meg, s 2017-ben 144,9%-ról 58,7%-ra csökkent. A trendet a jogviszony-keletkezések száma is követte egyéves késéssel, s 112,8%-ról 89,1%-ra csökkent az új kinevezések száma.



7. ábra: A munkanélküliség és a jogviszony-keletkezések száma Magyarországon 2008 és 2017 között

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ha a közös megegyezés, lemondás és a munkanélküliség közötti összefüggést vizsgáljuk, akkor szembevető jelenség, hogy a lemondások és a közös megegyezések változása többnyire együtt mozog, sőt bizonyos időszakokban még a százalékos mértékek is megegyeznek. Bár közös megegyezés esetén nem lehet tudni, hogy melyik fél volt a jogviszony megszüntetésének a kezdeményezője, abból a tényből kifolyólag, hogy a közös megegyezés követi a lemondások alakulását,

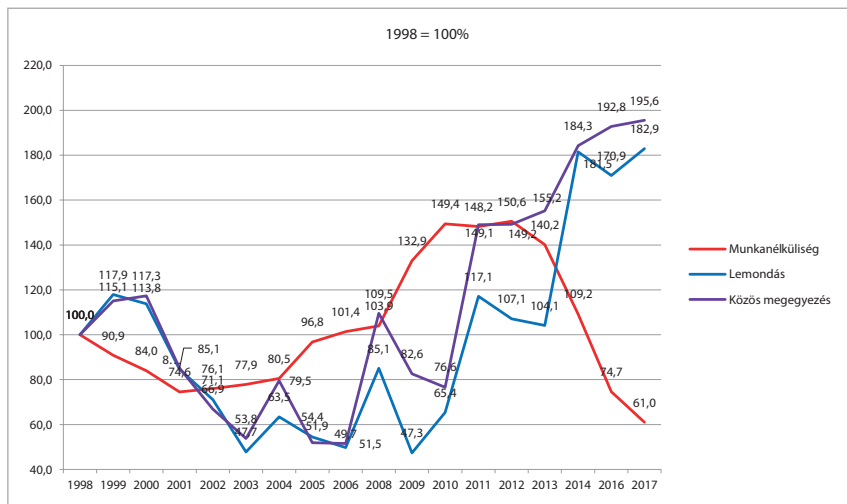
feltételezhetjük, hogy a közös megegyezések is többnyire a „munkavállaló” kezdeményezésére születtek.

Ha a *trendeket* vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy 1998–2009 között – 2004-ben és 2008-ban ismételt kiugrásokkal – csökkent a lemondások és közös megegyezések száma, míg a munkanélküliség 2001-től kezdődően fokozatosan növekedett azt jelezve, hogy a személyi állomány körében felértékelődött a közigazgatás stabilitása és kiszámíthatósága. A trendforduló 2012-ben következett be, amikortól a munkanélküliség jelentősen csökkent (150,6%-ról 61%-ra), és szintén jelentősen emelkedett a lemondások és a közös megegyezések száma (107,1%-ról 182,9%-ra, illetve 149,2%-ról 195,6%-ra). Ez azt mutatja, hogy a köztisztviselők szemében már nem volt eléggé vonzó a közigazgatás, s könnyebben felvállalták a versenyszféra bizonytalanságát a remélt magasabb jövedelmekért cserében. Ez mindkét esetben azt mutatja, hogy a munkanélküliség indikátora lehet a közigazgatás bevonzó- és megtartókéességének.

Ugyanakkor azt is hozzá kell tenni, hogy az említett trendeket időszakonként ellentétes irányú változások törték meg, például 2004-ben, illetve 2008-ban, amikor növekedett a lemondások és közös megegyezések száma. Ezek döntő többsége összefügg a 2003-as, illetve 2008-as létszámcsökkentéssel. A közigazgatás létszámának trendszerű növekedését szintén kormányzati létszámcsökkentések gyengítették.⁴⁰ Ez azt mutatja, hogy a közigazgatás létszámviszonyainak alakulása legalább annyira függ a *politikai, pénzügyi kormányzati döntésektől* (például létszámcsökkentés), mint a munkaerőpiac folyamataitól.

Felvetődik a kérdés, hogy miért nem lehetett közvetlen kapcsolatot találni a munkanélküliség és a létszám alakulása között, ha a jogviszony-létesítésre és -megszüntetésre hatással van a munkanélküliség változása. Valószínűsíthetően a válasz erre az, hogy a jogviszony-létesítések, illetve -lemondások és közös megegyezések számának növekedése nem jelenti automatikusan a létszám növekedését, illetve csökkenését. Több kinevezés, illetve jogviszony-megszűnés a rendszeren belüli mozgásból is adódhat, amely értelemszerűen nem változtatja meg a közigazgatás létszámát. A rendelkezésünkre álló adatok azonban nem alkalmasak arra, hogy ezt a feltételezést igazolni tudjam.

⁴⁰ Lásd különösen: 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat; 1033/1995. (IV. 28) Korm. határozat; 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat; 1106/2003. (X. 31.) Korm. határozat; 1063/2006/ (VI. 15.) Korm. határozat; és 1071/2006. (VII. 21.) Korm. határozat.



8. ábra: Munkanélküliség, illetve a lemondások és a közös megegyezések száma a magyar közigazgatásban 1998 és 2017 között

Forrás: a szerző saját szerkesztése

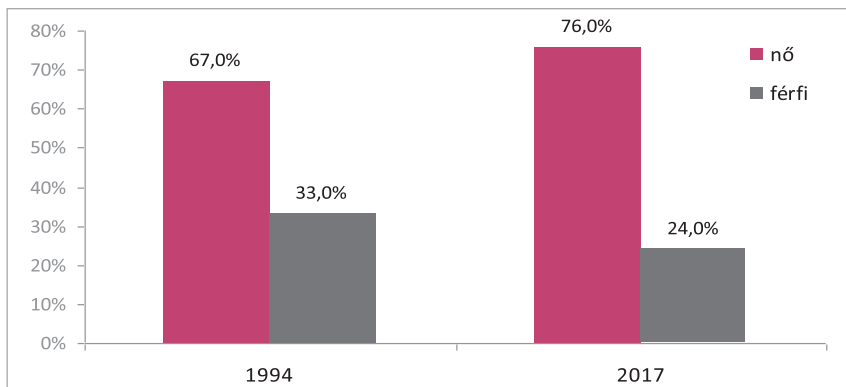
Összegezve a létszámmal kapcsolatban leírtakat, elmondhatjuk, hogy nemzetközi összehasonlításban is magas a kormányzati foglalkoztatás aránya. A közigazgatás létszáma 1994 óta tendenciaszerűen növekszik, a létszámleépítések ellenére a létszám folyamatosan újratermelődik. A szervezetrendszer átalakításával jelentősen növekedett a személyi állomány szervezeti koncentrációja, de az ebből származó hatékonysági előnyöket nem sikerült kihasználni. A létszám alakulására, valamint a személyi állomány mobilitására a munkaerőpiac és a politikai, pénzügyi kormányzati döntések egyaránt hatással vannak.

2.2. A közigazgatás személyi állományának összetétele (nemek, életkor, besorolás, szakképzettség)

2.2.1. Nemek szerinti összetétel

Már a kilencvenes évek elején a *nők túlsúlya* jellemezte a nemek megoszlását (67%–33%), később ez tovább erősödött. Az aktuális adatok szerint a kétharmad-

egyharmad arány háromnegyed-egynegyed aránnyá változott, vagyis négy közszolgálati tisztviselőből három nő. A közigazgatásban csaknem olyan magas arányban dolgoznak nők, mint a hagyományosan nőies szakmának tekintett oktatásban (76,2%) és egészségügyben (81%).⁴¹



9. ábra: Nemek aránya a közigazgatásban

Forrás: a szerző saját szerkesztése KÖZIGTAD- és KSA-statisztikák alapján

Ugyanakkor a *szervtípusok között* a már idézett 2017-es adatok alapján lényeges különbségek mutathatók ki. A helyi önkormányzatok igazgatási szerveinél magasabb a nők aránya (79%) az államigazgatási szervekhez képest (74%), s ez a megye, város, község viszonylatában tovább növekszik. A megyei önkormányzatoknál a legalacsonyabb a nők aránya (73%), míg a községeknél, közös önkormányzati hivataloknál a legmagasabb (88%, 85%). A megyei jogú város, főváros, fővárosi kerületek esetében átlag alatti (75%, 77%, 75%), a városokban megegyezik az átlaggal.

Jelentős különbségek az *államigazgatási szervek* esetében is megfigyelhetők. Az átlaghoz képest a minisztériumoknál (66%) a legalacsonyabb a nők aránya, az egyéb központi közigazgatási szerveknél (74%) kisebb mértékben ugyan, de még mindig elmarad a nők aránya az átlagtól, ugyanakkor a megyei, fővárosi kormányhivatalok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei

⁴¹ A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági ágak, ágazatok szerint, nemenként – TEÁOR'08 (2008–2020) alapján saját számítás.

esetében az átlagot mutatja (76%, 77%). Arányaiban a legkevesebb nő az autonóm szerveknél dolgozik (64%).

Felvetődik a kérdés, hogy milyen okok orientálják a nőket a közigazgatás felé. Egyes kutatók szerint

„[a] közszféra munkahelyei gyakran a nők által preferált olyan jellemzőkkel rendelkeznek, mint az állásbiztonság, a gyermekneveléssel könnyebben összeegyeztethető és kiszámítható munkaidő és elvárások, kevésbé verseny-orientált vagy stresszes munkakörnyezet, illetve a társadalmilag hasznos munkavégzés érzése. A nők ezen kívül azért is kedvelhetik a közszférabeli munkavállalást, mert úgy gondolják, hogy kevesebb diszkrimináció érheti őket a szigorúbb munkahelyi szabályzatok (pl. bértáblák, előléptetések) miatt.”⁴²

Úgy tűnik azonban, hogy ez utóbbi várakozás nem megalapozott. Szervenkénti illetmény- és kereseti adatok ugyan nem állnak rendelkezésre – s ezért részletes elemzésre sem vállalkozhatok –, de a további kutatásokat orientálandó, érdemes a nők aránya és a szervtípusok közötti összefüggést megvizsgálni.

A *nemek megoszlását szervtípusonként* mutató adatok a 2017. január 1-jei állapotokat tükrözik. Ekkor még a Kttv. egységesen szabályozta a közigazgatásban dolgozó köztisztviselők (ügykezelők), valamint kormánytisztviselők (ügykezelők) jogállását. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a törvény az egyes szervtípusokra eltérő illetménymegállapítási szabályokat írt elő. A polgármesteri hivatalokhoz képest az államigazgatási szerveknél, az államigazgatási szervek hierarchiájában a magasabb szintű szerveknél kedvezőbb szabályokat kellett alkalmazni, vagyis a hasonló paraméterekkel rendelkező személyek közül az említett szerveknél dolgozóknak magasabb illetmény járt. A legkedvezőbb szabályok az autonóm közigazgatási szervekre vonatkoztak.

Azoknál a szerveknél, ahol magasabb illetménykiegészítés és vezetői illetménypótlék járt, ott általában a nők aránya is alacsonyabb. Így az autonóm szerveknél,⁴³ illetve a minisztériumoknál (e körben volt a legmagasabb az illetménykiegészítés) a nők aránya az átlaghoz (76%) képest 12%-kal, illetve 10%-kal volt kisebb. S ugyanez fordítva is kimutatható, a nagyközségi polgármesteri

⁴² Lovász Anna: Jobbak a nők esélyei a közszférában? A női-férfi bérkülönbség és a foglalkozási szegregáció vizsgálata a köz- és magánszférában. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 2. (2013), 4.

⁴³ Az autonóm szervek kiemelt jövedelmi pozícióját támasztotta alá egy korábbi kutatásunk is. Ennek során azt tapasztaltuk, hogy az autonóm szerveknél a legmagasabbak a keresetek. A közigazgatás átlagához képest 61%-kal magasabbak, vezetők esetében 42%-kal. Hazafi (2014): i. m. 74. A Nemzetgazdasági Minisztérium – Nemzeti Munkaügyi Hivatal egyéni illetmény- és keresetstatisztikája szerinti 2013. május 31-ei adatok.

hivatalokban, a közös önkormányzati hivatalokban, illetve a községi önkormányzati hivatalokban, ahol a legalacsonyabb az illetménykiegészítés (s nem járt alanyi jogon), a nők aránya az átlaghoz képest jelentősen, 9%-kal, illetve 12%-kal magasabb. Mindezek azt mutatják, hogy a díjazás mértéke befolyással lehet a nemek közötti arányokra. Ennek megerősítéséhez azonban a szervenkénti illetmény- és kereseti adatok részletes elemzésére lenne szükség, különösen azért, mert a Kít. hatálybalépésével gyökeresen megváltozott az illetménymegállapítás mechanizmusa. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a közigazgatásra is igaz, hogy az illetményrendszer normatív szabályozása ellenére tapasztalható a *megmagyarázhatatlan bérkülönbség* a nők hátrányára. Kutatások szerint a közszférában alacsonyabb ugyan a nők lemaradása, mint a magánszférában, de még itt is szignifikáns: 8%. A béreloszlást vizsgálva mindkét szektorban növekszik a nők hátránya, de a közszektorban kisebb mértékben. Vagyis az úgynevezett üvegplafon-jelenség mindkét szférában előfordul, de más intenzitással.⁴⁴

A közigazgatás a hagyományos igazságügyi területek mellett szintén a *jogász* *hivatás* „terepe”.⁴⁵ Ebből a szempontból figyelemre méltó párhuzam, hogy a bíróságok és az ügyészségek esetében is a szakma „elnőiesedéséről” beszélhetünk. Míg 1974-ben még csak a bírók 34%-a volt nő, 2019-re arányuk 69%-ra emelkedett.⁴⁶ Az ügyészek körében állandósulni látszik a nők 61% körüli aránya, amely prognosztizálhatóan a jövőben nőni fog. Erre utal, hogy a fiatalabb alügyészek és fogalmazók között már 73%-ot tesznek ki a nők.⁴⁷

Ugyanakkor a jogászai professziók közül „kilóg” az ügyvédeké. Úgy tűnik, hogy a férfiak többségi aránya évek óta nem változik. Míg 2008-ban a bejegyzett ügyvédek 57%-a, 2014-ben 56%-a volt férfi. Ez összefüggésbe hozható azzal, hogy az ügyvédek esetében érvényesül leginkább a férfiak „státuszvédő

⁴⁴ Lovász (2013): i. m. 23–24.

⁴⁵ 13,9%. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (2013): i. m.

⁴⁶ Forrás: Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója 2014. 96. Idézi: Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkozás, kor és nem szerint. In Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TTK Jogtudományi Intézet, 2016. 953., továbbá a 2019-es adat saját számítás az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2019. évi beszámolója, 31. alapján.

⁴⁷ Forrás: A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről, 81. Idézi: Fónai (2016): i. m. 954. Illetve a legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2019. évi tevékenységéről, 89.

mechanizmusa”. Ugyanakkor az ügyvédjelölteknél már megváltozni látszik a helyzet, a nők aránya 60–61%.⁴⁸

A nemek közötti arány férfiak javára történő változása a vezetők körében is kimutatható. A nők aránya 76%-ról 63%-ra csökken a vezetői kategóriákban. Ahogy haladunk a nagyobb illetménnyel kecsegtető szervtípusok felé, úgy növekszik a férfiak részaránya. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás esetében a nők-férfiak aránya 59%–41%, illetve 67%–33%. A központi és a területi államigazgatás „szembeállítás” az 53%–47%, illetve a 63%–37% megoszlást mutatja a női és a férfi vezetők között. A legmagasabb átlagkeresettel rendelkező autonóm szerveknél viszont már a férfiak vannak többségben a nőkkel szemben (51%–49%). Az állami vezetők⁴⁹ körében pedig egyértelműen a férfiak dominanciája érvényesül a nőkkel szemben (79%–21%).⁵⁰

Az utánpótlást biztosító közigazgatási ösztöndíjasok körében azonban már kiegyenlített a nemek közötti arány. Már csak 2%-kal több a nő, sőt a 31–45 év közötti generációk esetében a férfiak vannak többségben. Ez már változást jelez a közigazgatás nemekhez köthető megítélésében, bár tegyük hozzá, az ösztöndíjasok döntően a minisztériumoknál koncentrálódnak, ezért a változás még nem általánosítható.

1. táblázat: A közigazgatási ösztöndíjasok életkor és nemek szerinti megoszlása, 2017

Életkor (év)	Férfi (%)	Nő (%)
21–25	47,73	52,27
26–30	43,11	56,89
31–35	52,00	48,00
36–40	71,43	28,57
41–45	66,67	33,33
Összesen	48,04	51,96

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Miniszterelnökség felmérése alapján

A nemzetközi szinten a *nők és férfiak közötti kiegyenlített arányt* fontos indikátornak tekintik a sokszínű társadalmat arányosan reprezentáló személyi állomány szemszögéből. Az OECD-országok átlagát tekintve a nők túlrepre-

⁴⁸ Forrás: a Magyar Ügyvédi Kamara összesített létszámadatai, 2014. Idézi: Fónai (2016): i. m. 955.

⁴⁹ Közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok együtt.

⁵⁰ Minisztériumok által közzétett adatok saját gyűjtése alapján.

zentáltak (59,6%) a közszférában, s létszamarányuk folyamatosan növekszik.⁵¹ Ugyanakkor országoként jelentős különbségek mutathatók ki. Míg Törökországban az állások egynegyedét töltik be nők, addig a skandináv országokban több mint kétharmadát.⁵² A közszférában általában magasabb a nők aránya, mint a magánszférában, mivel az oktatás és az egészségügy nemzetközileg is hagyományosan „nőies szakmának” számít. A toborzás- és kiválasztáspolitikának egyik célja, hogy megszüntesse ezt a sztereotípiát, s elősegítse a nők arányosabb hozzáférését más szakterületekhez is.⁵³

2.2.2. Életkor

Közös jellemzője a fejlett országoknak a társadalom és a közigazgatás személyi állományának *előregedése*, amely a közigazgatásban nagyobb mértékű, mint a társadalom egészében.⁵⁴ Emiatt a személyi állomány korösszetételének „alakítása” nemcsak a mai, hanem a jövő HRM-jének egyik kihívása. Ugyanakkor a folyamat nem egyformán érinti az egyes országokat, van, ahol már megfordult, s a fiatalok túlsúlya és az idősebbek visszaszorulása lett a jellemző. Bármelyikről is legyen szó, mindegyiknek van előnye. Az „előregedett” szervezetben a tapasztalatok értékesek, míg a „fiatal” szervezet a digitális kompetenciákban, a vállalkozószellemben és a motivációban erős.⁵⁵

Leginkább a *generációs sokszínűség*ből profitálhatnak a szervezetek transzgenerációs munkacsoportokon, illetve mentori programokon keresztül. Ugyanakkor nagy kihívást jelentenek a HRM számára az intergenerációs feszültségek, amelyek abból adódnak, hogy az egyes generációk sajátos elképzeléssel rendelkeznek a munkáról, a munkamódszerekről, s különböző módon viszonyulnak a hierarchiához, illetve a különféle technológiákhoz.⁵⁶ Annak a kornak

⁵¹ OCDE (2019): i. m. 96.

⁵² OCDE (2019): i. m. 96.

⁵³ OCDE (2019): i. m. 96.

⁵⁴ Hazafi Zoltán: A közigazgatás személyi állománya a 21. században. In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszaféjlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009a. 183.

⁵⁵ OCDE: *Panorama des administrations publiques 2021*. Paris, Éditions OCDE, 2021. 112.

⁵⁶ Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A közszolgálat identitása: A testületi szellemiségtől a munkáltatói márkáig. In Árva Zsuzsanna – Barta Attila (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István professzor 65. születésnapjára*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021b. 265.

az értékrendjét hordozzák, amelyben felnőttek. Felmérések⁵⁷ eredményei azonban azt mutatják, hogy ha a korosztályi tagoltságot leegyszerűsítjük két nagy blokkra (baby boomer és X generáció, illetve Y generáció és Z generáció), a munkával kapcsolatos korosztályos elképzelések közelebb állnak egymáshoz, mint ahogy általában gondolnánk. A karrier és a magánélet közötti egyensúly, az önmegvalósítás, a foglalkoztatási biztonság és pénzügyi stabilitás, valamint a szabadság és rugalmasság jelentőségét közel egyformán értékelik. Egyetértés mutatkozik közöttük abban is, hogy a szakmai siker feltétele az autonómia, az innováció, a türelem és az ambíció. Mindezek azt mutatják, hogy több lényeges kérdésben közel azonos értékorientáció jellemzi a korosztályokat.

Az OECD-országokban enyhén növekedett a 35 év alattiak aránya 2015–2020 között a központi közigazgatásban. Ugyanakkor Németországban, Litvániában és Lettországból jelentősen csökkent a részarányuk ugyanezen idő alatt. Bár az OECD-átlag azt mutatja, hogy magasabb az 55 évesnél idősebb korosztályok aránya, mint a 35 év alattiaké, és évek óta tart az idősebbek létszámának növekedése, országonként jelentős különbségeket lehet tapasztalni. Kiugróan magas az idősök aránya Olaszországban és Spanyolországban, ahol ráadásul ez az arány meredeken emelkedett (14%, 10%) 2010–2015 között. Ugyanakkor bizonyos országokban – ezek közé tartozik Magyarország is – az átlagnál (24%) jóval alacsonyabb az 55 év alattiak aránya – még a 20%-ot sem éri el –, míg az átlagnál (18%) jelentősen magasabb a 35 év alattiak aránya (Magyarország esetében 31%). Ezzel az eredménnyel Magyarország a harmadik helyen áll az OECD-országok rangsorában.⁵⁸

Más adatgyűjtésekből további tendenciák is megállapíthatók. Így ma már *árnyaltabban* kell megítélni a közszolgálat előregedését az Európai Unióban.⁵⁹ Más trendek jellemzik a „régí” és az „új” tagállamokat.⁶⁰ Összességében azt

⁵⁷ Tina Ling: *Enquete Hays: La cohabitation des generations au travail*. Hays.fr, 2018.

⁵⁸ OCDE: *Panorama des administrations publiques*, 2017. Paris, Éditions OCDE, 2017. Lásd erről az időszakról részletesebben: Ludányi Dávid: *Közzszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében*. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017), 2. 110–112.

⁵⁹ Baltic Institute of Social Sciences: *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration. Description of Employees of Public Administration and the Solutions for Ageing Problems*. Riga, Foundation „Baltic Institute of Social Sciences”, „O.D.A.” Ltd., 2015.

⁶⁰ A „régí” és „új” tagállamok szerinti felosztás a 2004 előtti tagországok, illetve 2004 után csatlakozott államok között tesz különbséget.

mondhatjuk, hogy az „új” tagállamokban jóval alacsonyabb az 50 év felettiek aránya (30,8%), mint a „régiekben” (41,4%). Más a változás iránya is ebben a két országcsoportban, az „új” tagállamokban általában csökkent, míg a régi-ekben növekedett az ötvenen felüliek súlya 2010 és 2014 között. A legnagyobb csökkenés Magyarországon volt tapasztalható (7%), a legjelentősebb növekedés Írországbán (12%).⁶¹ Ennek okát a kilencvenes években a rendszerváltozással együtt végrehajtott generációváltással hozzák összefüggésbe, bár ennek némileg ellentmond, hogy az akkor pályakezdő fiatalok ma már inkább az ötvenes generációhoz tartoznak. Ráadásul az idősebbek számarányának jelentős csökkenése 2010 és 2014 viszonylatában mutatható ki.⁶² A korösszetétel eltérő alakulását sokkal inkább a regionális munkaerőpiaci viszonyokhoz igazodó *személyzet-politikai különbségek* magyarázzák. Európa fejlettebb országaiban a kiélezettebb munkaerőpiaci versenyben *gyengébb a közszféra munkaerővonzó képessége*, mint a kevésbé fejlett országokban, ezért ezekben az országokban külön intézkedéseket hoztak, hogy az idősebbeket megtartsák a közigazgatásban.⁶³ A kiélezett munkaerőpiaci verseny hatását mutatja, hogy az Európai Bizottság köztisztviselőinek nemzetiségi összetételére vonatkozó arányokat az alacsony jelentkezési szám miatt bizonyos országokban már hosszú idő óta nem sikerül elérni. Például Németország esetében a kvóta 13,8%, ezzel szemben az Európai Bizottság apparátusának mindössze 6,7%-a német.⁶⁴

A magyar közigazgatás személyi állományának *kormegoszlásán* erősen érződik a 2010–2018 között végbement *fiatalítás*. Az átlagéletkor 42,8 év. A legnagyobb arányt a 36–45 év közötti korosztály képviseli, míg a legalacsonyabbat az 56 év felettiek és a 30 év alattiak.⁶⁵ Ez lényeges változást jelez, mivel az ezredforduló tájképnél még kiemelkedően magas volt az 50 évesnél idősebbek aránya.⁶⁶ Ugyanakkor a 61 évnél idősebbek és a 25 évnél fiatalabbak létszáma

⁶¹ Baltic Institute of Social Sciences (2015): i. m. 64.

⁶² Baltic Institute of Social Sciences (2015): i. m. 64.

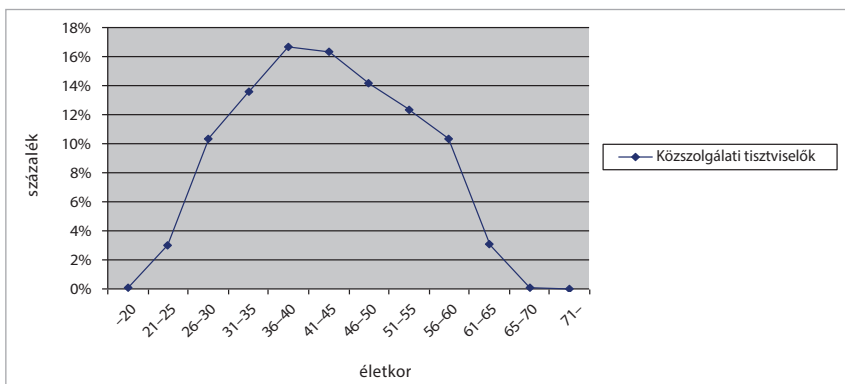
⁶³ Lásd részletesen Hazafi Zoltán: A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017b), 2. 48–83.

⁶⁴ A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának 27. cikke és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek 12. cikke alapján (földrajzi egyensúly), 2. számú melléklet, 2018.

⁶⁵ Saját számítás a BM KÖZSTAT 2017. január 1-jei adatai alapján.

⁶⁶ OECD: *Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban*. Párizs, OECD PUMA/HRM, 2001. 11. Hivatkozik rá: Hazafi (2009a): i. m. 184.

jelentősen visszaesett a többi korosztályhoz képest. Ez egyrészt azt mutatja, hogy a „kötelező nyugdíjazás”,⁶⁷ illetve a nők kedvezményes nyugdíjba vonulási lehetősége (40 év szolgálati idő) jelentősen csökkentette a 61 évesnél idősebbek létszámát. Ez utóbbit támasztja alá, hogy a nők kormegoszlásában ennek a generációnak az aránya 2%-ra esik vissza, szemben a férfiakkal, akiknél ez 7%.⁶⁸ Másrészt az is kitűnik a 25 év alattiak alacsony részarányából, hogy a fiatalok nem pályakezdőként, a diploma megszerzését követően helyezkednek el azonnal a közigazgatásban, vagy tovább maradnak az oktatási rendszerben.



10. ábra: A közsolgálati tisztviselők kormegoszlása, 2017

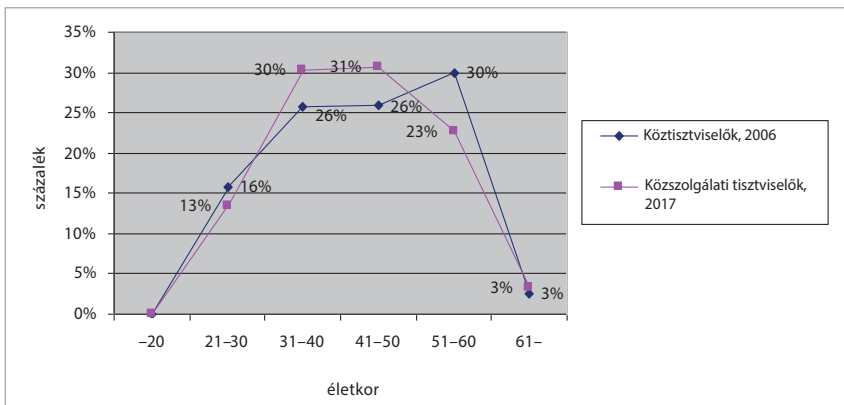
Forrás: a szerző saját szerkesztése KÖZSTAT-adatok alapján

A fiatalítás hatása leginkább akkor érzékelhető, ha a legutolsó adatokat összevetjük a korábbiakkal. A 2006-os helyzethez képest 2017-ben a 21–30 év közötti korosztály, valamint az 51 év felettiek aránya 3%-kal, illetve 7%-kal csökkent. Ez ismételten azt támasztja alá, hogy gyengült a pálya vonzereje a pályakezdők körében, illetve kevésbé sikerül a rendszerben tartani az 51 évnél idősebbeket. Ugyanakkor jelentősen megugrott (4–5%) a 31 és 50 év közöttiek aránya. Ez a középgeneráció stabilizálódását mutatja.⁶⁹

⁶⁷ Kttv. 60. § (1) bek. j) pont.

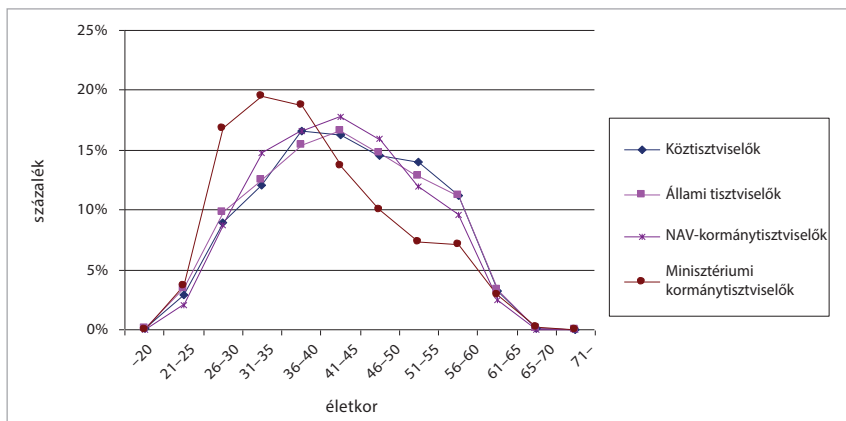
⁶⁸ Saját számítás a BM KÖZSTAT 2017. január 1-jei adatai alapján.

⁶⁹ Saját számítás a BM KÖZIGTAD és a BM KÖZSTAT adatai alapján.



11. ábra: Köztisztviselők és közzszolgálati tisztviselők kormegoszlása 2006-ban és 2017-ben
 Forrás: a szerző saját szerkesztése KÖZSTAT-adatok alapján

Ha a közzszolgálati tisztviselők kategóriáját tovább bontjuk állami tisztviselőkre, köztisztviselőkre, NAV-kormánytisztviselőkre és minisztériumi kormánytisztviselőkre, akkor azt tapasztaljuk, hogy a *minisztériumi kormánytisztviselők életkori megoszlásának* mintázata jelentősen eltér a többi csoportétól.



12. ábra: A közzszolgálati tisztviselők egyes csoportjainak kormegoszlása, 2017
 Forrás: a szerző saját szerkesztése KÖZSTAT-adatok alapján

Érdemes megvizsgálni, hogy az egyes *szervtípusoknál* hogyan alakul a kormegoszlás. A 35 év alattiak aránya 27%. Ehhez képest az adatok alapján *két trend* rajzolódik ki. Az egyik, hogy a minisztériumoknál jelentősen (11%) nagyobb a 35 év alattiak aránya. A kiugró arányt az magyarázza, hogy az évek óta rendszeresen meghirdetett Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program elsődlegesen a minisztériumokat célozta meg, ezért a minisztériumok és a Miniszterelnökség nagyobb arányban részesedtek a „fiatalításból”. A másik trend, hogy az önkormányzatoknál átlag alatti arányban dolgoznak fiatalok – 3–7% között változik az átlagtól való különbség –, ami alól egyedül a megyei önkormányzatok képeznek kivételt. A többi szerv esetében lényegében az átlag körül alakul a 35 év alattiak aránya, függetlenül a szervezeti hierarchiában elfoglalt helyüktől.

Úgy tűnik, hogy a szervtípusok eltérő illetménykiegészítése s az ehhez kapcsolódó egyéb díjazási előnyök, például vezetői pótlék, nem befolyásolta lényegesen a fiatal és idősebb generációk közötti arányt. Még a legmagasabb átlagkezesettel rendelkező autonóm szerveknél is átlagos a 35 év alattiak előfordulása.

2. táblázat: Az illetménykiegészítés mértéke szervtípusok szerint és korosztályi megoszlásban (%-ban)

Szervtípus	Illetménykiegészítés	35 év alattiak	35 év feletiek
Autonóm szerv	80, 50, 35, 15	26	74
Minisztérium	50, 15	39	61
Egyéb központi közigazgatási szerv	50, 35, 15	27	73
Megyei, fővárosi kormányhivatal	30, 10	26	74
A NAV területi szervei	50, 15	26	74
Megyei önkormányzat	0–40,* 0–20**	29	71
Fővárosi önkormányzat	0–40, 0–20	23	77
Fővárosi kerületi önkormányzat	0–40, 0–20	22	78
Városi polgármesteri hivatal	0–30, 0–0	24	76
Nagyközségi polgármesteri hivatal	0–30, 0–20	23	77
Közös önkormányzati hivatal	0–30, 0–20	24	76
Községi polgármesteri hivatal	0–20, 0–20	20	80

Megjegyzés: * diplomások számára; ** érettségi végzettségük számára (a további szervek esetében is ebben a sorrendben)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fentiekben említett életkori megoszlási trendeken nagy valószínűséggel a 2017 után született új jogállási törvények sem változtattak lényegesen, annak

ellenére, hogy a hatályuk alá tartozó szerveknél megszüntették az illetménykiegészítést.

2.2.3. Besorolás

A besorolási osztályok közötti létszamarány alakulását kezdetektől fogva az I. besorolási osztályba tartozó *diplomás*ok arányának folyamatos növekedése jellemezte. Míg 1994-ben háromból egy közzszolgálati tisztviselő rendelkezett felsőfokú iskolai végzettséggel, addig 2017-ben már háromból kettő.

3. táblázat: Közzszolgálati tisztviselők megoszlása besorolási osztályonként (%-ban)

Év	I. besorolási osztály	II. besorolási osztály	III. besorolási osztály	IV. besorolási osztály	Egyéb (pl. prémiumévek-program)	Tartósan távollévő
1994	33	42	11	14	–	n. a.
2001	40	43	8	9	–	n. a.
2006	54	40	6	–	0	n. a.
2010	57	33	4	–	1	5
2017	67	24	3	–	–	6

Forrás: a szerző saját szerkesztése KÖZIGTAD-, KÖZSTAT-adatok alapján

Összehasonlításként érdemes megemlíteni, hogy az osztrák köztisztviselőknek csupán az egyharmada diplomás.⁷⁰ Emögött feltehetően az is meghúzódik, hogy a feladatok jellege nem igényli nagyobb arányban a felsőfokú iskolai végzettségűek közzszolgálati pályán történő foglalkoztatását. Munkakörelemzések hiányában nehéz megítélni, hogy a magyar közigazgatásban a feladatok optimálisan milyen arányban igénylik a felsőfokú iskolai végzettséget.

Lényegesen nem változott a *vezetők aránya* a közigazgatásban. Míg 1994-ben 9% volt, addig 2017-ben 10,27%. Az autonóm szerveknél volt a legmagasabb a vezetők aránya, de a központi államigazgatási szerveknél, illetve az önkormányzatok hivatalainál is meghaladta az átlagot. A megyei, fővárosi kormányhivatalok alacsony aránya húzza le az átlagot, ahol 2014 után következett be

⁷⁰ 32,2%. Forrás: *Das Personal des Bundes 2013 Daten und Fakten*. Bundeskanzleramt Österreich, 2013. 40.

lényeges csökkenés. Ez valószínűleg összefügg a kormányhivatalok vezetői szintjeinek csökkentésével.

4. táblázat: Vezetők aránya az egyes szervtípusok szerint 2008–2017 között (%-ban)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017
Központi államigazgatási szervek	15	14	12	13	14	13	13	12	13
Területi államigazgatási szervek	10	9	9	9	10	10	10	8	8
Alkotmányos szervek	9	14	16	15	15	15	13	15	16
Négykormányzati hivatalok	12	12	12	12	11	13	13	12	13

Forrás: a szerző saját szerkesztése KÖZSTAT-adatok alapján

Ugyanakkor nehéz megmondani, milyen vezetői arány az *optimális*. A feladatok és a szervezetek sokszínűsége miatt ezt nem is lehet objektíven meghatározni. Egy kormányhatározat a minisztériumoknál 15%-ban, a többi államigazgatási szervnél 10%-ban maximalizálta a vezetők arányát.⁷¹

2.2.4. Szakmai összetétel

A közigazgatás személyi állományának szakmai összetételéről – rendszeres adatgyűjtések hiányában – megbízható adatok csak korlátozottan állnak rendelkezésre. A KÖZIGTAD adatbázisa 2006-ig még tartalmazott szakképzettségi adatokat, azt követően azonban a KÖZIGTAD helyébe lépő közszolgálati adatgyűjtések ezekre már nem terjedtek ki. Esetenként végzett kérdőíves felmérésekre tudunk csak támaszkodni. Ezek közé tartozik a szakképesítési rendszer továbbfejlesztését szolgáló, 2013-ban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által indított kutatás,⁷² valamint a Miniszterelnökség és a Nemzeti

⁷¹ A 1007/2013. (I. 10.) Korm. határozat az államigazgatási szervezetrendszer átalakításával párhuzamosan létszám-konszolidációt is végrehajtott. A kormányhatározat maximalizálta a minisztériumokban és azok háttérintézményeiben a funkcionális – 25% és 15% –, valamint a vezetői munkakörök – 15% és 10% – arányát, illetve elrendelte a betöltetlen álláshegyek megszüntetését.

⁷² Az új szabályozás kialakítására vonatkozó javaslat elkészítéséhez kérdőíves felméréssel adatot gyűjtöttek egyrészt a feladatkör betöltőjének végzettségéről (szakképzettség vagy szakképesítés), feladatairól, hatásköreiről, másrészt „véleménykérdéseket” tettek fel az egyes feladatkörökhöz optimálisnak ítélt végzettségről (annak szintjéről, képzési területéről, konkrét szakjáról), szakmai és nem szakmai kompetenciákról, valamint a feladatkörök betöltéséhez szükségesnek tartott korábbi

Közszolgálati Egyetem 2017-ben a közigazgatási ösztöndíjasokról közösen készített felmérése.⁷³ Az ezekből származó adatok alapján vizsgálható, hogyan változott a rendszerváltozás időpontjához képest a közigazgatás *szakképzettségi összetétele*.

Míg a kilencvenes évek elején a specialisták közül a *közgazdasági, kereskedelmi, műszaki és mezőgazdasági végzettséggel* rendelkezők voltak többségben a generalista jogászokkal és igazgatásszervezőkkel szemben, addig 2013-ban – a gazdasági szakemberek kivételével – arányuk visszaesett, s növekedett a jogászoké. *A generalista trend erősödését* még jobban mutatják a munkáltatói igények. Ezek azokból a válaszokból derültek ki, amelyeket arra a kérdésre adtak a megkérdezettek, hogy az egyes feladatkörökhöz milyen végzettséget ítélnek optimálisnak. A válaszok a jogászok és a közigazgatási szakemberek iránti kereslet további növekedését jelezték előre. Ugyanakkor a gazdasági szakemberek vannak a legnagyobb számban jelen, s a munkáltatók is őket igénylik első helyen.⁷⁴

Ha összevetjük a személyi állomány és az utánpótlást jelentő közigazgatási ösztöndíjasok adatait, akkor *kiugró aránytalanságokat* tapasztalunk. Az ösztöndíjasok körében a specialisták közül a *közgazdászok, a műszakiak, az agrár-diplomások jelentősen alulreprezentáltak*. Meglepő, hogy a közigazgatási szakképzettségük száma is elmarad a személyi állományon belüli aránytól. A legszembeötlőbb azonban a *bölcsészettudományi és társadalomtudományi képzési területek felülreprezentáltsága*. Az előbbi esetében csaknem háromszor, az utóbbi esetében közel négyszer többen vannak, mint amekkora igény van rájuk a közigazgatási szerveknél.⁷⁵

szakmai tapasztalatokról. Kiss László: (2013): i. m. E két adathalmaznak köszönhetően képet tudunk alkotni a magyar közigazgatás egyik legfontosabb minőségi jellemzőjéről, a szakképzettségéről, valamint az ezzel kapcsolatos munkaerőpiaci igényekről.

⁷³ A Miniszterelnökség és Nemzeti Közszolgálati Egyetem Emberi Erőforrás Intézet közös, 2017. évi felmérése a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogramban, a Területi Közigazgatási Ösztöndíjprogramban, valamint a Fogyatékos Felsőoktatási Hallgatók Közigazgatási Ösztöndíjprogramjában részt vevőkről.

⁷⁴ Kiss László (2013): i. m.

⁷⁵ Kiss László (2013): i. m.

5. táblázat: Közszolgálati tisztviselők és közigazgatási ösztöndíjasok szakképzettség és képzési terület szerinti megoszlása, 1994, 2013, 2017 (%-ban)

Szakirány		Jogi	Igazgatási	Közigazgatási, gazdasági, kereskedelmi	Műszaki	Mezőgazdasági	Pedagógiai	Informatikai	Bölcsészettudomány	Társadalomtudományi	Egyéb
Képzési terület		Jogi	Közigazgatási, rendészeti és katonai	Gazdaságtudományok	Műszaki	Agrár	Pedagógusképzés	Informatika	Bölcsészettudomány	Társadalomtudományi	Egyéb
Tény 1994		11	10	17	22	16	8	1	2	–	13
Tény 2013		13,9	9,9	22,9	13,9	8,7	5,1	2,9	7	4,3	11,4
Igény 2013		16,9	13,3	22,4	14,0	8,7	2,2	4,3	4,9	6,4	6,9
Ösztöndíjasok 2017		14,5	7,85	15,1	3,93	5,44	2,72	0	13,60	23,56	13,3

Forrás: a szerző saját szerkesztése⁷⁶

Igaz, hogy az adatok kizárólag a 2017-es év viszonyait mutatják, mégis általánosítható az a megállapítás, hogy az ösztöndíjasok kiválasztásakor indokolt lenne figyelembe venni a szakterületenkénti utánpótlási igényeket. A munkáltatói igények kapcsán arra vonatkozóan is rendelkezünk adatokkal, hogy melyek a legkeresettebb szakok a közigazgatásban. Ez a pénzügy és számvitel alapszak, a jogász osztatlan szak, valamint a korábbi igazgatásszervező alapszak.⁷⁷ Ez a három kiemelkedik a szakok sorából.

⁷⁶ Az 1994-es adatok forrása: BM KÖZIGTAD: Adatok a magyar közigazgatás személyi állományáról 1994–2006 között. Kézirat; a 2013-as adatok forrása: Kiss László (2013): i. m.; a 2017-es adatok forrása: Miniszterelnökség – Nemzeti Közszolgálati Egyetem Emberi Erőforrás Intézet 2017. évi felmérése a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogramban, a Területi Közigazgatási Ösztöndíjprogramban, valamint a Fogyatékos Felsőoktatási Hallgatók Közigazgatási Ösztöndíjprogramjában részt vevőkről.

⁷⁷ Ennek ma a „közigazgatás-szervező alapszak” felel meg.

3. Stratégiai munkaerő-tervezés nemzetközi kitekintéssel

A *közzszolgálati személyzeti politikát* már többen definiálták. Magyary Zoltán a közzszolgálat eredményességének biztosítására szolgáló megoldások rendszerét nevezte személyzeti politikának.⁷⁸ Szamel Lajos az állami személyzeti munka eredményességének feltételeként fogta fel azt, amely egységes kereteket nyújt a különböző szintű vezetők személyzeti döntéseihez, a szervezet kiválasztásához (alkalmazási feltételek, kiválasztási módszerek, jogviszonymegszűnés, -megszüntetés), teljesítményének értékeléséhez (előmenetel, minősítés, illetmény) és felelősségre vonásához.⁷⁹ Lőrincz Lajos a fogalmat kiegészítette a közzszolgálati pragmatika konzisztens jogi szabályozásával.⁸⁰ Gajduscheck György a célok és eszközök összességének tekintette a személyzeti politikát.⁸¹ Linder Viktória a személyzetpolitika fogalmába beleértette az emberierőforrás-gazdálkodási módszerek és eszközök meghatározását is.⁸²

A közzszolgálati személyzetpolitikához azonban hozzátartozik a *cselekvés* is.⁸³ Ez azt jelenti, hogy a közzszolgálati személyzetpolitikának kormányzati felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koordinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok. Ezek közé tartozik a létszám tervezése, alakulásának figyelemmel kísérése (a nyugdíjba vonulók száma, a nyugdíjazás várható időpontja, a tartósan távol lévők létszáma, éves átlagos fluktuáció stb.), a szervezeti stratégiai célok megvalósításához szükséges

⁷⁸ Magyary Zoltán: *A hivatásos közzszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 1944.

⁷⁹ Szamel Lajos: Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In Dulin Jenő (szerk.): *A személyzeti munka kézikönyve*. Budapest, Kossuth, 1982. 48–52.; Szamel Lajos: A személyzeti politika jogi összefüggései. In Kovács Sándor (szerk.): *A személyzeti munka kézikönyve*. Budapest, Kossuth, 1988. 223–233.

⁸⁰ Lőrincz Lajos: *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1986; Lőrincz Lajos: A szocialista zsákmány-rendszerrel a merit-system küszöbéig. In Baka András et al. (szerk.): *A magyar közzszolgálat. Közzszolgálati szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995b. 85–113.

⁸¹ Gajduscheck György: *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere empirikus adatok tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2008.

⁸² Linder (2010): i. m.

⁸³ Hazafi Zoltán – Székér Enikő: Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közzszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1341.

kompetenciák felmérése és tervezése. Mindezek alapján a közszolgálati személyzetpolitika:

- valamennyi közszolgálati pragmatikai elemre vonatkozó;
- hosszú távra szóló;
- valamilyen kormányzati „döntésben” kifejeződő fejlesztési elképzelések, célkitűzések;
- valamint azok megvalósítását szolgáló jogi és HR-eszközök, illetve -módszerek konzisztensen egymásra épülő rendszere;
- amelyek érvényesülését intézményesült kormányzati felelősség és cselekvőképesség biztosítja.

A közszolgálati személyzetpolitika feltétele a *stratégiai tervezés*. A stratégiai HRM előfeltétele, hogy a kormányzat rendelkezzen a személyzetpolitikai döntések meghozatalához szükséges adatokkal, információkkal. Rendszeresen készüljenek jelentések a személyi állományról, adattáblák álljanak rendelkezésre a vezetői döntésekhez, adatokat használjanak a munkaerő-tervezéshez, a továbbképzési tervekhez, valamint a szociális párbeszédhez, s rendszeresen tájékoztassák a közvéleményt.⁸⁴

A létszám és bérköltségek csökkentésének, valamint a demográfiai kihívások kezelésének eszközeként egyre több országban vezetik be a *humán tőke stratégiai tervezését*, amely restriktív működési környezetben is képes közép- és hosszú távon előre jelezni a feladatellátáshoz szükséges humán kapacitást, s ezzel fenntartani a HRM hatékonyságát.

Franciaországban a munkaerő-tervezést *munkaköri kataszter* támogatja (*Le répertoire interministériel des métiers de l'État – RIME*). Ezt úgy alakították ki, hogy az egymáshoz közel álló minisztériumi munkakörök általánosított jellemzői (kompetenciái) alapján úgynevezett referencia-munkaköröket dolgoztak ki. A RIME tehát valójában egy egységes munkaköri keretrendszer, amely összkormányzati szinten egységesíti a minisztériumi munkaköröket, munkaköri családokat. A RIME folyamatosan fejlődik annak köszönhetően, hogy követi a közigazgatás működési környezetének változásait. Az aktualizálás a „felülről lefelé” elvet követi. Ez azt jelenti, hogy a minisztériumok szintjén létező munkakörök közötti különbségektől elvonatkoztatva, a lehető legmagasabb (általános) szinten definiálják a referencia-munkakörök tartalmát. Ez nagy rugalmasságot

⁸⁴ OECD (2017): i. m.

enged a minisztériumoknak, hogy „konkretizált” munkaköreiket beillesszék a RIME rendszerébe.⁸⁵

Az Egyesült Királyságban a 2000-es évek közepe óta kell a szervezeteknek tudásmenedzsmentterveket készíteniük. A *Departmental Improvement Plans* célja a szervezetben szükségessé váló képességek és kompetenciák azonosítása és értékelése, s iránymutatást szolgáltat a szervezetfejlesztések megvalósításához. Minden közigazgatási szerv maga készíti el, és évente értékeli a szükséges képességeket és kompetenciákat olyan módon, hogy azoknak kapcsolódniuk kell az intézményi stratégiához és az egyéb funkcionális tervekhez is.⁸⁶ Ausztráliában vagy az Egyesült Királyságban tehetségmenedzsment-stratégiákat készítenek a munkaerő-tervezés részeként. Ezek a stratégiák rendelkeznek – többek között – a tehetségek rugalmas munkarendjéről, belső előléptetéséről vagy a döntéshozatalban betöltött szerepükről.

Belgiumban a szövetségi közigazgatás vezérlő elve a *folyamatos megújulás*, amelynek alapja a stratégiai menedzsment. Ez utóbbit több eszköz támogatja. Ezek közé tartozik a szervezet stratégiai pozicionálása, a menedzsmentterv, illetve az igazgatási szerződés, a személyzeti terv és a nyomon követés.

A szervezet *stratégiai pozicionálása* nem más, mint a társadalmi, gazdasági környezetében elfoglalt helyének a meghatározása. A szervezet stratégiai pozicionálásában meghatározott célok elérése a főtisztviselői kategóriába tartozó vezetők feladata, akiknek felelősségi körét a *menedzsmenttervben*, illetve az *igazgatási szerződésben* határozzák meg. Az előbbi a politika és a szakmai-közigazgatási vezetés közötti megállapodás, amely stratégiai és operatív célokat tartalmaz. A menedzsmenttervekkel kapcsolatos problémákra még később, a nemzetközi trendek kapcsán visszatérek.

Az *igazgatási szerződés* szintén hosszú és rövid távú célokat határoz meg az alábbi területeken:

- hatékonyság javítása, költségcsökkentés;
- eljárások egyszerűsítése;
- ügyfélorientáltság javítása;
- fenntartható fejlődés;

⁸⁵ Hazafi Zoltán: Munkakör- és kompetenciaalapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020b. 413–438.

⁸⁶ Cabinet Office: *Departmental Improvement Plans*. 2013.

- esélyegyenlőség;
- belső ellenőrzés javítása;
- együttműködés más szervezetekkel.

Minden célkitűzéshez *eredményindikátorok* kapcsolódnak. Külön feltüntetetik a megvalósítást veszélyeztető kritikus tényezőket, kockázatokat. A szerződés egyénre szabott, ezért külön meghatározzák a célok elérését szolgáló személyes közreműködés tartalmát és terjedelmét.

A *személyzeti terv* a szervek rendelkezésére bocsátott bérkereten belül (*enveloppe annuelle*) a rövid és hosszú távú célok eléréséhez szükséges emberi erőforrás tervezését, felhasználásának értékelését és nyomon követését biztosítja. Ezen túlmenően azt is szolgálja, hogy a személyügyi döntések minősége javuljon. A gyakorlatban a létszám és a személyi költségek tervezését biztosítja a tárgy-évre és az azt követő évre vonatkozóan oly módon, hogy nemcsak a személyi állomány tényleges helyzetét veszi figyelembe, hanem a tervezési időszakban előrejelezhető változásokat is, például nyugdíjazás, tartós távollét, továbbképzés, előresorolás stb. Az erőforrások tervezését összekapcsolja az egyéni karriertervezéssel is, így a belső mobilitás az erőforrás-gazdálkodás részévé válik. Stratégiai szempontból azonban talán a legfontosabb, hogy a tervezés során a szervezet stratégiai célkitűzéseihez hozzárendelten veszi figyelembe a szükséges létszámú és kompetenciájú humánerőforrást. Különbséget tesz a kinevezett és szerződéses, teljes vagy részmunkaidős alkalmazottak között, illetve külön kezeli a külső vállalkozó erőforrásait. A tervezéshez külön erre a célra kifejlesztett informatikai platformot (SEPPfed) használnak, amely minden hónapban hozzáférhetővé teszi a szervezet teljes munkaidőre arányosított létszám- és pénzügyi adatait. A platform képes modellezni a középtávon tervezett személyügyi döntések létszám- és költséghatását is.

A tervek megvalósításának *nyomon követését* a menedzseri beosztásba kinevezett vezetők évente elvégzett önértékelése biztosítja. Ehhez a menedzsmenttervben rögzített stratégiai és operatív célok képezik a kiindulási pontot. A célok szerint csoportosított projektek kapcsán – többek között – azt vizsgálják, hogy a projekt elindult-e, s milyen szakaszban tart, ha nem, akkor ennek milyen okai vannak. Milyen problémák merültek fel, s azoknak milyen következményei lehetnek a projektre stb.? Az értékeléshez szükséges adatokat, információkat Common assessment framework (CAF) és Balanced Scorecard alkalmazásával egészítik ki.

Munkaerő-tervezéssel hatékonyabbá tehetők a létszámcsoökkentési programok is, mivel elkerülhetővé teszi a pusztán fiskális szempontú eseti kormányzati intézkedéseket. A tervezés segít túljutni a megszorításokon azzal is, hogy támogatást nyújt a HRM-rendszer teljes újragondolásához, átalakításához. Alkalmazásával valamennyi HR-folyamat és -funkció, például a kiválasztás, a beillesztés, a kompetenciamenedzsment, a kompenzáció, a továbbképzés, a teljesítmény-menedzsment stb. megújítható.

A munkaerő-tervezés kialakításának összetett *feltételrendszere* van:⁸⁷

- a vezetők szemléletét a stratégiai gondolkodás jellemzi;
- a szervezet stratégiai célkitűzéseihez igazodik a munkaerő tervezése;
- a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák biztosítása költséghatékony;
- gyors és rugalmas reagálás a munkaerőpiac változásaira;
- a jövő változásainak felismerése és szervezeti fejlesztési igények előre-jelzése.

Az OECD vizsgálata alapján elmondható, hogy a tagországok többségében *centralizált* vagy *decentralizált* formában, intézményesítetten működik a stratégiai munkaerő-tervezés. A legtöbb országban egy–három évig terjedő időszakot fog át, de esetenként a tervezési időszak az öt évet is elérheti (Ausztria, Írország, Korea, Szlovákia és Spanyolország).⁸⁸

Annak ellenére, hogy az OECD-országok döntő többségében alkalmazzák a munkaerő-tervezés valamilyen formáját, a bevezetésére hozott intézkedések inkább csak *kezdeti lépések*, s többféle tényező is akadályozza teljes körű bevezetését. Gyakran nem megoldott az emberierőforrás-gazdálkodás és a szakpolitikai stratégiák összehangolása, s emiatt a humán erőforrás tervezése nem veszi figyelembe a szakpolitikai célok megvalósításához szükséges mennyiségi és minőségi humánigényeket. A szigetszerű megoldások megrekednek a szervezeti kereteken belül, nem válnak általánossá, rendszerszerűvé. Korlátozottak a tervezéshez

⁸⁷ Oscar Huerta Melchor: The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, 21. Paris, OECD Publishing, 2013. 8.

⁸⁸ 10 ország jelezte (Ausztria, Belgium, Mexikó, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Oroszország, Szlovénia, Spanyolország és Törökország), hogy központosítottan működteti a közszolgálat munkaerő-tervezését, míg további 17 országban decentralizáltan, különböző minisztériumokban vagy ügynökségekben gondoskodnak a tervezésről. OECD: *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments = Government at a Glance 2011*. Paris, OECD Publishing, 2011b. Idézi: Huerta Melchor (2013): i. m. 11.

szükséges intézményi kapacitások és képességek. A merev és központosított HRM-gyakorlatok gátolják a szervezeti sajátosságok érvényesítését. Nincsenek prioritások, s gyakori a szervezeti ellenállás.⁸⁹

⁸⁹ Huerta Melchor (2013): i. m. 14–16.

Negyedik rész

A személyügyi döntéstámogatás információs rendszere

1. Kísérletek a közszolgálat személyügyi információs rendszerének létrehozására¹

Már a kilencvenes években létrejött a kormányzati stratégiai döntésekhez szükséges adatigények kielégítését szolgáló *közszolgálati statisztikai adatrendszer* (KÖZIGTAD), amely a köztisztviselők foglalkoztatásával kapcsolatos adatokat tartalmazta.² A rendszer a Ktv. hatálya alá tartozó közigazgatási szervek kötelező adatszolgáltatására épült. Az adatszolgáltatás papíron vagy elektronikus formában történt.³ Egy 2006-os kimutatás szerint míg az államigazgatási szervek döntő többsége számítógépes nyilvántartást alkalmazott, addig az önkormányzatok több mint 90%-a még „papíron” vezette nyilvántartását.⁴

¹ Hazafi–Szekér (2021): i. m. 1344–1345.

² A KÖZIGTAD a Ktv. 4. számú mellékletében meghatározott adatkörök szerinti adatokat tartalmazta. A létszámba beletartoztak a teljes munkaidőben és nem teljes munkaidőben foglalkoztatott, munkavégzési kötelezettséget teljesítő és tartósan távollévő, nem nyugdíjas és nyugdíjas, a prémiumévek-programban részt vevő és különleges foglalkoztatási állományba helyezett köztisztviselők és ügykezelők.

³ A szervek közszolgálati alapnyilvántartásukat számítógépes vagy manuális módszerrel vezették. Ettől függően teljesítették az adatszolgáltatásukat. Manuálisan vezetett alapnyilvántartás esetén az adatszolgáltató szerv ügyintézőjének a közigazgatási hivataloknál lévő számítógépeken az alapnyilvántartás adatlapjaiból be kellett rögzítenie a központi nyilvántartásba tartozó adatlapokat. A program a berögzített lapokat ellenőrizte, a hibákra speciális hibaüzenetekkel figyelmeztetett. A rögzítés befejeztével a program egy rögzítési naplót adott ki, amely részletesen tartalmazta a feldolgozott és a hibás adatlapokat. Számítógépes alapnyilvántartás esetén az adatszolgáltató szerv ügyintézője a közigazgatási hivataloknál lévő számítógépbe beolvasta az alapnyilvántartásból a számítógépes ellenőrző program által leválogatott és ellenőrzött adatlapokat tartalmazó mágneslemez adatait. Ezt a program továbbította a központi szerverhez, ahol az adatlapokat ellenőrizték, és feldolgozták. A rögzítési naplót ebben az esetben a közigazgatási szerv vezetője kapta meg levélben a feldolgozást követő napon.

⁴ Hajnal György: *A KÖZIGTAD jövőjével, továbbfejlesztésével kapcsolatos döntéshozói szempontok*. Kézirat, Budapest, 2009.

A KÖZIGTAD *első adatszolgáltatására* 1994 végén került sor. Kezdetben havonta aktualizálták az adatokat, néhány évvel később azonban áttértek az éves (szeptember 1-jei állapotot tükröző) adatfrissítésre.

A szervek *relative magas hibaszázalékkal*⁵ szolgáltatott adatokat, ami összefüggött azzal, hogy hibásan, illetve hiányosan vezették saját alapnyilvántartásukat. Az adathiányok a közszolgálati HRM legkritikusabb területein voltak a legnagyobbak, például képzés, továbbképzés, iskolai végzettség.

Hátráltatta a rendszer fejlesztését, hogy a kormányzati személyzetpolitika döntéshozói *nem tanúsítottak különösebb érdeklődést* a statisztikai elemzésekben rejlő lehetőségek iránt. Többnyire azt várták el, hogy a jogszabályban előírt tájékoztatási kötelezettségnek a rendszer eleget tegyen. Így a költségvetés előkészítéséhez kapcsolódó országgyűlési vitákhoz és a szociális partnerekkel zajló egyeztetésekhez, illetve a nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségekhez (mindenekelőtt az OECD, illetve az EU felé teljesítendő adatjelentésekhez) szükséges – tipikusan erősen aggregált, országos szintű – létszám- és béradatokat (2002-ig), illetve a különféle ismérvek szerinti megoszlási adatokat publikálták.

A kötelező statisztikai jelentések teljesítése a KÖZIGTAD-ban lévő *információmennyiség* csak kicsiny töredékének a felhasználását igényelte. A rendszerben rendelkezésre álló, hatalmas mennyiségű és nagy részletezettségű adat ennél nagyságrendekkel mélyebb, pontosabb, célzottabb – akár a közszolgálat egészével, akár annak csak valamely szegmensével vagy funkcionális területével kapcsolatos – elemzéseket is lehetővé tett volna.

A mélyebb adatelemzések iránti alacsony érdeklődést magyarázza, hogy ebben az időszakban a kormányzati személyzetpolitikai döntések a pillanatnyi *pénzügyi-költségvetési érdekeknek* alárendelten születtek, gyakran függetlenül személyzetpolitikai szempontoktól. A döntések meghozatalában ezért csekély szerepet játszott a tényeken és részletes elemzéseken alapuló mérlegelés. A döntések már azt megelőzően megszülettek, hogy a velük kapcsolatos személyzetpolitikai érveket és ellenérveket megfogalmazhatták volna.

Beszédes tény, hogy a Ktv. rendelkezéseit többnyire az éves költségvetésről szóló törvényekben, illetve más törvények záró rendelkezéseivel módosították. Például költségvetési törvény vezette be az államtitkárok, helyettes államtitká-

⁵ Az adatszolgáltatás magas hibaszázalékához az is hozzájárult, hogy a szerveknél az alapnyilvántartás vezetésével, illetve az adatszolgáltatással megbízott személyek nagyon gyakran cserélődtek, s az újak nem mindig rendelkeztek kellő ismeretekkel. Esetenként a nyilvántartás hibáit jogszerűtlen munkáltatói intézkedésekre lehetett visszavezetni. Hajnal (2009): i. m.

rok, minisztériumi főosztályvezetők alapilletményének akár 40%-os pozitív irányú eltérítésének a lehetőségét munkájuk értékelésétől függően,⁶ korlátozta a végkielégítés mértékét, tette lehetővé személyi illetmény megállapítását a létszám 40%-ának, növelte meg az alapilletmény megemelésének mértékét 40%-ra, s törölte el a minősítési kötelezettséget az alapilletmény csökkentésénél.⁷ Mindössze *négy átfogó* törvénymódosítás született, amely a közszolgálati pragmatika elemeit egységes és koherens koncepció alapján módosította.⁸

A centralizált karrierrendszerekben fontos szerepet játszik a *központi nyilvántartás*, amely a létszámhoz és az illetményekhez, valamint a karriertervezéshez – esetenként a kiválasztáshoz – nyújt „naprakész” adatokat. Magyarországon a rendszerváltozás után leépült a kötött létszámgazdálkodás, a Ktv. a munkáltatói jogokat decentralizálta, nem jött létre saját feladat- és hatáskörrel rendelkező személyzetpolitikai centrum, ezért a KÖZIGTAD funkciója a statisztikai adatok gyűjtésére és szolgáltatására korlátozódott. Ezt a funkcióját a hibák ellenére teljesíteni tudta.

Sajnálatos módon a KÖZIGTAD fejlesztését leginkább az hátráltatta, hogy az adatvagyonának hasznosíthatóságában rejlő lehetőségek *kihasználatlanok* maradtak. A szükséges fejlesztések elmaradása a KÖZIGTAD megszüntetéséhez vezetett. Helyét – jóval szűkebb adattartalommal – egy *egyszerűsített rendszer* vette át (e-KÖZIGTAD). Ezt később felváltotta a *Közszolgálati Statisztikai Adatrendszer* (KSA), amely egyedi adatok helyett csak összesített statisztikai adatokat gyűjtött és tárolt. Később jelentős erőforrások ráfordításával hozták létre a *Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszert* (KSzSzR), amely az osztott személyügyi szolgáltatói modellt valósította meg. Alkalmazhatósága azonban ellentmondásos volt, s nem tudott beépülni a szervek napi személyügyi tevékenységébe, mivel más nyilvántartó rendszerekkel konkurált.

⁶ 1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről.

⁷ 1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről.

⁸ 1997. évi CI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról; 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról; 2003. évi XLV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról; 2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról.

2. A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogatási Rendszer⁹

A létszámgazdálkodás, a generációváltás, valamint a közszolgálati életpálya jogi szabályozásának koncepcionális megújítása miatt 2010 után ismét a kormányzati személyzetpolitika fókuszába került a kormányzati személyügyi döntéstámogatás kialakításának igénye. Ma már lenne *kormányzati igény* különféle elemzések, prognózisok iránt, de ezekhez nem állnak rendelkezésre a szükséges adatok. Más nyilvántartásokból (a Magyar Államkincstár központosított illetményszámfejtő rendszeréből, a Központi Statisztikai Hivataléból, a Pénzügyminisztériumból) ugyan eseti jelleggel kinyerhetők bizonyos adatok, de a különböző adatforrások sajátosan egyedi struktúrája, fogalmi rendszere erősen korlátozza az összehasonlíthatóságot, illetve a trendek megrajzolásának a lehetőségét. Hiába keletkezik a közszolgálat egyes szintjein a személyzetpolitikát érintő, rendkívül nagy mennyiségű adat, ezek nagy része nem csatornázódik be a kormányzati személyzetpolitikai döntésekbe, jelentős részük el sem jut a döntéshozókhoz.

Egyre égetőbb problémává válik, hogy a kormányzat tényadatok hiányában nem látja előre a személyi állomány változásának irányait, nem ismeri a közszolgálat munkaerőpiaci igényeit, s mindezek miatt nem képes közép- és hosszú távon tervezni a közszolgálat utánpótlását, valamint a szervezet- és feladatrendszerben bekövetkező változások személyügyi hatásait. Olyan adatnyilvántartásra van szükség, amelyet *a stratégiai személyügyi döntések támogatására* alakítottak ki, a közszolgálat személyi állományára vonatkozó adatok egységes szerkezetű nyilvántartására.

A közszolgálat személyügyi információs rendszerének kérdése a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program tervezése során került ismét napirendre. A *versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt részeként folyamatban van a KSZDR bevezetése. A tervek szerint a rendszer egyaránt gyűjti, tárolja, és egységes szerkezetbe tömöríti a szervezettel, személyi állománnyal, munkakörökkel kapcsolatos adatokat, s azokból szükséges számú és tartalmú kimenetet tud képezni. Képes a szervek személyügyi tevékenységét is nyomon követni, illetve különböző fókuszokkal (például ágazat, szervtípus, illetve hierarchikus szint) adat-összehasonlításokat végezni. Az adatok felhasználásával készült (tudományos) elemzéseket, értékeléseket a lehető legszélesebb körben beépíti a kormányzati személyzetpolitikai döntéshozatalba. Támogatást nyújt a szervek számára, hogy a rendszerben tárolt

⁹ Hazafi–Szekér (2021): i. m. 1345–1347.

adatainak felhasználásával modellezzék a szervezetet, a feladatokat, a munkaköröket és a személyi állományt érintő változásokat. Teljesíteni képes a személyügyi témájú nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségeket.

A kialakítandó rendszer legfőbb feladata, hogy a szerveknél vezetett közszolgálati alapnyilvántartásokból, illetve interfészen keresztül külső nyilvántartásokból (TÉR, KIRA) összegyűjtse, és tárolja a közszolgálatban álló személyek¹⁰ személyügyi adatait. A rendszer felépítését és működését a vele szemben támasztott személyzetpolitikai funkcionális követelmények határozzák meg. A rendszernek egyrészt *statisztikai és döntéstámogatási*, másrészt *intézményi tervezői funkciót* kell ellátnia. Felépítése ehhez az igényhez igazodik. Két fő alkotóeleme van: a KÖSZI, illetve a DTK.¹¹

A KÖSZI elsődleges *feladata*, hogy adatkapcsolatot teremtsen a közszolgálati személyügyi alapnyilvántartások és a KSZDR belső működését meghatározó modulok között, valamint a különböző kiegészítő adatokat szolgáltató nyilvántartásokból biztosítsa az adatok átvételét.

Nyilvántartja a KSZDR szervei hatálya alá tartozó szerveket, az egyes szervek belső hierarchiáját, szervezeti egységeit, álláshelyeit. Biztosítja a KSZDR személyi hatálya alá eső személyek és foglalkoztatási jogviszonyok, valamint az ezekhez kapcsolódó adatok érvényességi időszak szerinti nyilvántartását, karbantartását. Az adatszolgáltató szervek a közszolgálati alapnyilvántartásokból (WinTiszt, Szenyor, Nexonihr stb.) származó személyügyi adatokat egységes interfészen keresztül tölthetik be.

Kérdőívtervező és -kitöltő modul segítségével egyedi adatgyűjtések is végezhetők a KÖSZI-ben létező szervekről, szervezeti egységekről és személyekről. A rendszerben a kérdőívek megtervezhetők, s az adatgyűjtés folyamata végig menedzselhető. A kérdőívet anonim módon is ki lehet tölteni, illetve a KSZDR hatályán kívül eső személyek is kitölthetik.¹²

¹⁰ A Kit. hatálya alá tartozó politikai szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott politikai vezető, politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó és kabinetfőnök, a kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott szakmai vezető és kormánytisztviselő, valamint a munkaviszonyban foglalkoztatottak, a Kttv. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatottak, a Hszt. hatálya alá tartozó foglalkoztatottak, a NAVszjt. hatálya alá tartozó foglalkoztatott, illetve az Eszjtv. hatálya alá tartozó foglalkoztatottak.

¹¹ A rendszer logikai rendszerterve alapján.

¹² A modul a kérdőívek definiálására az Orbeon Form Designert, a kérdőívek kitöltésére az Orbeon Form Runnert használja. A kérdőív-definíciókat és a kitöltött kérdőív adatait a PostgreSQL adatbázis tárolja.

A KÖSZI-n keresztül a rendszer használatára jogosult szervezetek rögzíthetik, módosíthatják, lekérdezhetik saját adataikat. A KÖSZI-felhasználók előre definiált személyi és szervezeti adatokat tartalmazó standard riportokat, illetve önkiszolgáló (*ad hoc*) riportokat tudnak készíteni, azokhoz adatokat megjeleníteni és exportálni. A riportok eredményeit exportálhatják a saját gépükre, vagy eltárolhatják.

Külön modul biztosítja a munkakörök egységes karbantartását. Ez megszünteti azt a gyakorlatot, hogy a munkaköröket szétszórta, több adatbázisban, több helyen, eltérő struktúrában dokumentálják.

Szervezetek létrehozását, átalakítását támogatja az *intézményi tervező* modul. Ez egy olyan (üzletiintelligencia-) eszköz, amely az emberi erőforrás tervezéséhez szükséges komplex elemzéseket biztosítja a szervezeti (akár szervezetrendszeri) igényekhez igazítva. Célja, hogy adott szervezeti egység, szervezet, szervezeti kör vagy akár a teljes közszolgálati intézményrendszer felépítésében, státszaiban, személyi állományában, illetve az azokhoz kapcsolt adatokban bekövetkezett vagy tervezett változások hatásait bemutassa, illetve előre jelezze. Olyan kérdések megválaszolását támogatja, mint például: „Hasonló méretű és feladat körű szervezetek milyen személyi állománnyal látják el feladataikat, vannak-e hatékonyabb (kisebb, olcsóbb) szervezetek?” vagy „A szervezet feladat körének bővülése milyen szervezeti struktúrafejléssel teljesíthető (új szervezeti egységek, új státuszok, átszervezések stb.), és ez milyen bérköltségvonzzattal jár, illetve a következő öt évben nyugdíjba vonulók helyére milyen kompetenciájú munkatársakat kell felvenni?”

A rendszer lehetővé teszi a szervezet *átvilágító elemzését, összehasonlító (benchmark) elemzését*, illetve új szervezet humán erőforrásainak, állománytáblázatának „zöldmezős” előállítását. Minthogy az elemzések akár a teljes közszolgálati szervezetrendszert is átfoghatják, az intézményi tervezői funkció átlépi a szervezeti kereteket, és a kormányzati döntéshozatalt is támogatja összkormányzati megközelítésével. Az intézménytervező képes *szervezeti szimulációk* végzésére, illetve a szervezeti struktúra meghatározott jellemzőinek (adatainak) változtatásából – „mi volna, ha” jellegű kérdésekből – eredő hatások vizsgálatára is.

A KSZDR elsődleges *feladata*, hogy a közigazgatás, a rendvédelem és az egészségügy tekintetében biztosítsa a különféle személyzetpolitikai döntések előkészítéséhez szükséges adatokat, ezért a rendszer kizárólag ezekre a szolgálati területekre kiterjedően gyűjt adatokat közvetlenül a szervek közszolgálati alapnyilvántartásából a KÖSZI útján. Ugyanakkor arra is szükség van,

hogy az említett szolgálati területeket összehasonlítsák a közzsféra egészével, illetve más ágazatokkal. Például fontos információ, hogy a közigazgatásban hogyan alakult az átlagkereset a teljes közzsférában mért átlagkeresethez képest, vagy az egyes ágazatokat hogyan érinti a fluktuáció vagy éppen az előregedés. Az ilyen típusú vizsgálatokhoz a teljes közzsférára vonatkozó adatokra van szükség, ezért a rendszer képes arra, hogy más külső nyilvántartási rendszerekből vegyen át kiegészítő adatokat ahhoz, hogy a teljes közzsféra viszonyai elemezhetők legyenek. Így például a közzsféra létszámadatait (például nem, korösszetétel, vezetők, beosztottak aránya stb.) interfészen keresztül a KIRA is továbbítja a KSZDR számára.

A KSZDR statisztikai és döntéstámogatási funkciójának tartalmát az úgynevezett *elemzési igények* határozzák meg, amelyek a kormányzati személyzetpolitikai feladatokból, hatáskörökből vezethetők le. Ezek a feladatok, hatáskörök döntően stratégiai döntéseket igényelnek. Olyan feladatok tartoznak ide,¹³ mint: „kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika irányait és elveit” és „képviseli a Kormányt a Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórumban”,¹⁴ „előkészíti a közzszolgálati tisztviselők kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, teljesítményértékelési, előmeneteli, illetmény- és felelősségi rendszereivel kapcsolatos szakmai koncepciót”,¹⁵ „kidolgozza a személyügy területén kiadásra kerülő módszertani útmutatókat”,¹⁶ „megalkotja a közzszolgálati tisztviselők jogállására és juttatásaira vonatkozó jogszabályokat”.¹⁷

A fentiekben bemutatott személyzetpolitikai jellegű döntésekhez egyfelől szükség van a személyi állomány kvantitatív és kvalitatív adataira, másfelől a közzszolgálat egyes alrendszereinek (kiválasztás, fejlesztés, értékelés stb.) működésével kapcsolatos adatokra. Ezeket az adatokat a *DTK* biztosítja. A *DTK* szintén modulokból épül fel, amelyek többsége hasonló a *KÖSZI* moduljaihoz.

A *DTK* riportingrendszerének három *elemzési típusa* van: riportok, monitoring, elemző-értékelő rendszer.

¹³ A személyzetpolitikáért és a közzszolgálati életpályáért felelős minisztereknek.

¹⁴ Kttv. 26. §.

¹⁵ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 51. § a) pont.

¹⁶ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 51. § b) pont.

¹⁷ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 111. § (2) bek. d) pont.

a) Riportok

Egyrészt statisztikai adatokkal segíti leírni, megismerni a személyi állományt, illetve a személyügyi tevékenységet (másként fogalmazva: az egyes alrendszereket, HR-folyamatokat). Személyzetpolitikai célokat ugyanis akkor tudunk kijelölni, ha ismerjük a személyi állomány legfontosabb jellemzőit, például létszám, életkori, szakmai összetétel stb. Ugyanez igaz a személyügyi tevékenységre is, csak abban az esetben lehet fejlesztési célokat, irányokat meghatározni, ha képet tudunk alkotni az egyes személyügyi tevékenységekről. Az ehhez használt statisztikai adatok ezért egyrészt a *személyi állomány*, másrészt a *személyügyi tevékenység* jellemzőit írják le. Az előbbibe tartoznak a személyi állomány demográfiai, státusz- (jogállás-), valamint szociológiai adatai. Az utóbbihoz sorolhatók a HR-funkciók (kiválasztás, karriertervezés-előmenetel, javadalmazás, értékelés, fejlesztés, felelősség, kivezetés) kvantitatív és kvalitatív adatai.

A statisztikai adatok azonban nemcsak arra adnak lehetőséget, hogy a közigazgatás és a rendvédelem személyi állományát a legfontosabb jellemzők, például létszám, életkor, iskolai végzettség stb. alapján megismerjük, belső viszonyait feltárjuk, hanem arra is, hogy ezt a személyi állományt elhelyezzük (*pozicionáljuk*) a tágabban értelmezett közszolgáltatón (valamennyi költségvetési szervnél foglalkoztatási jogviszonyban álló, a továbbiakban: közszféra) belül. Ez az igény egyrészt abból adódik, hogy a magyar közszolgálati rendszer jogállások szerinti szabályozása rendkívül tagolt, többféle „közszolgálati jogviszonyból” tevődik össze, másrészt abból következik, hogy a KSZDR szervezeti lehatárolása korlátozott.

A pozicionáláshoz az is hozzátartozik, hogy kimutassuk, elemezzük az egyes jogállásokat érintő *trendeket*, például mennyire jellemző a személyi állomány előregedése a közigazgatási, rendvédelmi, igazságügyi szerveknél, közalkalmazotti intézményeknél. A teljes közszférát átfogó elemzések segíthetik az erősen fragmentálódott rendszer összehangolását szolgáló kormányzati intézkedések előkészítését, például a jogállásonként különböző díjazási rendszerek hogyan befolyásolják az egyes jogviszonyokban a fluktuációt vagy a rendszeren belüli mobilitást.

A rendszer a riportok *két típusát* különbözteti meg, a *standard* és az *eseti* riportokat. A standard riportok az ismétlődően jelentkező információs igények kielégítésére szolgáló, rendszeresen elkészített, alapvetően előre meghatározott tartalmú és formájú listák, táblázatok, kimutatások, valamint az ezeket megjelenítő diagramok.¹⁸ Elérésük kétféle módon lehetséges. A riportok egy része *automatizált*

¹⁸ A standard riportok elkészítésére szolgáló eszköz a Pentaho Report Designer.

lekérdezéssel ütemezett módon történik (a felhasználói szervezeteknek, csoportoknak és felhasználóknak testreszabott, célzott riportelosztással való publikációja). Nem a felhasználó indítja a lekérdezést, hanem havonta egy alkalommal a rendszer automatikusan lefuttatja a riportokat. A standard riportok másik része *manuális lekérdezéssel* érhető el a felhasználói megjelenítő felületen, előre kialakított, strukturált riportkatalógusból.

A DTK lehetőséget nyújt az *egyedi, ad hoc* lekérdezésekre is. Az *ad hoc* lekérdezés olyan riportfajta, amely esetében előre definiált séma alapján, előre meghatározott dimenziókban a tények és mérőszámok több variációja is lekérdezhető egy jelentésen belül, a riport tartalmának összeállítása a felhasználóra van bízva.¹⁹

b) Monitoring

A monitoringtevékenység a reporting egy szűkebb metszete, amely azzal válik speciálissá a többi riorthoz képest, hogy *mutatószámokon alapszik*. A másik jellegzetessége, hogy *éves* gyakoriságú. A mutatószámok értékelése éves távlatban rajzolja ki a változó vagy épp stagnáló tendenciát.

A személyi állomány változásának és a személyügyi tevékenységek fejlődésének nyomon követése, a kijelölt célok elérése, illetve a meghozott intézkedések hatásának értékelése jelzőszámok, célérték alapján történik, például hány százalékos a pályakezdők aránya, vagy hány százalékkal csökkent a pályakezdők kilépésének aránya stb., s ezek az értékek hogyan viszonyulnak az előzetesen megállapított indikátorokhoz. A monitoringjelentésekben már statisztikai elemzések is megjelennek.

A mutatószámokat előre definiálták. Nem mindegyik mutatószám képezhető a szervek nyilvántartásában szereplő adatokból, ezért lehetőség van arra is, hogy külső forrásokból származó vagy kérdőívvel begyűjtött adatokból képezzünk indikátort.

Néhány példa a mutatószámokra: munkajogi (vezetői) létszám változása az előző év azonos időpontjához képest, egy vezetőre jutó beosztottak száma, üres álláshelyek aránya (száma), nők és férfiak aránya (jövedelmi decilisenként), 30 év alattiak aránya, kilépési arány, éves munkaerő-forgalom, éves kilépési

¹⁹ Az *ad hoc* riportok kiszolgáló eszköze a Saiku Analytics, ezen túlmenően a Pentaho Report Designer.

forgalom, éves belépési forgalom, a jövedelmi decilisbe tartozók aránya, az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresetének változása a megelőző év azonos időpontjához képest, egy főre eső munkaerőköltség, a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámaránya a gazdaságilag aktív népességén belül. Összesen 616 mutatószámot tartalmaz a rendszer.

Lehetőség van arra, hogy vezetői információs felületen egyszerre jelenítsünk meg riportokat, kulcsmutatókat a komplex és gyors következtetésekhez. Az adatokat meg lehet jeleníteni táblázatos vagy diagram formában, illetve térképes megjelenítés is alkalmazható. Hivatkozásokkal (linkek) további riportok érhetők el, illetve letölthetők exportállományok egyes riportok részletes megjelenítéséhez, további elemzéséhez.

c) Elemző-értékelő rendszer

A rugalmas elemző-értékelő rendszer a személyi állomány *jövőbeni helyzetét bemutató szimulációk* elkészítését teszi lehetővé. Így például az előző 3–5 év fluktuációs trendje alapján a rendszer modellezni tudja, hogy a következő években milyen fluktuáció várható. A fluktuációs szimuláció több változóra vetítve is megjeleníthető (például korösszetétel, végzettség stb.). A fluktuációs modellhez hasonlóan a korábbi évek adatai alapján a rendszer előre jelzi az illetményváltoztatások személyügyi állományra gyakorolt hatását (például, ha egy állomány illetménynövelését tervezik, a szimuláció „lemodellezi” a várható illetménynövekedést).

Az elemzés-értékelés eredményei olyan *kutatási igényeket* képesek kiszolgálni, amelyek segítenek a többi funkcióban nem kezelhető humánerőforrás-gazdálkodási folyamatok feltárásában, elemzésében és értékelésében.

Ötödik rész

A személyügy mint a vezetés stratégiai partnere

1. Bevezetés

A hagyományos karrierrendszerben a személyügy a személyi állománnyal kapcsolatos *jogi-adminisztratív* feladatokat végezte. Az elvárás ezzel szemben az volt, hogy ismerje, és hajtsa végre a jogszabályokat, belső szabályzatokat, határidőre készítse el az előmenetelhez, díjazáshoz kapcsolódó egyedi munkáltatói intézkedéseket, gondoskodjon azok nyilvántartásáról, s ha szükséges, állítson ki igazolást az abban foglalt adatokról. Ezek a feladatok igazodtak a közszolgálati státusz speciális szabályaihoz. A vezetés *belső igazgatás*nak tekintette a személyzeti ügyek intézését, amelyből hiányozott az erőforrás-szemlélet. A weberi bürokratikus jegyek, értékek és normák nemcsak az állampolgárok felé, hanem befelé, a munkatársak irányába is hatottak.¹

Mára azonban a helyzet megváltozott, és általánosan elfogadott tény lett, hogy a személyügyi tevékenységet felváltó humánerőforrás-gazdálkodás költség-hatékony működésével hozzáadott értéket tud biztosítani a közszolgáltatások ellátásához. Magyary ezt úgy fogalmazta meg, hogy cselekedni, eredményt elérni, másokat cselekvésre bírni és vezetni a közigazgatásban csak úgy lehetséges, hogy mindenkit *aktivitásra képes és kész erőforrásnak* tekintünk.² A technológiai fejlődés, a digitalizáció szervezetek átalakítását igényli, amelyben

¹ Bokodi Márta – Szakács Gábor: A közszolgálati szervezetek jellemzői és az emberi erőforrás gazdálkodás. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. („Közszolgálati Humán Tükör 2013” rész-tanulmány) 3.

² „Erélyesnek, erőforrásnak kell mindenkinek lennie, ahhoz, hogy cselekedni, eredményt elérni, még inkább ahhoz, hogy másokat is cselekedtetni s vezetni tudjon. Ha a közigazgatásban van erély, akkor fog kezdeményezni, lesz iniciatívája, fog merni felelősséget vállalni, nem fogja a feladatokat kerülni, hanem örömet lel a teljesítményekben, a haladásban, az emberek sorsának javításában. Akkor hivatása magaslatán fog állni. Ha azonban csak azt nézi, hogy a hivatalos órát betartsa és nyugdíjéveket gyűjtsön annyi munkával, ami éppen arra elég, hogy állásából el ne távolítsák, akkor nem erőforrás, hiányzik az erélye és nem is tudja helyét betölteni. Ha az emberek, akikből egy szervezeti egység áll, mind vagy túlnyomórészt ilyenek, a szervezet értékét a nemzet kárára nagyon leszállítják.” Magyary (1942): i. m. 137.

a HRM-tevékenység aktív szerepet játszik. A vezetés stratégiai partnere, támogatást nyújt a reformcélok és kihívások interpretálásához, a változások kidolgozásához, megvalósításához, valamint a személyi állományra gyakorolt hatások értékeléséhez. Ezt nevezzük *humán orientációjú* szervezetfejlesztésnek. Megszűnik a személyügyi tevékenység homogenitása, és különböző *HRM-szakértői szerepek* jönnek létre, amelyek a szervezetfejlesztés minden egyes szakaszát különböző aspektusokból támogatják. Paradigmaváltás megy végbe a személyügyi tevékenységben is.

A humán orientációjú szervezetfejlesztés felértékelődik egy olyan jogi környezetben, amelyre az emberierőforrás-gazdálkodás *deregulációja* és *decentralizációja* a jellemző, amelynek köszönhetően csökken a szerepe a központi jogi szabályozásnak, valamint növekszik a szervezeti szintű döntéshozatalé. Ez nemcsak a vezetés felelősségét növeli meg, hanem a személyügyi tevékenységgel, illetve a HRM-szakemberekkel szembeni *tudás- és kompetenciakövetelményeket* is átalakítja.

A humán szempontokat előtérbe helyező szervezetfejlesztésnek prioritást kell élveznie a magyar *kormányzati igazgatásban* is, ahol a legutóbbi törvényi változások tendenciózan a szervezet vezetésének felelősségévé teszik a helyi foglalkoztatási feltételek kialakítását. A szervezet vezetése számára biztosított nagyobb rugalmasság és döntési hatáskör azonban önmagában nem fogja hatékonyabbá tenni a közszolgálatot, arra is szükség van, hogy a vezetői kultúra részévé váljon a HRM-szakértők stratégiai partnerként való kezelése.

2. A HRM közjogi deregulációja és decentralizációja a kormányzati igazgatásban

A közjogi dereguláció, valamint a szabályozás és a döntéshozatal decentralizációja nemzetközi jelenség. A magyar közszolgálati jog lebontása és a munkáltatói hatalom megerősítése ebbe a nemzetközi trendbe illeszkedik.

A *centralizáció-decentralizáció* dualitása³ három *dimenzió*ban vizsgálható.⁴ Egyrészt értelmezhető a *jogi szabályozás* szemszögéből. Ebből a szempontból a *centralizációt* a normatív, vagyis mindenkire egyformán kiterjedő részletes

³ A közjogi dereguláció nemzetközi tapasztalatait a hatodik fejezetben tárgyalom.

⁴ Linder Viktória: Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 3. 36–51.

szabályozás jelenti. Az ilyen rendszerekben a tisztviselők jogállásának valamenyny kérdését különböző szintű jogszabályok rendezik, s egyáltalán nem, vagy csak kivételesen engednek lehetőségeket arra, hogy helyi szinten eltérjenek a központilag meghatározott normáktól (*kógencia*). A centralizált rendszerek előnye, hogy a gyakran több ezer szervezeti egységet s széles körű szakmai-ágazati struktúrát átfogó közigazgatás egységes működtetését biztosítja.⁵ A centralizált rendszerek ugyanakkor merevek, nem adnak lehetőséget az egyéniesítésre, a helyi sajátosságok érvényesítésére. A *decentralizált rendszerekben* nem jellemző a részletes központi szabályozás. Ha vannak is központi jogszabályok – hasonlóan a munkajogi szabályokhoz –, azok keretjellegűek, ezért helyi szinten széles körben nyílik lehetőség az eltérésre, a munkáltató és munkavállaló közötti szerződéses megállapodásra, például kollektív szerződéssel (*diszpozitivitás*). Ugyanakkor az erős diszpozitivitás széttöredezetté teszi a rendszert, s gátolja az egységes szervezeti kultúra, testületi szellemiség (köszolgálati ethosz) kialakulását.

A centralizáció-decentralizáció értelmezhető a *munkáltatói jogok telepítésének* szemszögéből is. Ebből a szempontból a különbségtétel alapja, hogy a munkáltatói jogok gyakorlása mennyire centralizált. A *centralizált rendszerekben* akár egy kézben is összpontosulhat a munkáltatói jogok gyakorlása, például a miniszterelnök nevezi ki az összes tisztviselőt vagy azok egy csoportját. Jellemzően azonban az egyes minisztériumok a munkáltatók a minisztérium ágazati irányítása alá tartozó, valamennyi helyi, területi szerv tisztviselőjével szemben. A *decentralizált rendszerekben* munkáltatói szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat, vagyis annál a szervezetnél, ahol a munkavégzés történik. S végül a szervezeten belül is kifejeződik a centralizáció-decentralizáció, ami azt mutatja meg, hogy a szervezet vezetője mennyire él a munkáltatói jogok gyakorolásának átruházásával.⁶

Az *emberierőforrás-gazdálkodással kapcsolatos hatáskörök gyakorlása* is másként alakul a centralizált, illetve a decentralizált rendszerekben. A *centralizált rendszerekben* a HR-funkciókat vagy azok egy részét központosítják. Ennek legtipikusabb példája a létszámtervezés. A létszámkeretet központilag tervezik a költségvetésben, majd a státuszokat szétosztják a szervek között (engedélyezett létszám), a munkáltatók nem rendelkeznek önálló létszámgazdálkodással,

⁵ Berényi Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közzszolgálat: a reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1992.

⁶ Linder (2007): i. m.

a feladatok változása miatti létszám-átcsoportosítást központilag végzik, ehhez a tisztviselőket „vezénylik”. Több országban a kiválasztást, a teljesítményértékelést, illetve a továbbképzést is központosítják.⁷

A karrierrendszerek általában zártak és centralizáltak. Ugyanez fordítva is igaz, a munkaköri rendszerek inkább nyitottak és decentralizáltak.

A Kit. szakított a korábbi karrierelvű személyzeti rendszerrel, s egy nyitottabb szabályozást vezetett be, amelynek két legfontosabb jellemzője a *dereguláció* és a *decentralizáció*.⁸

A Kit. több kérdésben is megszüntette a törvényi szintű szabályozást, s a munkáltató hatáskörébe utalta a szükséges döntéseket, illetve szabályok megalkotását. Például megszüntette a törvényben szabályozott, senioritáson alapuló előmenetelt és kötött illetményeket, s utat nyitott a munkaerőpiacon is versenyképes, differenciált, teljesítményalapú bérezésnek. Az illetményt a munkáltató egyénre szabottan, a kormánytisztviselő szakképzettségének, személyes tulajdonságainak, illetve teljesítményének figyelembevételével állapíthatja meg tágan meghatározott keretek között. Az előrejutás nem a szolgálatban eltöltött időtől, hanem kizárólag az egyéni érdemtől függ. Az illetmény megállapításának mechanizmusát minden munkáltató saját maga alakítja ki a helyi sajátosságokhoz igazodóan.

Az alkalmazás és foglalkoztatás szakmai feltételeit szintén törvényi kötöttségek nélkül, decentralizáltan, az egyes munkáltatói szervezetek önállóan határozzák meg.

A kormányzati igazgatási szervek kilenc tárgykörben alkotnak belső szabályokat (közszerológati szabályzatban), például a kormányzati szerológati jogviszony létesítésével, módosításával, megszűnésével és megszüntetésével kapcsolatos eljárásrendet, az egyttalkalmazási tilalomra és az összeférhetetlenségre, valamint a munkaidőre, a pihenőidőre és a szabadságra vonatkozó szabályokat stb.

Ha *összehasonlítjuk* pragmatikaelemenként a Kit. szabályait a Kttv. szabályozásával, akkor világosan kirajzolódik, hogy az egyes területeket milyen mértékben érintette a dereguláció és a decentralizáció.

⁷ Balázs (2014): i. m. 17.

⁸ Lásd erről részletesen Hazafi Zoltán: Humánorientációjú szervezetfejlesztés. *Új Magyar Köszgazdátás*, 13. (2020b), 2. 1–9.

a) A jogviszony keletkezése

A Kttv. a közszolgálati jogviszony monopóliumáról rendelkezik, bizonyos feltételekkel azonban megengedi a munkaszerződést is. A Kttv. és végrehajtási rendelete határozza meg az általános alkalmazási feltételeket, valamint a speciális szakképesítési előírásokat. A törvény felhatalmazása alapján a munkáltató további feltételeket, például gyakorlati idő, nyelvtudás, állapíthat meg. A jogviszony – főszabályként – határozatlan időre jött létre, de a törvény taxatíven felsorolja azokat az eseteket, amelyekben határozott időre is kinevezést lehetett adni. Főszabály szerint a kinevezést a felek csak közös megegyezéssel módosíthatták, de a törvény bizonyos esetekben engedte, hogy a munkáltató egyoldalúan módosítsa a kinevezést, például ha a munkakör módosítását a köztisztviselő „nem fogadta el”.

A fentiekkel szemben a Kit. megengedi a munkaviszony létesítését a kormányzati igazgatási szerv feladatainak ellátására.⁹ A munkáltató szabadon mérlegelheti,¹⁰ hogy az álláshelyet kormánytisztviselői kinevezéssel vagy munkaszerződéssel tölti be.¹¹ A Kit. deregulálta a szakképesítési előírásokat, és a munkáltatót hatalmazta fel arra, hogy megállapítsa az álláshely betöltésének szakmai követelményeit. Ezzel a munkáltató arra is mozgásteret kapott, hogy az általa meghatározott követelményeket bármikor megváltoztassa, illetve bizonyos álláshelyek esetében akár eltekintsen a szakképesítési követelményektől. A jogszabály csupán annyi kötöttséget tartalmaz, hogy figyelembe kell venni a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetételét, a kormányzati igazgatási szerv által ellátandó feladatok jellegét és a helyi munkaerőpiac helyzetét.¹² Nehéz pontosan megmondani, hogy ezek az általános követelmények a gyakorlatban hogyan értelmezhetők, de nagy valószínűséggel arra utalnak, hogy az éppen aktuális munkaerőpiaci viszonyok között nagyon keresett s emiatt nehezen

⁹ Kit. 279. § (1) bek.

¹⁰ Korlátozást jelent, hogy a munkaviszony keretében betöltött álláshelyek száma nem haladhatja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámának és a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára betölteni engedélyezett álláshelyek 10%-át. Kit. 279. § (4) bek.

¹¹ Kit. 54. § (1) bek. d) pont.

¹² 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről 20. §.

megszerezhető „szakértelem” egy másikkal is kiváltható, feltéve, hogy így is biztosítható a feladatok szakszerű és hatékony ellátása.

A munkáltató – törvényi kötöttség nélkül – szabadon mérlegelheti, hogy határozatlan vagy határozott időre adja a kinevezést. Főszabály szerint a munkáltató egyoldalúan is módosíthatja a kinevezést, nincs szükség a kormánytisztviselő beleegyezésére. Minőségi csere esetén a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a betöltött álláshely szakmai követelményeit.¹³

b) A besorolás

A Kttv. szolgálati idő és iskolai végzettség alapján állapítja meg a köztisztviselő besorolását törvényben meghatározott besorolási osztály és fokozat szerint. A Kit. ezzel szemben az álláshelyek besorolásáról rendelkezik, és csak a besorolási kategóriákat állapítja meg. A besorolás független a szolgálati időtől és az iskolai végzettségtől. Az egyes álláshelyek besorolására az irányító, illetve felügyelő miniszter tesz javaslatot.

c) Az előmenetel

A Kttv. garantálja az előmenetelt, s a törvényi feltételek fennállása esetén kötelezővé teszi az előmenetel gyorsítását. Lehetőség van címek adományozására és a címekben való előmenetelre. Ugyanakkor a Kit. *nem ismeri* az előmenetelt, a kormánytisztviselő számára nem garantált a karrier. A munkáltató mérlegelésétől függően egy pályakezdő is a legmagasabb besorolású álláshelyen is kezdheti pályafutását, de akár a legalacsonyabb kategóriájú álláshelyen töltheti el teljes pályafutását, s mehet onnan nyugdíjba. Ezen nem változtat az sem, hogy valaki rendelkezik-e felsőfokú iskolai végzettséggel, vagy nem. Nincs címadományozás.

¹³ Kit. 108. §.

d) Az illetmény

A Kttv. értelmében az alapilletmény megállapításának törvényben meghatározott kötött szabályai vannak, hasonlóan kötött az illetménykiegészítés és az alanyi jogon járó pótlékok megállapítása. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a köztisztviselő alanyi jogot szerez az alapilletmény garantált összegére, az illetménykiegészítésre és az illetménypótlékokra. Korlátozott mértékben – kötelező teljesítményértékeléstől függően – a munkáltató növelheti, illetve csökkentheti az alapilletmény összegét.

A Kit. ezzel szemben felhatalmazza a munkáltatót arra, hogy – a törvényben megállapított sávokon belül – a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény mérlegelésével határozza meg az illetményt. Ugyanakkor jogszabály nem határozza meg, hogy az említett szempontok hogyan, milyen mértékben befolyásolhatják az illetmény összegét. A törvény még azt sem írja elő, hogy a differenciáláshoz a munkáltató használja fel a teljesítményértékelést. A teljesítményértékelés csupán lehetőség, akkor válik kötelezővé, ha a kormánytisztviselő kéri. Garanciális elem viszont, hogy az illetmény összegét a munkáltató a tárgyévben csak korlátozott mértékben változtathatja.

e) A továbbképzés

A Kttv. rendszerében jogszabály alapján kötelező, egységes tanulmányi pontrendszer alapján történik a továbbképzési kötelezettség teljesítésének „mérése”. A kötelező továbbképzés költségét a munkáltató viseli, a finanszírozás egységes normatíva alapján történik. A köztisztviselő jogosult az előmenetelhez szükséges továbbképzésre. Az előmeneteli képzési feltétel esetén garantált az előmenetel. A minőségbiztosítás kötelező, a képzési programokat egységes és független eljárás keretében akkreditálják.

A Kit. és a kapcsolódó jogszabályok alapján a munkáltató állapítja meg a továbbképzési kötelezettséget, s biztosítja hozzá a feltételeket. A továbbképzésnek nincs garantált előmeneteli jogkövetkezménye.

f) A jogviszony megszüntetése felmentéssel

A Kttv. megkülönbözteti a kötelező és fakultatív eseteket. Ezen a Kit. sem változtatott. Ugyanakkor a fakultatív felmentési jogcímeket bővítette („minőségi csere”, álláshely visszakerülése a központosított álláshelyállományba, tevékenységgel kapcsolatos előzetes engedélykérés, bejelentés elmulasztása, alaplétszám részét képező álláshely megszüntetése).

A deregulációnak, illetve a decentralizációnak köszönhetően növekedett a munkáltató szabályozási hatásköre, ami lehetővé teszi a helyi sajátosságok érvényesítését. Ugyanakkor a decentralizáció azt is jelenti, hogy szervenként eltérő szabályok jönnek létre. A dereguláció és a decentralizáció azonban *önmagában nem érték*, pusztán a nagyobb rugalmasságban rejlő lehetőség arra, hogy növekedjen a szervezet teljesítménye. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a megváltozott szabályozási paradigmához igazodjon az emberierőforrás-gazdálkodás.

A *régi paradigma* arról szólt, hogy a kormánytisztviselők státuszát, foglalkoztatásuk feltételeit jogszabályok szabályozták, vagyis az egyes HR-folyamatokat a szervezetek az egységes jogi keretek között alakították ki, s a HR-tevékenységgel szembeni legfőbb vezetői elvárás a jogszabályi rendelkezések végrehajtása, illetve a jogszabályoknak megfelelő munkáltatói intézkedések meghozatala volt. Ezzel szemben az *új paradigma* a piaci versenyszféra viszonyait veszi át. A szervezetek humánerőforrás-gazdálkodását a keretjellegű jogi normák legfeljebb befolyásolják, a konkrét szabályokat azonban belső szabályzatok, *guide*-ok vagy különféle *code of conduct*ok határozzák meg.¹⁴ Jogi hatásukat tekintve ezek is számonkérhetők, megsértésük esetén a munkavállaló akár el is bocsátható, illetve a munkáltatóval szemben jogvita kezdeményezhető. Ugyanakkor a belső szabályzatok *nélkülözik a stabilitást és a kiszámíthatóságot*, hiszen a munkáltató azokat bármikor megváltoztathatja. Ha mégis kialakul egyfajta stabilitás és kiszámíthatóság, az annak köszönhető, hogy a munkavállalónak és a munkáltatónak egyaránt érdeke a foglalkoztatás hosszú távú fenntartása. Ez azonban nem jogi, hanem gazdasági kényszer.

A megváltozott jogi környezetben a szervezetek autonóm módon alakítják ki saját HRM-folyamataikat, például a toborzást, a kiválasztást, az előmenetelt, a díjazást, az értékelést, a fejlesztést stb. Ez nemcsak lehetőség, hanem

¹⁴ Kiss György: A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 19.

kényszer is, mivel a korábbi jogi normák hiányában szabályozatlan maradna az emberierőforrás-gazdálkodás.

3. A digitalizáció és a HRM előtt álló kihívások

Az elkövetkező években a *negyedik ipari forradalom* (Ipar 4.0) hozza a legjelentősebb változásokat a vállalatok életében. Arra kényszeríti őket, hogy újragondolják humánierőforrás-helyzetüket. Elég, ha csak arra utalunk, hogy a technológiai fejlődésnek köszönhetően a rutinjellegű feladatok közel 40%-a automatizálható lesz.¹⁵ Ugyanakkor a munkafolyamatok összetettebbé válnak, s a feladatok ellátásában növekszik az *interperszonális vagy személyes* készségek (elkötelezettség, felelősségvállalás, kommunikáció stb.) jelentősége. Ötéves időtávon belül a tíz legkeresettebb kompetencia legnagyobb részét az úgynevezett puha kompetenciák – elemzési készség, kreativitás, érzelmi intelligencia – teszik ki,¹⁶ s előtérbe kerül a kritikus gondolkodás és a problémamegoldás is.¹⁷

A közismert nagy általános HRM-információsrendszerek – *SAP, Oracle vagy Workday* – felhőalapú megoldásai mellett ma már kifejezetten az egyes HRM-tevékenységek támogatására fejlesztett eszközök is rendelkezésre állnak. A francia *Clustree* tisztán a mesterséges intelligenciára épülő fejlesztés, amelynek moduljai komplex megoldást kínálnak a HRM-kihívások kezelésére.¹⁸

A negyedik ipari forradalom technológiai újításai olyan mélyreható változásokat hoznak, amelyek a humán tőke felhasználásának radikális átalakítását teszik szükségessé.¹⁹ Ez nemcsak a *menyiségi igények* újratervezését jelenti, hanem a *munkaerő szerkezetének* a felülvizsgálatát is.²⁰

Felmerül a kérdés, hogy a digitális forradalom *hogyan érinti* a HRM-funkció jövőjét. Abban bizonyosak lehetünk, hogy a HR éppúgy nem tudja kivonni magát

¹⁵ World Economic Forum: *The Future of Jobs Report 2018*. Geneva, 2018. 10.

¹⁶ World Economic Forum (2018): i. m. 12.

¹⁷ Némethy Krisztina Andrea: *A jövő munkahelyének HR igény változásai a robotizáció és a fenntartható fejlődés tükrében*. Doktori értekezés, Gödöllő, Szent István Egyetem, 2018. 50–51.

¹⁸ Une solution centrée sur l'employé et axée sur les compétences pour l'ensemble de vos cas d'usage. *Clustree*.

¹⁹ Némethy (2018): i. m. 43.

²⁰ Sabine Pfeiffer – Anne Suphan: *Der AV-Index. Lebendiges Arbeitsvermögen und Erfahrung als Ressourcen auf dem Weg zu Industrie 4.0*. Working Paper 2015 #1 Finalfassung, Universität Hohenheim, Fg. Soziologie, 2015. Hivatkozik rá: Némethy (2018): i. m. 44.

a változások alól, mint a többi szervezeti funkció. A személyes jellemzőkre, viselkedésre irányuló figyelem, illetve azok vizsgálata már önmagában felértékelte az HR-tevékenységet. Egyre inkább elfogadottá válik, hogy fejlesztésükkel piaci versenyelőny érhető el, amely tovább erősíti az alkalmazottak egyéni igényeire fókuszáló személyügyi tevékenységet.

Az *e-közigazgatás fejlesztése* nemcsak szerves része a közigazgatás fejlesztésének, hanem annak hajtómotorja, gyorsabb és mélyrehatóbb változásokat indukál, s esetenként maga után húzza a szervezetfejlesztés egyéb területeit.²¹ A HRM meghatározó szerepet játszik a vállalatok digitális átalakításában, a felmerülő akadályok leküzdésében.

A digitális átalakítás legjelentősebb akadálya a digitális átalakításhoz szükséges *humán kapacitás* szűkössége.²² Előrejelzések szerint a jövőben még nehezebbé válik a *tehetségek* megszerzése és megtartása. Nem véletlen, hogy a tehetségekért folytatott versenyt tekintik a közeljövő legnagyobb kihívásának. Ugyanakkor a vállalatok részéről egyre növekvő igény fog mutatkozni a digitális átalakuláshoz szükséges kompetenciákkal rendelkező munkavállalók iránt. Ez nem pusztán a digitális eszközök alkalmazásához szükséges technikai kompetenciákat jelenti, hanem a változások menedzseléséhez nélkülözhetetlen készségeket is. Ahhoz, hogy a hiányt a HRM-terület betöltse, a hagyományos módszerek, például a belső mobilitás, az alternatív foglalkoztatás igénybevétele mellett a toborzás és kiválasztás hatékonyságát növelő új technológiai eszközöket is alkalmaznia kell.²³ Példaként említhetjük a videóinterjúk elemzését végző *HireView* alkalmazást, amely – többek között – a jelentkező szóhasználatát, arckifejezéseit vagy éppen a testbeszédét értékeli algoritmus segítségével.²⁴

A digitális eszközök alkalmazása a közigazgatásban is dinamikusan fejlődik.²⁵ Hagyományosan a toborzás, kiválasztás területén terjednek a különféle digitális technológiák. A holland közszolgálatban a munkáltatói márka (*job branding*) kialakítását és fejlesztését szolgálja a *Werken voor Nederland* platform,

²¹ A digitális jólét program 2.0. 99.

²² KPMG: *Les ressources humaines de demain-2019*.

²³ Deloitte: *Global Human Capital Trends*. 2019. 7.

²⁴ Nicolas Mundschau: La fonction RH a-t-elle un avenir? *RH Info*; Via CNBC: Nemsokára már az állásinterjúkon is videórobotokkal beszélgethetünk. *Növekedés.hu*, 2018. március 23.

²⁵ Lásd erről részletesen Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A Covid-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére: Globális kihívás, nemzetközi válaszok. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021a. 247–263.

amely nem egyszerűen tájékoztat a meghirdetett üres álláshelyekről, hanem megpróbálja „eladni” az egyes pozíciókat azáltal, hogy konkrét munkafeladatok bemutatásával teszi élővé a munkakört, amelyből kiderül, hogy éppen milyen konkrét projektek, egyéb feladatok megvalósításában fog közreműködni az, aki elnyeri az állást. A munkaköröket összekapcsolja mások karriertörténeteivel, hogy így is kedvet csináljon az álláshoz.²⁶ Megtudható az is, hogy milyen rugalmassággal, megbecsüléssel, valamint előrelépési lehetőséggel jár a pozíció. Felmérések szerint az utóbbi három körülményt értékelik a jelöltek leginkább, mielőtt döntenek.²⁷

Nagy-Britanniában a pályázati és kiválasztási folyamatokat automatizálták a pályázat benyújtásától a felvételig bezárólag. A rendszert a toborzási és felvételi kormányhivatal (*Government Recruitment Service*) működteti. Használatával a munkáltató és a pályázó egyaránt valós idejű információt kaphat arról, hogy éppen hol tart a folyamat.²⁸ A *Government Recruitment Information Database* több forrásból származó álláspályázatok adatait tartalmazza. Ezeket elemzik és értékelik az Aranyfál (*Golden Thread*) analitikai eszközzel, hogy az állás-hirdetések még hatékonyabbak legyenek, s valóban azokhoz jussanak el, akik potenciális pályázók lehetnek.²⁹

Írországban a közszolgálati felvételi interjúkhoz automatizált és videokapcsolatos módszert alkalmaznak. Az automatizált interjúk esetében az eljárás

²⁶ Prya Dewkinandan: „Pénzügyi felügyelő vagyok a Gazdasági és Klímaügyi Minisztériumban. Feladatom, hogy költségvetési dokumentumokat tanulmányozzak át, és klíma- és gazdaságpolitikai ügyekben készítek javaslatokat. Sokat egyeztetek más minisztériumok költségvetési részlegeivel. Az egyeztetésekre általában a minisztérium épületében kerül sor, de előfordul, hogy külső helyszínre kell menni. Különösen szeretek másokkal együtt dolgozni, s a különféle érdekek mentén megtalálni a közös pontokat, hogy konszenzusra tudjunk jutni. Az állami költségvetés benyújtása a parlamentnek egy kivételes pillanat. A munkám igen sokrétű, különféle szakpolitikákkal találkozhatok. A specializáció során figyelembe veszik, hogy melyik számomra a »legtesthezállobb«. Érdekes számomra az is, hogy itt aktuálpolitikai kérdésekbe is betekintést nyerek.” *Werken voor Nederland*.

²⁷ *Werken aan de favoriete werkgever van Nederland. Trends in HR*, 2017. november 21.

²⁸ A hivatal bonyolítja a brit közszolgálat kiválasztásának kétharmadát. Debra Soper – Jack Richardson: *New Applicant Tracking System Takes Recruitment to a Different Level. Civil Service Blog*, 2019. szeptember 11.

²⁹ Jack Richardson – Peter Cunningham – Brian Stanislas (MBE): *Presenting the ‘Golden Thread’! (GRID). Civil Service Blog*, 2020. október 1.

példakérdésekkel kezdődik, majd élesben egymás után jelennek meg a kérdések, amelyekre a jelöltnek válaszolni kell. A válaszokat külön bizottság értékeli.³⁰

Ausztriában a szövetségi közigazgatás belső mobilitásának támogatására hoztak létre álláshelykereső adatbázist. Ebben azok kereshetnek maguknak másik álláshelyet, akik a rendszeren belül keresnek magasabb vagy más munkakört szakmai előmenetelük, fejlődésük céljából (*Mobilitätsmanagement*). A rendszer működtetése egyúttal az optimális létszámviszonyok kialakítását is segíti. A Covid–19-járvány új lendületet adott a rendszer fejlesztésének, s önéletrajzelemző funkcióval egészítették ki. Ha a jelölt megadja szakmai profiljának kulcsadatait, akkor a rendszer elkészíti az önéletrajzot. Az adatokat mesterséges intelligencia segítségével elemzi, majd azokat az üres állásokat keresi meg az adatbázisból, amelyek leginkább megfelelnek a jelentkező igényeinek.³¹

Az *USA Staffing* program nemcsak a kiválasztás, hanem a beillesztés teljes folyamatát informatikai rendszerrel támogatja. A toborzás, pályáztatás, dokumentum- és adatkezelés, kompetenciaalapú szelekció, valamint beillesztés valamennyi folyamatát – a kormányzati ügynökségek bevonásával – egységesen támogatja a rendszer. A papír nélküli hivatal koncepciója köszön vissza a valóságon keresztül. Pályázati anyagok kizárólag digitalizált formában kerülnek a rendszerbe. Munkakörleírás-sablonok segítik a munkaköri feladatok leírását, személyre szabását. A pályázók elektronikus üzeneteket kapnak, ehhez értesítési sablonokat használnak. A pályázati eljárásban kért igazolásokat, iratokat szintén digitalizálják. A rendszer üzemszerűen működik, és mintegy 70 ügynökséget, 12 ezer HRM- és 114 ezer kiválasztási szakembert szolgál ki, s átlagosan mintegy 12 ezer pozíció betöltését, illetve 250 ezer pályázat kezelését végzi hetente. A rendszerrel mobileszközre adaptált kapcsolatot is lehet létesíteni. Nemcsak a rendszerből nyernek ki adatokat, például a munkateher elemzéséhez, hanem a pályázatok, álláshirdetések adatait is felhasználják a kiválasztási folyamatok értékeléséhez. Ehhez valós idejű jelentéseket készítenek kulcsindikátorok alapján. Az adatelemzéseket adatvizualizáció (*dashboard*) biztosítja. A rendszert összekapcsolják a kormányzati ügynökségek HRM IT-rendszereivel, valamint hozzáférést biztosítanak az *USA Hire* kompetenciaértékelési rendszerhez, amelyet az USA szövetségi személyügyi ügynöksége fejlesztett ki pszichológusok

³⁰ Discover a Career in the Public Service. *Publicjobs*.

³¹ *Jobbörse Republic Österreich*.

segítségével. A rendszer segítségével osztályozzák a pályázókat kompetenciáik alapján.³²

Szintén az *USA Staffing* keretén belül valósul meg az *onboarding*. A beillesztést az integrált tehetségkezelési rendszer részeként fejlesztették ki, amelynek célja, hogy a felvételi eljárás utolsó fázisában digitális módszerrel támogassa az újonnan felvettek beilleszkedését a munkahelyi kollektívába járvány vagy egyéb rendkívül helyzet idején. Az újonnan felvettek számára nyújt személyre szabott információkat a munkakörükről, beosztásukról, tevékenységükről, szervezetükről, képzési lehetőségeikről.³³

Az élő találkozások korlátozott lehetőségét kompenzálja a *dán megoldás*: a beillesztés előrehozása. Az újonnan felvett köztisztviselők beillesztését a munkába a munkába lépést megelőző időszakra ütemezik. Így a felvett köztisztviselő már a munka megkezdése előtt megismerheti munkakörét, szervezetét, munkatársait. A módszer megkönnyíti a köztisztviselő befogadását, a szervezet értékeinek, kultúrájának megismerését az amúgy is nehéz időszakban.³⁴

Norvégiában God Start! elnevezéssel fejlesztettek ki egy platformot, amely a videókat önértékeléssel elvégezhető gyakorlatokkal ötvözi. Személyes beszélgetésekre is sor kerül 2, 4, 6 hónap elteltével a közvetlen feletttel előre meghatározott témákról: munkaszervezés, menedzselési módszerek, szociális párbeszéd, munkahely és magánélet összehangolása, képzés, karrier, mentorálás.³⁵

Virtuális továbbképzési piacteret hoztak létre Franciaországban az állampolgári jognal járó szakképzési támogatási keret hatékony felhasználása érdekében. Az alkalmazás (*Mon compte formation*) a már jól ismert szolgáltatásmegosztó oldalak, például az *Airbnb* mintája alapján működik.³⁶ A regisztrált felhasználók saját számlával rendelkeznek, s az egyéni képzési igényeik szerint kereshetnek a tanfolyamok között. A rendszer a keresési kritériumoknak megfelelő ajánlatokat a tanfolyamot korábban elvégző személyek értékelése alapján állítja sorrendbe. Ha az értékelés eredménye megegyezik, akkor véletlenszerű a sorrend kialakítása. A kiválasztott képzésre történő jelentkezés is

³² Services for Agencies Technology Systems. U.S. Office of Personnel Management (OPM) website.

³³ Services for Agencies Technology Systems i. m.

³⁴ Statens kompetenceløsninger tilbyder nu pre- og onboarding som koncept i Campus. *Økonostyrelsen*, 2020. június 11.

³⁵ *Action publique 2022*.

³⁶ Sébastien Dumoulin: «Moncompteformation», une «appli» inspirée des géants de la tech. *LesEchos*, 2019. szeptember 20.

az alkalmazáson keresztül történik. Az eszköz segítségével évente mintegy egymillió képzést menedzselnek.

Németországban a digitalizáció adatbiztonsági kockázatainak kezelése is a fejlesztések középpontjába került. Az illetékes minisztérium, valamint két köztisztviselői szakszervezet kollektív megállapodást készül kötni – többek között – a digitális eszközök elterjedésével felmerülő adatbiztonsági kérdésekről.³⁷

Általános tapasztalat, hogy az informatikai fejlesztésekkel párhuzamosan új *HR-tudás* – módszerek, eljárások, technikák – kikísérletezése s megosztásának kialakítása is zajlik.

Az Egyesült Államok szövetségi kormányzata a távmunka egyre szélesebb körű elterjedésére tekintettel olyan portált hozott létre, amely jogszabályi, gyakorlati ismereteken túlmenően képzéseket, útmutatókat, valamint jelentéseket, tanulmányokat tesz közzé, illetve felületet biztosít köztisztviselők és munkáltatók részére a távmunkavégzéssel kapcsolatos tapasztalatok, kérdések megosztásához.³⁸

Lettorságban közszolgálati innovációs kísérleti laboratóriumot (*GovLabLatvia*) hoztak létre. Célja az innovációs kultúra fejlesztése, illetve a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás reformját szolgáló szervezetfejlesztési projektek támogatása. Konceptiójának lényege, hogy ösztönzi a komplex megoldásokat kínáló, multidiszciplináris együttműködések, munkacsoportok, s ezekhez közös kereteket kínál. A szakmai műhelyek „laboratóriumai” keretek között tesztelt HR-módszereket fejlesztenek ki (prototípus), amelyek már alkalmazhatók a kísérleti bevezetésre. 2019-ben több mint 50 szakmai műhely működött 150 résztvevővel, s mintegy 16 prototípus fejlesztésére került sor.³⁹

Az előrejelzések a HR-szakmával a digitális átalakulás nyertesei között számolnak.⁴⁰ Az említett kihívásoknak a HR azonban csak akkor tud eleget tenni, ha rendelkezik az átalakuláshoz szükséges tudással, birtokolja az új módszereket és technikákat. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy korszakváltáskor a régi ismeretek, módszerek, eljárások elavulnak, ezért a megváltozott körülmények

³⁷ Bundesverwaltung: Digitalisierungstarifvertrag für den öffentlichen Dienst geplant. *Öffentlicher Dienst News*, 2019. október 29.

³⁸ Telework Guide. *Official Website of the U.S. Office of Personnel Management*.

³⁹ #GovLabLatvia – Latvijas valsts pārvaldes inovācijas laboratorijas. *Ministru Kabinets*, 2020. december 29.

⁴⁰ World Economic Forum (2018): i. m. 9.

között már nem használhatók, de az új HR-tudás és tapasztalat még nem áll rendelkezésre. Ilyen körülmények között felértékelődik az innováció, a HR-tudás fejlesztése, a szakértői együttműködések és hálózatok kialakítása.

4. A stratégiai HRM

A HRM-funkciónak mindig is feladata volt, hogy támogassa a szervezet működését, és segítse a működési zavarok azonnali megoldását. Új jelenség azonban, hogy a működési problémák összetettebbek, gyakrabban és gyorsabban jelentkeznek. Arra készítetik a HRM-szakembereket, hogy képesek legyenek *stratégiai módon gondolkodni*. Ez azt jelenti, hogy foglalkozzanak a tehetségek felkutatásával, elemezzék a hosszú távú munkaerőigényeket, s tervezzék azok kielégítését, tartsanak egyensúlyt a különböző generációk és társadalmi csoportok között, ösztönözzék az innovatív és fejlesztő szervezeti kultúrát.

A gondolkodás változása robbanásszerű *technológiai fejlődéssel* kapcsolódik össze, s a kettő közötti kölcsönhatásnak köszönhetően forradalmi átalakuláson megy keresztül a HRM-szakma. A felhőalapú alkalmazások elterjedése, a mesterséges intelligencia, a robottechnológia beépítése a humántőke-gazdálkodás folyamataiba, valamint a prediktív analízissel történő előrejelzések felszabadítják a HRM-egységet a hagyományos jogi-adminisztratív feladatok terhe alól, s képessé teszik arra, hogy valódi stratégiai kérdésekkel foglalkozzon. Ezt az átalakulási folyamatot a HRM-mel szemben támasztott kihívások befolyásolják.

a) Új és rugalmas karriermodellek kidolgozása

A nyugdíjkorhatár növelése miatt a karrierút egyre hosszabb, ugyanakkor a felgyorsult változások miatt a kompetenciák „élettartama” egyre rövidebb, a munkavállalóknak rendszeresen meg kell újítaniuk készségeiket, ezért különösen a fiatal generációk számára fontosak a rugalmas, valamint a tanulást és fejlődést is biztosító karrierlehetőségek. A hagyományos közszolgáltatban a karrierrek lineárisak (felfelé irányulók), ezért a piramisban felfelé haladva egyre korlátozottabbak. Olyan karriermodellekre van szükség, amelyek lehetővé teszik és ösztönzik a *horizontális mobilitást* nemcsak a minisztériumok között, hanem adott esetben a köz- és magánszféra viszonylatában is. Biztosítani kell, hogy

a munkavállalók rugalmasan, a saját fejlesztési igényeikhez igazodóan férjenek hozzá a képzésekhez.

b) Új toborzási és kiválasztási módszerek

A pályára vonzás és a toborzás szorosan összekapcsolódik egymással. A közgazgatás már nem engedheti meg magának, hogy passzívan várja a jelentkezőket, *proaktívan kell cselekednie*, s konkrét lépéseket kell tennie a potenciális utánpótlás felé. Előre be kell azonosítania azokat a csoportokat, akiket be akar vonzani, és stratégiákat kell kidolgoznia arra, hogyan éri el őket.⁴¹

A közszolgálat bizonyos területeken „kompetenciahiánnyal” küzd, s egyre elterjedtebb a kompetenciamenedzsment. A jogilag kötött karrierrendszerek azonban csak nehezen tudnak alkalmazkodni ehhez a kihíváshoz. A hagyományos, versenyen alapuló felvételi eljárás, például a versenyvizsga nem alkalmas a munkakörök betöltéséhez szükséges speciális kompetenciák értékelésére. Kötöttségei megnehezítik, hogy a szervek gyorsan és rugalmasan férjenek hozzá a szükséges humán erőforráshoz.

A hagyományos toborzási, kiválasztási módszerek (pályázat, interjú, vizsga) korlátait jól mutatja, hogy a közszolgálat lemarad a tehetségekért folytatott versenyben. Új módszerekre van szükség ahhoz, hogy a bizonytalan környezetben is jól teljesítő szakembereket tudjanak a szervek kiválasztani. Ezek közé tartoznak azok, amelyek segítenek a szerveknek megérteni a jelentkezők motivációját, átadni a sokszínű közgazgatás értékeit, értékelni a jelentkezők különféle kompetenciáit.⁴²

Az OECD-országok többsége (62%) standard vizsgafeladatokkal vagy elbeszélgetéssel (interjú) értékeli a kognitív és elemzési kompetenciákat. Még több országban (75%) a magatartási kompetenciákat is értékeli interjúval. Ma már az sem számít kivételesnek, hogy értékelő központot alkalmaznak magatartási és kognitív kompetenciák elmélyült értékelésére. Ezekhez az új eljárásokhoz azonban a toborzási-kiválasztási funkció professzionális megújulására van szükség.⁴³

⁴¹ OCDE (2021): i. m. 144.

⁴² OCDE (2021): i. m. 144.

⁴³ OCDE (2021): i. m. 144.

A megújulás egyik lehetséges útja a versenyszférában alkalmazott tudatos arculaterősítés, a munkáltatói márka kialakítása (*employer branding*).⁴⁴ A munkáltatói márka alapvetően üzleti *értékteremtő* eszköz piaci körülmények között, de a közszolgálatban is alkalmazható a tehetségek bevonására és megtartására. A közszolgálat testületi szellemiségére leginkább a zárt kommunikáció és a befelé irányuló interakció jellemző.⁴⁵ Mindez akadályozza a szolgáltatás-centrikus és ügyfélorientált szervezeti gondolkodás kialakulását.⁴⁶ A munkáltatói márkaépítésben jelentős szerepet játszik a HRM, amelynek egyik fókuszterülete a toborzás-kiválasztás.⁴⁷ Az oktatási intézményekkel kialakított együttműködésekkel, célzott kampányokkal, saját karrieroldalakgal és a közösségi média aktív használatával hatékonyabban elérhetők a tehetségek is.⁴⁸ A munkáltatói márkaépítés eszköztárához tartozik még a jótékony, közhasznú, tehetséggondozó tevékenységekben való részvétel vagy ezek szponzorációja, valamint a vallott és követett értékek közti összhang megtartása.⁴⁹

Már a *pályaorientációs képzetek* során kommunikálható a munkáltatói „márkakép”. Valójában a munkáltatói márka nem más, mint mások által megélt tapasztalatok kommunikálása mások számára, s ebben a leghitelesebbek maguk a vezetők és a munkatársak.⁵⁰ Ez viszont már átvezet a munkavállalói élmény fogalmához.

c) „Munkavállalói élmény”

A munkavállalói élmény az ügyfélélmény leképeződése a munkavállalókra. Az elégedett ügyfél a szervezet iránt elkötelezett, lelkes, és a szervezet márkáját népszerűsíti, termékeinek és szolgáltatásainak nagykövete. Az ügyfélélmény a szervezet motorja. Ehhez hasonlóan a szervezet munkavállalói is jobban

⁴⁴ Hazafi–Kajtár (2021b): i. m. 268.

⁴⁵ Hazafi–Kajtár (2021b): i. m. 268.

⁴⁶ Lóczy Péter – Szakács Édua: *A szervezeti és személyi hatékonyság fejlesztése*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2016. 13.

⁴⁷ Hazafi–Kajtár (2021b): i. m. 269.

⁴⁸ Erdős Ákos et al.: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 167.

⁴⁹ Kovács Tímea: Munkavállalói élménnyel a fluktuáció ellen. *HR Portál*, 2019. április 1.

⁵⁰ Zvezdovics Anita: Az Employer Branding jövője: 5 másolható trend a világ élvonalából. *HRpower*, 2018. június 7.

teljesítenek, ha elégedettek és elkötelezettek a szervezet iránt. A munkavállalói élmény ugyanolyan fontos, mint az ügyfélélmény. Az egyetlen különbség, hogy a munkavállalói élményt a HRM-mel kapcsolatosan megélt tapasztalatok táplálják.⁵¹

A szervezet és az ügyfelek közötti kapcsolat minősége összefügg az alkalmazottakkal való kapcsolat minőségével. A kétféle élmény szimmetrikus gondoázása abból a racionalitásból fakad, hogy az alkalmazott csak akkor tud „ügyfélbarát” lenni, ha ő maga is hasonló bánásmódban részesül a szervezettől. Ha közömbösséggel, lélektelen adminisztratív ügyintézésel, felesleges korlátozásokkal, igazságtalansággal találkozik, kognitív disszonanciába kerül, s ez lerontja az ügyfelekhez való viszonyulásának minőségét. A pozitív munkavállalói élmény hatására az alkalmazottak is hasonló magatartást fognak tanúsítani az ügyfelekkel szemben.⁵²

A munkavállalói élmény a HRM minden egyes területére kiterjed, és a teljes munkavállalói életciklust átfogja. A HRM TQM-szemlélet (*total quality management, teljes körű minőségirányítás*) szerinti átfőrmálását jelenti egy olyan környezetben, amelyben a munkavállaló a szervezet belső ügyfele. Azzal, hogy a szervezet tudatosan figyel a munkavállalói igényekre, növekszik a munkáltató vonzereje, szakembermegtartó képessége, s ezzel együtt csökken a fluktuáció, bevonzza a tehetségeket, motiváltak és elkötelezettek lesznek az alkalmazottak, növekszik a szaktudás, a kreativitás és az innováció.⁵³

d) Folyamatos teljesítménymenedzsment és *coaching*

A *teljesítményértékelés* az ezredforduló óta jelen van a közszolgálatban, országonként eltérő szervezeti és személyi körben. Csaknem valamennyi OECD-ország közszolgálatában alkalmazzák a teljesítményértékelést. Nagy-Britannia az élenjáró, ahol a HRM legszélesebb körében felhasználják a személyügyi döntésekhez a teljesítményértékelést. Az országok azonban óvatossággal azzal, hogy összekössék a teljesítményértékelés eredményét az illetményrel. Több-

⁵¹ Thomas Chardin: Expérience collaborateur: définition, enjeux et perspectives. *Parlons RH Média*, 2017. november 16.

⁵² Chardin (2017): i. m.

⁵³ Kovács (2019): i. m.

nyire a jutalom, illetményeltérítés a következménye a „kiváló” eredménynek.⁵⁴ Ez összefügg azzal, hogy kétséges, mennyire lehet a közszolgálati munka teljesítményét objektíven értékelni.

Egy *elemzés* hasonló következtetésre jut az EU-tagállamok tekintetében is. Mindössze tízben kötik össze a teljesítményértékelést együttesen az előmenetellel, a fejlesztéssel, a képzéssel és továbbképzéssel, valamint a díjazással. Még a karrierrendszerekben sem általános az értékelés díjazáshoz való kapcsolása. Még ritkábban fordul elő, hogy a fejlesztés alapjául szolgál a teljesítményértékelés.⁵⁵

Kezdetben különféle mérőszámok és formalizált eljárások segítségével próbálták meg értékelni az egyéni munkateljesítmény eredményét, ma már egyre gyakrabban a készségek folyamatos értékelésére támaszkodnak. Ehhez az első lépés, hogy a rendszerek kezdenek rugalmassá válni, s az alsó szintű vezetők nagyobb mozgásteret kapnak az értékelési szempontok kialakításában. Ez megteremtheti a feltételeket ahhoz, hogy a vezetők az *irányító pozíció*ból a *coachingpozíció*ba lépjenek át, hogy támogassák a munkatársakat fejlődésükben és céljaik elérésében. A *coachingszemléletű* értékelés fokozatos térnyerésével az évenkénti egy vagy két értékelést a folyamatos támogatás váltja fel. A vezetők „részmunkaidős értékelők” helyett „főállású coachokká” válnak, s folyamatosan menedzselik a munkatársak teljesítményét.

e) Az elkötelezettség és a motiváció erősítése

Ha a munkavállalói karriercélok nem reálisak, gyengül a *munkavállalói elköteleződés*. Ez a helyzet akkor áll fenn, amikor nem veszik kellőképpen figyelembe az egyéni készségeket és a munkavállalók karriercéljait a karrierépítés során. Az állam „munkáltatói márkájának” fejlesztése, a közszolgálati értékek képviselése, a munkavállalók törekvéseinek fokozottabb figyelembevétele és az új munkamódszerek növelik a munkavállalók elkötelezettségét és motivációját.

Felmérések szerint a vezetés részéről megfogalmazódó legfontosabb elvárások a HRM-mel szemben: a személyi állomány megtartása, a szervezet átalakítása,

⁵⁴ OCDE (2017): i. m. 147.

⁵⁵ Ludányi Dávid: A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közszolgálati törvényeiben – mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, (2021b), 3. 19–32.

a teljesítmény kezelése, tehetségmenedzsment, javadalmazás.⁵⁶ Az elvárásokért a szervezetek hajlandók áldozatokat is hozni. Már 2019-től kezdve növelték a HRM-re fordított költségvetést.⁵⁷

A vezetésnek alkalmazkodnia kell a megváltozott körülményekhez. Az alkalmazkodás *új vezetői kultúrát* feltételez. A törvény által biztosított nagyobb döntési szabadsággal csak azok tudnak élni, akik a hagyományokkal ellentétben másként gondolkodnak a HRM-tevékenységről. Úgy tekintenek rá, mint *stratégiai partnerükre* a szervezetfejlesztés folyamatában, amely az alábbi területeken képes támogatást nyújtani:⁵⁸

- HRM jogi szakértői tanácsadás (jogi szakértelem, jogszabályok ismerete, törvényi keretek betartásának felügyelete);
- tehetség- és kompetenциamenedzsment (kormánytisztviselők sokoldalú alkalmazhatóságát segítő tevékenységek, kompetencia- és tehetségfejlesztés);
- változásmenedzsment (a változások elfogadásának elősegítése, döntéshozók felelősségének tudatosítása);
- innováció és javaslattevés (az új munkakeretek kialakítása, modellkísérlet);
- stratégiai partnerség (részvétel a stratégiai döntésekben, vezetés érzékelése a HRM-kihívásokra, társadalmi párbeszéd irányítása).

A HR-jogiszakértői tanácsadás

A HR-jogi szakértői tanácsadás áll legközelebb a hagyományos *jogi-adminisztratív jellegű személyügyi tevékenységhez*. A HR-jogiszakértő rendelkezik a jogi szakértelemmel, ismeri a jogszabályokat, ezért neki elsődleges felelőssége a jogi keretek betartásának a felügyelete. Jogi, igazgatási kérdések a szervezetfejlesztés bármelyik területén felmerülhetnek, ezért a HR-jogiszakértőre a fejlesztés valamennyi szakaszában szükség van. Fontos, hogy a HR-jogiszakértő elérhető legyen a köztisztviselők számára, hogy kérésükre felvilágosítást tudjon adni

⁵⁶ KPMG (2019): i. m.

⁵⁷ KPMG (2019): i. m.

⁵⁸ A HRM-szakértői szerepeket, valamint a szervezetfejlesztéssel kapcsolatos HRM-tevékenységeket a francia kormány által meghirdetett *Action publique 2022* elnevezésű szervezetátalakítási program tapasztalatai, illetve az ahhoz kidolgozott módszertani útmutató alapján tárgyalom. Lásd erről részletesen Hazafi (2020b): i. m.

az átalakítás során alkalmazott szervezetfejlesztési eszközök, módszerek jogszabályi kérdéseiről. A HR-jogiszakértőnek ismernie kell a szervezet történetét, a korábbi szervezeti átalakítások tapasztalatait, s rendelkeznie kell a különböző felügyeleti, pénzügyi, illetve egyéb vizsgálatok, ellenőrzések dokumentumai-val. A szervezetátalakítások során szükségessé váló személyi mozgások során biztosítja a jogszabályok betartását. Ha új munkavégzési módszerek bevezetése merül fel, tájékoztatást tud adni a módszer alkalmazásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről. A szervezeti átalakítások rendszeres egyeztetést igényelnek a személyi állománnyal, amely során jogi, igazgatási, módszertani kérdések merülhetnek fel, ezért a HR-jogiszakértőnek a társadalmi párbeszédben is támogatnia kell a vezetést. Ha szükséges, az átalakítások jogi megalapozottságáról nyújt felvilágosítást a partnerek részére. Ha már személyügyi döntések születnek, amelyek belső és külső mobilitást tesznek szükségessé, azok jogi megalapozottságát biztosítja a HR-jogiszakértő.

Tehetség- és kompetenciamenedzsment

A tehetség- és kompetenciamenedzsment jelentősége már a szervezetfejlesztés előkészítési szakaszában megmutatkozik. A szakértő támogatást nyújt a szervezetfejlesztési projekt vezetőinek, illetve egyéb szereplőinek kiválasztásához. Ha szükséges, tréninggel, továbbképzéssel fejleszti a vezetők kommunikációs képességeit. Hangsúlyt helyez a közvetlen, operatív vezetők felkészítésére, akik kulcsszerepet játszanak a változások megvalósításában, amely során adódhatnak számukra nehezen kezelhető konfliktusok, helyzetek.

A *szervezeti átalakítások* fontos kérdése, hogy az átalakított szervezetben hogyan biztosítható a szükséges szakértelem. A személyi állomány rendelkezik-e a megfelelő kompetenciákkal, s az esetleges hiányok hogyan pótolhatók? Ehhez a HR-szakértő elvégzi a kompetenciák értékelését, meghatározza a hiányzó, fejlesztendő kompetenciákat, összeállítja a szervezet kompetencia-térképét. Javaslatot tesz a köztisztviselők kompetenciáinak ismeretében a belső mobilitásra, illetve szükség esetén külső felvételre. Ha a szervezeti átalakítás eredményeként új álláshelyek jönnek létre, az új álláshely betöltéséhez szükséges kompetenciákat nyújtó képességeket javasol, lehetőleg olyanokat, amelyek a köztisztviselő „alkalmazhatóságát” növelik. Rendszeresen végez kompetenciaértékeléseket, hogy biztosítsa az új szervezet kompetenciaigényei és a köztisztviselők kompetenciái közötti megfelelést. A szervezeti átalakításokat gyakran a digitalizáció

követelményei teszik szükségessé, ezért szükség van a különböző digitális eszközök alkalmazására való érzékenyítésre.

Fel kell készülnie arra, hogy *megváltozik a tanulás* folyamata. Munkakörök szűnnek meg, újak jönnek létre, átalakulnak. A változások gyorsan mennek végbe, s folyamatosan új kompetenciákat követelnek meg, amelyeket egyre nehezebb lesz megszerezni kívülről, a munkaerőpiacról. A digitális átalakulás munkakörnyezetre és kompetenciákra gyakorolt hatásával való foglalkozás a jövőre való felkészülés alapkövetelménye.⁵⁹

A felgyorsult változásokra adott válaszként a tanulást érintően *három trend* rajzolódik ki: még hangsúlyosabbá válik a munkavégzésen keresztüli tanulás, a tudás megszerzése még inkább személyre szabottan történik, és lassan megvalósul az élethosszig tartó tanulás modellje.⁶⁰

Mint ahogy említettük, a megváltozott és új kompetenciák iránti igény kielégítésének meghatározó eszközévé válik a *belső mobilitás*. A szervezeten belüli áthelyezések, mozgások természetessé, a pályafutás megszokott részévé válnak. Új technológiák segítik a belső mobilitást. Mindezek újabb kihívást teremtenek a HR számára.

A belső mobilitáshoz azonban szükség van a különböző minisztériumi struktúrák pozícióinak összehasonlíthatóságára. Ennek megvalósítását szolgálják a különböző *munkaköri kataszterek*. Például Franciaországban a munkakörök kialakítása, kategorizálása, nyilvántartása több, egymásra épülő szinten történik. Első szint: minisztériumok szervezeti egységei. A szervezeti egységek elkészítik a munkaköri leírásokat (RFP). Második szint: a minisztériumok. Az egymással rokon munkakörökből munkaköri családokat (RME) alkotnak. Harmadik szint: az interminisztériális. A minisztériumi szakértőkből álló tárcaközi munkacsoport a feladatok, tevékenységek szempontjából egymáshoz közel álló minisztériumi munkakörök általánosított jellemzői (kompetenciái) alapján „mesterséges” munkaköröket, úgynevezett referencia-munkaköröket dolgozott ki. A valóságos munkakörök mikrokompetenciáinak szintézise alapján definiálták a referencia-munkakörök makrokompetenciáit. A referencia-munkakörökből állították össze az úgynevezett összkormányzati munkaköri katasztert (RIME). A RIME tehát

⁵⁹ A német szakértők által kidolgozott értékelési keretrendszer önálló alapidimenziója az Ipar 4.0 munkakörnyezetre és kompetenciákra gyakorolt hatásainak kezelésére való felkészültséget értékeli. Némethy (2018): i. m. 45–46.

⁶⁰ Deloitte (2019): i. m. 7.

valójában egy egységes munkaköri keretrendszer, amely összkormányzati szinten egységesíti a minisztériumi munkaköröket, munkaköri családokat.⁶¹

Hollandiában egységes kompetencia-keretrendszert hoztak létre, amely növeli az átláthatóságot, támogatja a szervezetek közötti mobilitást. A karriertervezés központi eleme. Ugyanis segíti a munkakörök meghatározását és besorolását, és a kiválasztás, illetve a teljesítményértékelés alapjául szolgál. A rendszerhez kidolgoztak egy alkalmazást, amellyel az egyéni karrierterveket készítik el. Ebben a környezet, a kompetenciamenedzsment és az egyéni fejlesztés „kéz a kézben” jár.⁶²

Változásmenedzsment

A változásmenedzsment legfőbb célja a *változások elfogadásának elősegítése*, a döntéshozók felelősségének tudatosítása.

A szakértő folyamatosan javaslatokat tesz a projektvezetés számára a *kommunikációra*. A szervezeti átalakítások gyakran külső kényszerek, például költségvetési megszorítás, létszámcsoökkentés stb. hatására válnak szükségessé. Ezekről általában a köztisztviselők akkor is tudnak, ha a vezetés nem beszél róluk, ezért a bizalom megőrzése érdekében nyíltan kell kommunikálni az átalakítás okát, célját stb. Kerülni kell a kétértelmű, homályos kommunikációt, amely alááshatja a projekt hitelességét.

A szervezet átalakítása szakítást jelent azzal, amit megváltoztatunk, ezért a strukturális átalakítások megváltoztatják a köztisztviselők, ügyfelek, szociális partnerek magatartását is. Ha az említett személyek magatartását befolyásolni szeretnénk, kulcskérdés, hogy sikerül-e tudatosítani bennük, hogy „hova tartunk, és miért?”. Ezt leginkább a szervezetátalakítás tétjének, céljának tisztázásával és kommunikálásával érhetjük el.

A szakértő felméri, hogy az operatív vezetők és a projekt egyéb szereplői mennyire rendelkeznek a változások menedzseléséhez szükséges kapacitással, és eszközöket, módszereket javasol számukra. *Érzékenyítő tréninget* szervez

⁶¹ Hazafi Zoltán: A munkakör- és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020c. 422.

⁶² *Action publique* 2022. 28.

a munkatársaknak, ahol lehetőség nyílik számukra, hogy elmondhassák véleményüket a projekt kihívásairól, céljairól. Minden átszervezés nyugtalanságot okoz a személyi állomány körében, ezért különösen fontos, hogy a köztisztviselők lehetőséget kapjanak arra, hogy felmérjék helyzetüket, s lássák saját helyüket és szerepüket az új szervezeti struktúrában. Ha a köztisztviselő személyes élethelyzete indokolja, a HR közvetlenül is bekapcsolódik a köztisztviselő szakmai problémáinak megoldásába, például karrierlehetőségek feltárása, kompetenciámérleg elkészítése által.

A változások *eredményessége* nagyrészt a beosztottakkal napi szinten együtt dolgozó közvetlen, operatív vezetés hozzáállásától függ. Kulcsszerepet játszik a szervezeti átalakítások elfogadtatásában s az ehhez szükséges hiteles kommunikáció kialakításában. Bevonásuk és felhatalmazásuk bizonyos döntésekre nélkülözhetetlen. Elkötelezettségük megnyeréséhez azonban szükség van a felső szintű vezetés támogatására, valamint az új szervezeti struktúrában is biztosított, megfelelő pozíció garantálására. Az utóbbi történhet áthelyezéssel, mobilitással is azzal a feltétellel, hogy illetményük nem csökken. A projekt során szerzett tapasztalataikat, kompetenciájukat teljesítményértékeléssel célszerű elismerni.

A vezetők *kettős nyomás* alá kerülnek a szervezet átalakításakor. Egyrészt *személyes támogatást* nyújtanak saját beosztottaiknak, másrészt fenntartják a szervezet folyamatos működését. S mindehhez hozzájön az is, hogy ők maguk is érintettek a változásoknak, mivel nemegyszer vezetői pozíciók szűnnek meg az átalakítások következtében. Támogatásukra ezért különösen szükség van. Ennek többféle formája lehet, például együttes fejlesztés, kollektív *coaching*, mentorálás, tutorálás. A célszerű módszer kiválasztásához a személyügy tud segítséget nyújtani.

A vezetőket fel kell készíteni a nagyobb önállósággal és rugalmassággal járó *új munkavégzési módszerekre* is, például távmunka, mobil munkahely. A hagyományos közvetlen vezetői kontroll, beszámoltatás helyett cél- és eredményorientált vezetési módszerekre állnak át. Ez sok esetben vezetőikultúra-váltást is magával hoz, amelynek folyamatát vezetői *coachinggal* támogatják.

A szakértő kidolgozza, hogy a célállapot eléréséhez milyen *fejlesztésekre*, támogatásokra van szükség, például képzés, kompetenciámérleg, *coaching*, mentorálás. Részt vesz a köztisztviselőkkel való interjúkon, s támogatást nyújt az egyéni élethelyzetekben gyökerező pszichoszociális kockázati tényezők feltárásához. Biztosítja a cselekvési terv konkrét tevékenységekre való lebontását. Az egyéni élethelyzetekhez igazodó támogatásokat javasol, s koordinálja azok végrehajtását. Értékeli a változáskezelés eredményességét.

Innováció és javaslattétel

Az innováció a szervezeti megújulás alapja. Legfőbb hajtómotorja a digitalizáció. A digitális átalakítást szolgáló szervezetfejlesztés nem valósítható meg személyügyi támogatás nélkül. A vezetésnek olyan HR-szakértelemre van szüksége, amelynek birtokában képes előre látni a változások jövőbeni hatását, s arra stratégiai módon reagálni az emberi erőforrások területén. Ez előtérbe helyezi a humán erőforrások stratégiai tervezését, valamint az *adat- és tényalapú HR-stratégiaidöntéseket* s az azokat kiszolgáló felhőalapú informatikai megoldásokat. Ehhez viszont a HR-szakembereknek el kell sajátítaniuk az adat-elemzési, statisztikai módszereket és technikákat. Továbbá meg kell teremteni a vezetésben a HR-elemzések, előrejelzések hitelességével kapcsolatos bizalmat. A piaci szférában a változás már körvonalazódik. A vállalatok az elkövetkezendő néhány év fejlesztési prioritásaként kezelik a HR-adatelemzési kapacitások megeremtését. Ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a HR-innovációskezdemenyzések már a közszférában is jelen vannak. Ennek konkrét példáit a digitalizáció hatásának tárgyalásánál mutattuk be (az ötödik rész 3. fejezetében).

Stratégiai partnerség

A HR stratégiai partnersége azt jelenti, hogy a vezetés stratégiai kérdésekben is támaszkodik a személyügyre. Ezek közé tartozik a *szervezeti kihívások* és a *célállapot* meghatározása, valamint a *személyi állományra gyakorolt hatások* értékelése.

A szervezetátalakítás eredményességét befolyásolja, hogy a személyi állomány megértette-e a változások jelentőségét és célját. A munkatársak abban az esetben tudnak azonosulni a szervezetfejlesztéssel, ha tisztában vannak a következményekkel, beleértve azt az esetet is, ha nem kerülne sor az átszervezésre.

A szervezeti kihívásokat, valamint az elérendő célokat *különböző szinteken* kell kommunikálni. A szervezet felső szintjén országos kontextusban elhelyezve kell a projekt jelentőségét és céljait definiálni. Ez a szervezet *stratégiai pozícionálása*, társadalmi, gazdasági környezetében elfoglalt helyének meghatározása. Olyan kérdésekre adja meg a választ, hogy mi a szervezet célja, küldetése, milyen lehetőségek és veszélyek befolyásolják megvalósításukat. Melyek a szervezet erős és gyenge pontjai, kik a szolgáltatásainak felhasználói (ügyfelek, partnerek)?

Milyen területen aktív a szervezet, ehhez milyen hozzáértéssel rendelkezik, s mi az, ami megkülönbözteti más szervezetektől? Milyen igényei vannak az ügyfeleknek, s ebből milyen kényszerek következnek?⁶³ A változások különböző módon érintik a szervezeti egységeket, ezért ez a kommunikáció második szintje, ahol megtörténik a *szervezetfejlesztési célok lebontása*. A harmadik szint az *egyénekkel való kommunikáció*, amelynek lényege, hogy érzékenyítő tréningek keretében nemcsak tájékoztatást kapnak a munkatársak a projektről, hanem kérdéseket tehetnek fel, esetleges fenntartásaikat fogalmazhatják meg. A többszintű, őszinte kommunikáció a projekt hitelességének a záloga. A változásokat kiváltó okok bemutatása ösztönzi a kreativitást és az innovációt a személyi állományban.

A szervezet vezetése és a HR közötti stratégiai partnerségbe nemcsak a célállapotnak megfelelő munkaerőigény meghatározása tartozik, hanem a *flyamatos stratégiai együttműködés* is. Ennek lényege, hogy a munkaerő-tervezés a komplex stratégiai tervezés részét képezi, amelynek keretében a humántőke-stratégiát összekapcsolják a szervek stratégiai és szervezeti céljaival, küldetésével. A munkaerő-tervezés a felső szintű vezetés, ezen belül is a HR-vezetők feladata, amelynek részeként a munkaerőigényeket elemzik, tervezik, valamint értékeli azok felhasználását. A HR-stratégiák szervesen beépülnek a szervezeti stratégiákba, teljesítménytervekbe, valamint a költségvetésbe. Ezek alapján történik a munkaerő felosztása a szervezeten belül. Külön meghatározzák a szervezet küldetésének megvalósításához szükséges kulcskompetenciákat, s ezek figyelembevételével hoznak döntést az egyéni fejlesztési, továbbképzési igényekről, valamint teljesítménykövetelményekről. Ezek a kulcskompetenciák képezik a tehetségmenedzsment alapját is. A HR-tervek elkészítése során összevetik a rendelkezésre álló, valamint a jövőben szükségessé váló kompetenciákat, s olyan személyügyi intézkedéseket irányoznak elő, amelyek segítségével pótolhatók az esetleges kompetenciahiányok, mint például átszervezés, toborzás, feladatki szervezés, áthelyezés, továbbképzés, a munkaerő megtartását szolgáló egyéb intézkedések, technológiai megoldások.⁶⁴

⁶³ Ez a módszer a belga közigazgatásra jellemző. A kérdésekre adott válaszok alapján készülnek el az úgynevezett menedzsmenttervek. Développement et support. FOD Beleid & Ondersteuning – SPF Stategie & Appui, 2018. január 8.

⁶⁴ Az Egyesült Államok szövetségi szintű munkaerő-tervezése ezt a módszert alkalmazza. The Strategic Alignment System. *US Office of Personnel Management*; Workforce Planning Best Practices. *U.S. Office of Personnel Management*, 2008; DHS Strategic Workforce Planning. Oversight of Departmentwide Efforts Should Be Strengthened. *U.S. Government Accountability Office*, 2012. 21. Hivatkozik rá: Huerta Melchor (2013): i. m. 18–20.

Hatodik rész

Nemzetközi trendek

1. Bevezetés

A nemzetközi trendek kapcsán is egyre nyilvánvalóbb, hogy a közszolgálat fejlődése során olyan változások következtek be, amelyek alapján gyökeresen másként kell gondolkodnunk alapvető nézetekről, fogalmakról, jelenségekről, mint a rendszerváltozás időszakában. Bizonyos fogalmak elvesztették érvényességüket, más kategóriák még csak most vannak kialakulóban.

Így például közmegegyezés uralkodik a hagyományos bürokratikus modell meghaladásáról, de még semmi bizonyosat nem tudunk arról, hogy mi fogja felváltani.¹ Az NPM időszakában divatos modellek, amelyek a weberi ideáltípust próbálták meg ötvözni a magánvállalatok működési elveivel, kudarcot vallottak, de még nem lehet megmondani, hogy az állam visszaerősítését célzó új irányvonalak (*post-bureaucratie*, *l'État néo-wébérien*, *new public service*, *public value management*)² közül melyik lesz a domináns.³

Demmke már az ezredfordulón a karrierrendszer-típussal szemben a „más jellemzőkkel bíró” rendszerek kategóriáját állította fel, arra utalva, hogy a rendszerek fejlődése meghaladta a hagyományos duális gondolkodás kereteit.⁴

Másként kell gondolkodnunk az egységes munkáltató koncepciójáról is. Az egységes státusz még a közjogi jogállás tekintetében is ma már inkább csak elméleti kategória, valójában számos országban nem egységes a kinevezett köztisztviselők jogviszonyának szabályozása sem.

A szervezetrendszer fejlődése egy új szervezettípus képét vetíti előre, amely eredményesen ötvözi a decentralizált szervezetek hatékonyságát és rugalmasságát

¹ Christoph Demmke: *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPASCOPE, (2010), 2. 9.

² Yves Emery – David Giauque: *L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle*. Introduction. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80. (2014), 1. 26.

³ Balázs (2014): i. m. 7.

⁴ Danielle Bossaert et al.: *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001.

a hierarchikus rend egységességével és törvényességével.⁵ Mindez abból a követelményből fakad, hogy a decentralizációval szükségszerűen együtt jár különbségek ellenére az államnak egységesen biztosítania kell a társadalmi kohéziót, szolidaritást és a törvény előtti egyenlőséget. Ez nemcsak a közhatalom gyakorlását érinti, hanem a nagy ellátórendszerek közszolgáltatásainak megszervezését is.⁶

Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy különféle modellek szerint kategorizálhatók-e az egyes országok, értelmezhető-e a közszolgálati mintaadás és mintakövetés az EU-tagállamok viszonylatában, hol tart egyfelől a karrierrendszer és a munkaköri rendszer, másfelől a közjogi, illetve magánjogi szabályozás közötti átmenet.

2. Közszolgálati modellek, mintaadó és mintakövető országok

Többféleképpen kategorizálják a szakirodalomban az egyes országokat abból a szempontból, hogy melyik közszolgálati modellbe sorolják őket. Általában a nemzeti karakterek alapján határozzák meg az egyes modelleket, s leggyakrabban a *porosz-német*, a *francia* és az *angolszász* változatot szokták megkülönböztetni.⁷ A nagyobb differenciálás érdekében ez a felosztás esetenként kiegészül a *skandináv országokkal*.⁸ Van, amikor az európai térségeket hasonlítják össze, s ehhez a *kontinentális*, *angolszász*, *északi (skandináv)*, *kelet-európai*, valamint *dél-európai (mediterrán)* országcsoportokat különböztetik meg.⁹

⁵ Guy Peters – Jon Pierre: *Handbook of Public Administration*. 2nd edition, London, Sage, 2007. 6.

⁶ Gérard Marcou: Les enjeux de la réforme territoriale. *Revue française d'administration publique*, (2015), 4. (No. 156.) 883–886.

⁷ Jean-Michel de Forges: *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1986; Jacques Ziller: *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Paris, Montchrestien, 1993; Lörincz (2010): i. m.; Gajduscheck (2008): i. m. 39.

⁸ Barbara Lippert – Gaby Umbach: *The Pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Institut für Europäische Politik, Europäische Schriften, 2005. 82. Hivatkozik rá: Linder (2010): i. m. 14.

⁹ Herma Kuperus – Anita Rode: More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and beyond: Can a Flexurity Approach Help? *EIPASCOPE*, (2010), 1. 18.; Martina Halásková: Public Administration in EU Countries: Selected Comparative Approaches. *Central European Review of Economic Issues*, 18. (2015). 47–48. Vö. Cristoph Demmke – Thomas Henökl – Timo Moilanen: *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. (H. n.), European Institute of Public Administration, 2008. 9. vagy Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 970.

Bármelyik kategorizálásról is legyen szó, módszertani probléma, hogy a mesterségesen kialakított elméleti modellekbe tartozó országok mennyire homogének. A tapasztalat azt mutatja, hogy minél több részletét tárják fel az országok szabályozásának, annál nagyobbak a különbségek, s annál nehezebb a közös vonásokat megtalálni. Például az önálló térségi modellnek tekintett *kontinentális országok* eltérően értelmezik a foglalkoztatási biztonságot, mégis ugyanabba a csoportba tartoznak.¹⁰ Ha kibontjuk a közszolgálati reformok részleteit, akkor a *mediterrán országok* széttartó fejlődése is kitűnik. Olaszország már a kilencvenes években külön útra lépett azzal, hogy – néhány terület kivételével – megszüntette a speciális közszolgálati státuszt. Spanyolországban a 2012–2015 közötti reformintézkedésekkel jelentős lépéseket tettek a karrierrendszer lebontása felé, ezeket azonban nem sikerült fenntartani, s visszaléptek a karrierrendszer fellazításában.¹¹ Ugyanakkor Portugáliában sikeresen közelítették egymáshoz a közszolgálat és a magánszféra foglalkoztatási viszonyait. Még a gyakran közös történelmi, földrajzi egységként emlegetett balti államokat sem lehetséges egységesen kategorizálni. Észtország az NPM által orientált közszolgálati jogalkotás mintapéldájává vált, míg Litvániát sokáig a weberi érdemalapú rendszer jellemezte, s még a mostani munkaköri rendszer is megőrizte jó néhány karrieremet.¹²

Az országok fejlődése közötti különbségek gyökere a közszolgálati reformok *sokszínűségében* keresendő. Az egyes országokban elhatározott reformintézkedések különféle célokat követtek, amelyek közötti konvergenciát – országonként eltérő intenzitással – az Európában is fokozatosan elterjedő NPM elvei, valamint a közös európai kihívások biztosították. Az utóbbiak közé tartozott:¹³

- a személyi állomány elöregedése miatti utánpótláshiány;
- a rugalmas alkalmazkodás és gyors reagálás képességének megteremtése;
- a költségvetési konszolidáció;
- az euróövezetbe való csatlakozás feltételeinek teljesítése;
- a globalizációs kihívások;

¹⁰ Demmke (2010): i. m. 8.

¹¹ Linder Viktória: „Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 2. 72.

¹² Kun Attila: Összehasonlító európai közszolgálat. A közszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 4. 152–171.

¹³ Barbara Nunberg: *Managing the Civil Service – Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. World Bank Discussion Papers, 1995. 204. 4–11.

– a közszolgáltatások minőségével, költséghatékonyságával szemben támasztott állampolgári elvárások teljesítése.

Az ezekre adott közös válaszok az NPM elveiből nyertek inspirációt, ezért a neoliberális államfelfogás bukásával megszűnt az egységes ideológiai keret. Bizonytalanság, újabb útkeresés nehezítette a reformok továbbvitelét. Ma leginkább az a közös az egyes országokban, hogy nem egyértelmű a fejlődési irányuk, s nem lehet azt mondani, hogy egységesen egy *európai posztburokratikus modell* felé orientálódnának. A helyzet paradoxonát Demmke úgy fogalmazza meg, hogy minden ország el akarja vetni a hagyományos bürokratikus modellt, de azt még nem tudja, hogy valójában mit szeretne helyette.¹⁴

Nemzetközi összehasonlító elemzésekhez a jövőben is szükség lesz különféle kategóriák, modellek felállítására, de a fentiek alapján ezek csak fenntartásokkal s kellő absztrakcióval alkalmazhatók.

A magunk részéről az *angolszász*, a *porosz-német* és a *francia* megkülönböztetést vesszük alapul, mivel ezeket akár a közszolgálat *archetípusainak* is tekinthetjük abban az értelemben, hogy a professzionális közszolgálat gyökerei alapvetően ehhez a három modellhez nyúlnak vissza.¹⁵ Ezek olyan országokhoz kötődnek, amelyek hosszú időn keresztül – a közös társadalmi, gazdasági, történelmi, kulturális kötődés révén – mintaként szolgáltak más országok számára is.

Felvetődik azonban a kérdés, hogy a közös globális és európai kihívásokra adott válaszok mennyire szakították el a mintakövető országokat a „közigazgatási-közszolgálati hagyományaiktól”, illetve még ma is érzékelhető-e, hogy egyes országok újításai más országoknak is inspirációt jelentenek.

2.1. Angolszász modell

Az *angolszász* modellhez tartozó *Nagy-Britannia*, *Ausztrália*, *Új-Zéland*, *Kanada* és az *Amerikai Egyesült Államok*¹⁶ közös jellemzője a politikai semlegességet biztosító intézményrendszer, valamint a munkakör- és teljesítményalapú díjazás.

A politikai semlegesség iránti igény kifejlődését összefüggésbe hozzák a *common law* rendszerével. Az állami és a magánszektor közötti éles választóvonal

¹⁴ Demmke (2010): i. m. 9.

¹⁵ Hazafi Zoltán: Közzszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1285–1307.

¹⁶ Linder (2010): i. m. 27.

hiánya, valamint az állam viszonylagos gyengesége miatt a politizálás kevésbé érvényesül a *common law* országokban.¹⁷ Ez is szerepet játszott abban, hogy a politikai semlegesség a 19. század végére általános követelménnyé vált Nagy-Britanniában,¹⁸ s szigorú szabályok tiltják a brit köztisztviselőknek a politikában való részvételt.

A neutrális közszolgálat intézményi garanciája a köztisztviselők kinevezésében és felmentésében meghatározó szerepet játszó *Civil Service Commission*, amelyhez hasonló intézmények a mintakövető országokban is létrejöttek.¹⁹

A 20. század elejére a közszolgálati tanács általánosan intézményesült az angolszász kultúrkörhöz tartozó valamennyi fejlett országban. Garanciális jelentőségét mutatja, hogy kinevezési aktivitását a karrierrendszer fokmérőjének is tekintik. Minél nagyobb arányban kapják kinevezésüket a köztisztviselők a tanácstól, annál inkább garanciákkal védett a politikasemleges, érdemalapú működés.²⁰

A munkakör- és teljesítményalapú díjazás összekapcsolódott a kormányzati ügynökségek létrehozásával, a szervezeti autonómia növelésével. Ebben a decentralizált rendszerben a minisztériumok, ügynökségek önállóan alakítják ki saját díjazási rendszerüket, biztosítva az illetmény és a teljesítmény, valamint a felelősség összekapcsolását. Ez a működési modell az angolszász országokban is kifejlődött, aminek köszönhetően esetükben a személyügyi hatáskörök az átlagosnál nagyobb mértékben decentralizáltak.²¹ Az Egyesült Királyságban a díjazási rendszer, valamint a foglalkoztatási feltételek kialakítása, a teljesítmény értékelése és anyagi elismerése, az álláshelyek számának meghatározása, valamint a kiválasztás a minisztériumok, illetve az ügynökségek szintjén történik. Ausztráliában és Új-Zélandon hasonlóan kiterjedt a HR-hatáskörök delegálása alsóbb szintre, míg Kanadában a díjazási rendszer, illetve az egyéb foglalkoztatási feltételek kialakítását központosítottan végzik.²²

¹⁷ Jacques Ziller: *Administrations comparées*. Paris, Montchrestien, 1993. 273–280.; Christian de Visscher – Gauthier le Bussy: La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif. *Pyramides*, 2. (2001), 3. 61.

¹⁸ Gajduschek (2008): i. m. 38.

¹⁹ Hazafi (2021): i. m.

²⁰ Gajduschek (2008): i. m. 38.

²¹ OCDE (2017): i. m. 145.

²² OCDE (2017): i. m. 145.

Az angolszász modell alapját képező brit közszolgálat napjainkban is változik, fejlődik nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem a mintakövető országokban is.

A HR-folyamatok (toborzás-kiválasztás, utánpótlás-politika, karrier-menedzsment, teljesítményértékelés, javadalmazás és ösztönzés) egységes integrált rendszert alkotnak, amelynek alapja a munkakör-értékelés és a kompetencia-menedzsment (*Civil Service Competency Framework*).²³ Jelentős innovációkat valósítottak meg a karrier- és kompetenciamentedzsment, valamint a tehetség-menedzsment területén. Ezek közül a köztisztviselők előmenetelét támogató programok emelhetők ki.²⁴ A *Civil Service Workforce Plan* az egyéni karrier építését támogatja, szakigazgatási területenként kidolgozott szakmai, minőségi követelmények teljesítéséhez, valamint az egyéni képességek fejlesztéséhez nyújt képzési-továbbképzési programokat.²⁵ A *Fast Stream* a fiatal tehetséges diplomások toborzó és fejlesztő programja. Folyamatos fejlesztést és karriert kínál a jelentkezők számára. A tehetséggondozás keretében a *Civil Service Potential Stream* több tehetséggondozói programot működtet.²⁶ A digitalizációban rejlő innovációs lehetőségeket kihasználva karriertervezési és fejlesztési online platformot (*Civil Service Learning*) hoztak létre. Az alkalmazás a köztisztviselőket segíti karriercéljaik elérésében. Bemutatja a közszolgálati karrierutakat, karrier-lehetőségeket, s hozzáférést biztosít online kurzusokhoz.²⁷ A *Career Planner Tool* használatával fel lehet mérni, hogy melyek azok a magasabb pozíciók, amelyek betöltése reális karriercélként kitűzhető, s ehhez a köztisztviselő azt

²³ Paksi-Petró Csilla: Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata. Országtanulmány: Egyesült Királyság. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 270–301.

²⁴ Balázs Eszter: Karrierutak a brit közszolgálatban. In Ludányi Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közszolgálatban*. Készült a Külgazdasági és Külügyminisztérium által megvalósított, „A Külgazdasági és Külügyminisztérium humánerőforrás-gazdálkodásának és belső képzési rendszerének fejlesztése” című KÖFOP-2.1.4-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű kiemelt projekt keretében, európai uniós forrásból finanszírozva. 2020. 76–77.

²⁵ *Civil Service Workforce Plan 2016–2020*. London.

²⁶ Guidance Civil Service Accelerated Development Schemes. *Civil Service website*, 2021. március 31.

²⁷ Balázs (megjelenés alatt): i. m.

is láthatja, hogy milyen területeken kell fejlődnie, s ehhez milyen képzéseket, fejlesztéseket vehet igénybe.²⁸

A decentralizáció az angolszász modell egyik alapvető eleme, de az egyik jelentős kockázata is. Az önállóság az illetmények kontrollálatlan növekedéséhez vezethet, amely mögött nincs valós teljesítmény. Bár a brit közszolgálat illetményeit háromévente felül kell vizsgálni az Egyenlő Esélyek Bizottságának útmutatása szerint (*Civil Service Pay Review*), a 2008-as pénzügyi, gazdasági válság időszakában más országokkal összehasonlítva Nagy-Britanniában – és az Egyesült Államokban – nőttek a legnagyobb mértékben az illetmények közötti különbségek.²⁹ Mintegy hússzoros különbség alakult ki a legmagasabb és a legalacsonyabb bérek között. Ugyanakkor az adófizetők számára nem volt világos, hogy milyen teljesítmény igazolta a csúcspozíciókban az egyre növekvő béreket.³⁰ A kockázat kezelésére „modellbarát” megoldást dolgoztak ki. Az adminisztratív korlátozáshoz, illetve ellenőrzéshez való visszatérés helyett növelték a transzparenciát (évente közzéteszik a legmagasabb béreket, a bérek alapjául szolgáló felelőségeket, elért teljesítményeredményeket), s a béreket úgy kell közzétenni, hogy azok hozzáférhetők és elemezhetők legyenek az állampolgárok számára is. Kanadai mintára bevezették az úgynevezett kockázati díjazást (*rémunération à risque, pay at risk*), amelynek lényege, hogy a rendszeres havi illetmény meghatározott részét vissza kell fizetnie a magas beosztású köztisztviselőnek, ha az előre meghatározott teljesítménycélokat nem tudta teljesíteni.³¹ A teljesítménycélok túlteljesítése esetén azonban bónusz jár.

A decentralizáció másik kockázata Ausztráliában mutatkozott meg, ahol az NPM hatására a nagyobb önállósághoz *extrém felelősséget* társított a politika. A közigazgatás átalakítására a HR területén bevezették a szerződéses alkalmazást, a munkáltatói jogköröket legalsóbb szintre, a szervek vezetőihez telepítették, akik saját hatáskörben dönthetnek a bérekről és a munkafeltételekről. Ez magával vonta a normatív szabályozás leépítését.

A hagyományos, bürokratikus irányítási viszonyokat a szerződéses kapcsolatok rendszere váltotta fel. Szerződésben határozták meg, hogy a „kapcsolatban” milyen felelősséggel és jogokkal rendelkeznek a „felek”, illetve a biztosított költségvetési támogatásért cserében milyen mennyiségű, minőségű

²⁸ Balázs (megjelenés alatt): i. m.

²⁹ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector. 20.

³⁰ Hutton Review i. m. 29.

³¹ Hutton Review i. m. 54.

és számonkérhető „terméket”, valamint szolgáltatást kell nyújtaniuk a köztisztviselő-menedzsereknek. Ilyen kényszerítő körülmények között a teljesítésért szerződésben kötelezettséget vállalt bürokrata kevésbé értékelték az autonómiával együtt járó cselekvési szabadságot, sokkal inkább teherként fogták fel a teljesítménykényszert. A „hagyjuk a bürokratakat menedzselni!” elv egyre inkább más értelmezést kapott: „kényszerítsük a bürokratakat, hogy menedzseljenek!”³²

Az előre meghatározott és számonkért teljesítménykövetelmények hajszo-lása azzal járt, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentrálnak, s figyelmen kívül hagyták, hogy az elért eredmények nem önmagukban, hanem együttesen valósítják meg a szakpolitikai célok elérését. Az NPM ortodoxiája egy olyan struktúrát eredményezett, amelyben a szervezeti fragmentáció, a partneri együttműködés és a koordináció hiánya lett a jellemző. Mindez azt váltotta ki, hogy másként kezdtek el gondolkodni a jövőbeni reformokról. Az *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* című jelentés a kiválasztási és munkafeltételek uniformizálását, az ügynökséggel való együttműködés ösztönzését javasolja, s bár a jelentés kifejezetten ezt nem mondja ki, közvetetten utal bizonyos mértékű centralizációra.³³

2.2. Porosz-német modell

A porosz-német modell egyik lényeges eleme a közszolgálat szabályozásának duális rendszere. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselők (*Beamte*) a közjogi, míg a közalkalmazottak (*Angestellte*) a magánjogi szabályozás hatálya alá tartoznak. Az előzőek jogviszonya kinevezéssel jön létre, és foglalkoztatásuk tartalmát jogszabályok határozzák meg, míg az utóbbiak esetében munkaszerződés és kollektív szerződés állapítja meg. A porosz-német fejlődés gyökere a 19. századra vezethető vissza. Ekkor államosították a vasutat, s különböző közösségi szolgáltatásokat hoztak létre. Ezek közérdekű jellege ellenére az alkalmazottak magánjogi jogviszonyba kerültek. A speciális, közjogi kinevezést csak azok számára biztosították, akik közhatalom gyakorlásában vettek részt. Ezt az elvet később a német alkotmányba is beépítették. Ugyanakkor konvergencia tapasztalható

³² Richard Shaw – Isabelle Richet: La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, (2012), 2. 122.

³³ Shaw–Richet (2012): i. m. 126.

a két jogállás között, így például 15 év szolgálati idő után a szerződéses alkalmazottat is megilleti a foglalkoztatási védelem.

A kiválasztásnál a diploma minősítése és szintje meghatározó, a szenioritás-alapú előmenetelben az érdem és a teljesítmény is szerepet játszik.

A politikai semlegesség kötelezettség, mert a köztisztviselő az egész népet szolgálja, nem politikai pártokat,³⁴ de a politikai tevékenység az arányosság és mértéktartás, valamint bizonyos korlátozások figyelembevételével megengedett. Külön réteget képviselnek a „politikus köztisztviselők” (*politische Beamten*), akiket a kormány szabadon kinevezhet és elbocsáthat. A köztisztviselőknek saját nyugdíjrendszerük van, nem sztrájkolhatnak.

A német közszolgálat is jelentős átalakuláson ment keresztül, de a változások a karrierrendszer keretein belül maradtak, például az ezredfordulón bevezetett teljesítményértékelés mérsékelt hatást gyakorolt az illetményekre. Szigorodtak a kinevezés feltételei, mivel az állam az élethosszig tartó kinevezéssel pénzügyileg hosszú távon kötelezi el magát. Köztisztviselőt kinevezni csak üres álláshelyre lehetséges. Ez a szabály egyébként a közalkalmazottakra is vonatkozik. A karrierrendszer zártságát oldja az a könnyítés, hogy a közigazgatáson kívülről is be lehet lépni a közszolgálatba. Ez korábban nem volt lehetséges.³⁵

A duális szabályozás jellemző a *belga* és az *osztrák* közszolgálatra is. Ugyanakkor mindkét országban szintén erős a konvergencia a kétféle szabályozás között. Belgiumban, ahol a speciális közjogi szabályozás is az egységesítés jegyében jött létre, kormánydöntés született az egységes szabályozásról.³⁶ Ausztriában jogszabály erejénél fogva a szerződés tartalmába automatikusan épülnek be bizonyos normatív előírások, például összeférhetetlenség vagy magánéletben tanúsított magatartás tekintetében. A szerződéses alkalmazottak a köztisztviselőkhöz hasonló felmondási védelmet élveznek, ha már betöltötték ötvenedik életévüket, és legalább tíz éve állnak munkaviszonyban.³⁷ A jelentős közjogi beavatkozás következtében a szerződéses alkalmazottak inkább kvázi köztisztviselők, mint munkavállalók.

Bár mindkét országban a mai napig kimutathatók a porosz-német gyökek, a jelenkori közszerológálati reformok a sajátosan „belga” és „osztrák” problémákra keresnek sajátosan „belga” és „osztrák” megoldásokat, esetenként más

³⁴ Bundesbeamtenengesetz (2009) – a szövetségi köztisztviselőkről szóló törvény 60. §.

³⁵ Linder (2020): i. m. 47.

³⁶ Le projet du code de la fonction publique fédérale.

³⁷ Hazafi (2014): i. m. 16–17.

országok gyakorlatából merítve inspirációt. Így például a Belgiumban bevezetett mandátumrendszer – amelynek lényege, hogy a felső vezetők kinevezés helyett hatéves időtartamra szóló megbízást (mandátumot) kapnak, s ez alatt az idő alatt teljesítménycélokat tartalmazó menedzsmentterveket (*plan de management*) kell végrehajtaniuk – több tekintetben is hasonlóságot mutat a brit, kanadai, dán és holland szolgáltatási szerződésekkel. Bár hozzátesszük, hogy legalább ugyanannyi különbség is kimutatható.³⁸ Ausztriában a közigazgatás folyamatosan növekvő anyagi szükségletei kényszerítették ki a munkakör-értékelés alkalmazását, amelynek köszönhetően a munkakör-értékelés – svájci közvetítéssel – az osztrák szövetségi közigazgatás humánerőforrás-gazdálkodásának központi eleme lett.³⁹

2.3. Francia modell

A francia modell jelentős hatást gyakorolt a rendszerváltozás utáni magyar közszolgálat kialakulására, napjainkban pedig mélyreható átalakuláson megy keresztül. Mindezek azt indokolják, hogy részletesebben tárgyaljuk kialakulását, fejlődését s a modell lényegét adó elemek gyökeres változását.

A francia közszolgálat alapját képező köz- és a magánérdek szétválasztásának gyökerei egészen a 13–14. századig nyúlnak vissza, amikor Szép Fülöp VIII. Bonifác pápával vívott hatalmi harcában kinyilvánította, hogy ő nem csupán Isten kegyelméből uralkodik, hanem saját autoritása van. Meg kell különböztetni a közjót szolgáló előjogok gyakorlását az egyének tevékenységétől, vagyis a közt a magántól. Ennek szellemében létrehozta a Királyi Államtanácsot (*Conseil d'État du Roi*), hogy a királyság érdekeit érintő jogviták elbírálása kikerüljön a rendes bírósági hatáskörből (*juridictions ordinaires*). A királyi hatalom megerősítésére királyi jogtudósokat (*légistes*) alkalmazott.

³⁸ Christian de Visscher – François Randour: La réforme de l'administration fédérale belge 10 ans après: Quel équilibre entre l'autonomie opérationnelle des tops managers et l'encadrement effectué par les départements ministériels horizontaux? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80. (2014), 1. 40.

³⁹ Dávid Csaba: Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás az osztrák közszolgálatban. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (Országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 375.

A politikai hatalom szekularizációja főleg a *regális funkciók* gyakorlásával összefüggésben folytatódott, s az állam egyre inkább különvált az uralkodó személyétől. A monarchia fennmaradásának feltétele, hogy a király személye változhat ugyan, de az állam attól még tovább működik.⁴⁰ Ez a teória a 19. század végére vált valódi doktrínává.⁴¹

A közszolgálat fejlődését az a felfogás kísérte, hogy az állam csak akkor képes „minden körülmény között” küldetését teljesíteni, ha ebben saját személyi állományával való tárgyalási, megegyezési kényszer nem korlátozza, munkáltatói szerepe nem különül el a közhatalmitól. A köztisztviselők nem egyszerűen munkavállalók, hanem szolgálatuk során magát az államot testesítik meg. S bár lehetnek személyes motivációik, reakcióik, ezek sohasem kerülhetnek szembe a közérdekkel. Ebben az értelemben az állami tevékenység eszközei.⁴²

A 19. század civil jogászai még munkabérletként (*louage de service*) fogták fel a közszolgálatot is. Ezzel szemben a bírói jogalkalmazás nem követte ezt a tételt, s emellett foglalt állást, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak, mivel az általános jogi szabályozás (*droit commun*) elvei rájuk nem alkalmazhatók.

Elsőként területi szinten, 1884-ben szabályozták a „köztisztviselői jogállást”. A községi tisztviselővel (*agents communaux*) szemben a polgármester gyakorolta a kinevezési, esküikivételi és jogviszony-megszüntetési jogot, de kellett hozzá a prefektus jóváhagyása is. A státuszszabályok fokozatosan bővültek, s kialakult a jogok és kötelezettségek katalógusa. Megerősödött az a szemlélet, hogy védeni kell a köztisztviselőket a bizonytalanságokkal szemben, növelni szükséges a professzionalitást képzéssel és kiválasztással, mert a közérdek (*intérêt général*) ezt diktálja.

A francia modellnek tekintett szabályozás megalkotására 1946-ban került sor. Ez a törvény fektette le a modern francia közszolgálat alapjait. A mai hatályos általános közszolgálati kerettörvény, valamint a kapcsolódó, speciális jogállási törvények tovább erősítették elveit és szellemiségét.

Annak ellenére, hogy a közszolgálati jogviszony mint *ius specialis* a köz-jog és a magánjog szétválasztására épül, a közigazgatásban is foglalkoztatnak

⁴⁰ A történelmi hagyomány szerint XIV. Lajos halotti ágyán e szavakkal búcsúzott el: „Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours.” (Elmegyek, de az állam mindig fennmarad.)

⁴¹ Anicet Le Pors – Gérard Aqchieri: *La fonction publique du XXI siècle*. Paris, Éditions de l'Atelier, 2015.

⁴² Roger Grégoire: *La fonction publique*. Paris, Librairie Armand Colin, 1954. 26–27., 32.

„munkavállalókat” szerződéssel. A *szerződéses alkalmazottak* jelenléte nem csak marginális jelenség. Egyre növekvő létszámuk azt mutatja, hogy a francia közszolgálat fejlődésének is egyik meghatározó jellemzője. A személyi állományban már több mint 20%-a ebbe a kategóriába tartozik. Van olyan tárca, ahol arányuk az 50%-ot is meghaladja, de még a hadseregben is hasonlóan magas a létszámuk.⁴³

A rendezőelvek hiányában a bírói jogalkalmazás alakította ki, hogy mikor beszélhetünk közszolgálati jogviszonyról. Ennek eldöntése a munkáltató jogállásától, valamint az ellátott tevékenység jellegétől függ.

a) A munkáltató jogállása

A munkáltató jogállása döntően meghatározza a „munkavállalók” jogi helyzetét. Ha a munkáltató *közjogi személy*, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis *közszolgálati jogviszonyban* áll. Másik oldalról ez azt jelenti, hogy a magánjogi jogi személyiséggel rendelkező munkáltató munkaviszonyban foglalkoztatja munkavállalóit. Tehát a személyi állomány közjog vagy magánjog alá tartozását – főszabályként – *a munkáltató jogállása* határozza meg.

A főszabályt azonban a jogalkotó már a 19. század elején áttörte. A *Banque de France*-t mint magánjogi személyt személyi állományával együtt a közjog alá tartozónak minősítette.⁴⁴ Később a privatizációs hullámok következtében a jogalkotás egyre gyakrabban hagyta figyelmen kívül a munkáltató jogállását mint döntő ismérvet. Erre az időszakra volt jellemző, hogy közigazgatási szerveket és közintézményeket alakítottak át gazdasági társaságokká.⁴⁵

A Nemzeti Nyomda (*Imprimerie nationale*) 1993-ig a Pénzügyminisztérium alá tartozó, az állami és közigazgatási dokumentumok előállításának területén monopóliumot élvező szervként működött.⁴⁶ Ekkor azonban 100%-os állami tulajdonban lévő részvénytársasággá alakították át, s megszüntették a monopol-

⁴³ *Livre blanc sur la fonction publique*. 102., 109.

⁴⁴ Loi 22 avr. 1806.

⁴⁵ Például Caisse nationale de Crédit agricole (loi 18 janv 1988, art. 10).

⁴⁶ A *L’Imprimerie royale*-t Richelieu hozta létre 1640-ben azért, hogy ösztönözze a király dicsőségének, illetve az irodalom- és a vallástudomány fejlődésének hirdetését. Forrás: Service des archives économiques et financières: Monopoles – Imprimerie nationale. Forrás: www.economie.gouv.fr/saef/imprimerie-nationale.

helyzetét is, kivéve az állambiztonság szempontjából kiemelt védelmet élvező dokumentumokat, mint például útlevél, vízum, személyi igazolvány stb.⁴⁷ Ennek ellenére a személyi állomány megtartotta köztisztviselői minőségét. Hasonló változás ment végbe a posta felügyelete alatt működő *France Télécom* esetében is, ahol a köztisztviselők – bizonyos feltételek esetén – megőrizhették speciális jogállásukat.

b) A tevékenység jellege

A tevékenység jellege alapján történő differenciálás hagyományosan azt jelenti, hogy az igazgatási közszolgáltatást (*services publics administratifs*) végző személyek státusza a közjog hatálya alá tartozik, míg az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) részt vevő „munkavállalók” – tevékenységük közhatalmi, igazgatási jellegének hiánya miatt – magánjogi jogviszonyban állnak.

A funkcionális megközelítés esetenként áttörte az „egy szerv – egy jogállás” elvét is. Az elv alapján a már említett *France Télécom* privatizálásának következtében a személyi állomány valamennyi tagjának el kellett volna vesztítenie köztisztviselői státuszát. Azonban nem ez történt. A *Conseil d'État* úgy foglalt állást, hogy a köztisztviselők abban az esetben megtarthatják speciális jogállásukat, ha az újonnan létrehozott társaság számára törvény *közszolgálati feladatokat* ellátását is előírja, és az állam a részvénytársaságban közvetlenül vagy közvetetten többségi tulajdonos. A személyi állomány jogállását tehát nem a munkáltató közjogi vagy magánjogi személyisége, hanem a tevékenység tartalma, illetve annak jellege határozta meg.

A tevékenység jellege játszik szerepet abban is, hogy bizonyos állami tulajdonban lévő társaságok vezetőit – köztisztviselőként – a köztársasági elnök nevezi ki,⁴⁸ például az *Électricité de France* és a *Gaz de France* főigazgatóját vagy az *Air France* elnökét.⁴⁹

⁴⁷ Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale.

⁴⁸ Un décret en Conseil des ministres.

⁴⁹ Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, 1. art. „Il est pourvu en conseil des ministres [...] aux emplois de direction dans [...] les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres.” Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et

A közigazgatási szerveknél külön kérdésként merül fel, hogy szerződéses alkalmazás esetén *közzszolgálati* vagy *magánjogi szerződésről* van-e szó. A bírói jogalkalmazás sokáig a *funkcionális elvet* követte. Közjoginak tekintette a szerződést, ha az alkalmazott tevékenységével közvetlenül részt vett a közzszolgálati alapfeladatok ellátásában. Például, ha egy óvoda takarítónője részt vett a gyerekek felügyeletében, akkor szerződése „közzszolgálatinak” minősült.⁵⁰ Később azonban megváltozott a gyakorlat, s a bírói jogalkalmazás visszatért az „*egy szerv – egy jogállás*” elvéhez, s kimondta, hogy a közigazgatási szerveknél a tevékenység jellegére tekintet nélkül valamennyi szerződéses alkalmazott *közzszolgálati szerződéses* jogviszonyban áll.⁵¹

A *közzszolgálati szerződés* – joghatását tekintve – már egészen közel áll a köztisztviselői kinevezéshez. A francia közzszolgálati jogban még abban az esetben is kiváltja a jogviszony létrejöttét, ha a szerződés jogi hiba miatt jogszabályba ütközik, és a hibát nem lehet kijavítani. Ebben az esetben ugyanis – a szerződés keretein belül maradván – egy másik hasonló, vagy ha ez nem lehetséges, vagy az érintett ezt kéri, egy egészen másik állást kell felajánlani.⁵² Állásfelajánlási kötelezettség akkor is terheli a munkáltatót, ha a munkakör megszüntetése miatt akarja elbocsátani a határozatlan idejű szerződéses jogviszonnyal rendelkező alkalmazottat. Ennek hiányában jogellenes a jogviszony megszüntetése.⁵³

Az egységes státusz kérdése Franciaországban is meghatározta a közzszolgálati jog fejlődését. Az egymástól eltérő rétegszabályozásokat (például katonák)

sociétés nationales. Azaz: „A [...] nemzeti vállalatok vezetői tisztségeit a Minisztertanácsban hozott döntéssel töltik be [...], ha fontosságuk indokolja a Minisztertanács által rendeletben összeállított listára való felvételüket.”

⁵⁰ Gustave Peiser: *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz, 2012. 10.

⁵¹ Peiser (2012): i. m. 11.

⁵² CE 31 déc. 2008, M. Cavallo, req. no 283256; Lebon 481; AJDA 2009. 142, chron. Liéber et Botteghi: Le retour du „fonctionnaire contractuel”. A döntésekre történő hivatkozás megtalálható: Commentaire de code de la fonction publique.

⁵³ „Il incombe à l’administration, avant de pouvoir prononcer le licenciement d’un agent contractuel recruté en vertu d’un contrat à durée indéterminée, de chercher à reclasser l’intéressé. [...] L’agent contractuel ne peut être licencié [...] que si le reclassement s’avère impossible, faute d’emploi vacant, ou si l’intéressé refuse la proposition qui lui est faite.” CE, 18 décembre 2013, n° 366369 La veille juridique sur la fonction publique janvier 2014 – n° 54. „Mielőtt a közigazgatás elbocsátaná a határozatlan idejű szerződéssel felvett alkalmazottat, az érintett személy átsorolására kell törekednie. [...] A szerződéses alkalmazottat csak akkor lehet elbocsátani [...], ha az átsorolás üres álláshely hiányában lehetetlennek bizonyul, vagy ha az érintett személy visszautasítja a neki tett ajánlatot.”

összehangolás nélkül, önállóan alakították a pillanatnyi ágazati érdekeknek megfelelően. A pragmatikaelemek fokozatosan jelentek meg a jogszabályokban, például személyi anyag, előléptetési tábla.⁵⁴ A történelmi áttörés a II. világháború után következett be, amikor megszületett az első közszolgálati státusztörvény.⁵⁵ Sajátos kompromisszumot tükrözött az akkori politikai helyzetnek megfelelően. Egyensúlyt teremtett a *De Gaulle*-i erős állam és az egyre nagyobb befolyásra szert tevő szakszervezeti mozgalom között. Ennek lett az eredménye a szakszervezeti képviselő és a sztrájkjog elismerése, valamint a jogilag védett közszolgálat megteremtése. Ez utóbbi biztosította a köztisztviselői kar védettségét a politikai önkény és favoritizmussal szemben.⁵⁶

A jelenlegi szabályozási struktúrát 1982-ben alakították ki. Az egységes kerettörvény ellenére a köztisztviselői jogállás három részre bomlik, mivel – ahogy erre már korábban utaltunk – a kerettörvényhez önálló, speciális jogállási törvények kapcsolódnak. Tehát a jogi szabályozás szempontjából *három alrendszerre* osztható a francia közszolgálat: állami köztisztviselők, önkormányzati köztisztviselők és kórházi köztisztviselők.

Ugyanakkor bizonyos közszolgálati alkalmazotti rétegek kivételt képeznek, mert önálló jogállásuk van, s emiatt nem tartoznak az egységes kerettörvény hatálya alá, vagy a jogállásukra vonatkozó szabály a kerettörvény bizonyos rendelkezéseitől eltérhet. Az előbbire a bírák, ügyészek, az utóbbira a Regionális Számvevőszék, közigazgatási bíróságok tanácsosainak (*conseillers*) jogállása a példa, akikre a kerettörvény csak részben vonatkozik.

A francia közszolgálatnak saját fogalomrendszere van, amelynek ismerete nélkül nem lehet működését megérteni. Ebbe a körbe tartozik a testület (*corps*), a versenyvizsga (*concours*), a kategória (*catégorie*), a besorolás (*grade*) és a munkakör (*emploi*) fogalma.⁵⁷

⁵⁴ Peiser (2012): i. m. 24.

⁵⁵ 1946. október 19.

⁵⁶ A közszolgálat demokratizálódásának ellentmondásosságát jól mutatja *A hatalom iskolája* című film (rendezte Raoul Peck, 2009). Ennek egyik jelenetében az egyik főszereplő panaszt kívánt tenni a prefektusnál erőszakos cselekmények miatt, mondván, hogy az ötödik köztársaság intézményeivel összeegyeztethetetlenek a félkatonai módszerek. Erre a prefektus válasza egyszerű, világos és sokatmondó: „A demokrácia ott ér véget, ahol az államérdek kezdődik.”

⁵⁷ Lásd még ezekről Hazafi (2009b): i. m. 39–44.; Hazafi (2017a): i. m. 74–103.

Corps

A francia modell korporációs rendszerre épül. Kialakítását Napóleonhoz kötik, akinek meggyőződése volt, hogy a kizárólag közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának a *corps* az egyedüli eszköze.

A fogalom gyökere visszanyúlik az egyetemi korporációkig (*universitas corporatio*), illetve a rendi korporatív szervezetekig (kézműves- és kereskedőcéhek). Az előbbi a tudományos ismeretek birtoklása, a tudás gyarapítása jellemezte, míg az utóbbi korporatív jellegét a közös státuszszabályok adták.⁵⁸ A *corps*ok lényege tehát a közös tudással, valamint az erős *szakmai identitással* és *sajátos jogállással* írható le.

A korporációs rendszer alapját a *corps*ok képezik, amelyek egy-egy sajátosan szabályozott életpályát jelentenek. Minden egyes *corps*nak speciális besorolási és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 700 *corps* ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar.

A *corps*ok jelentősége eltérő. Van olyan, amelyik öt tagból áll (*inspecteurs généraux des bibliothèques*), s vannak olyanok, amelyek a *köztisztviselők túlnyomó többségét* magukba foglalják. Néhány meghatározó *corps*hoz tartozik az állami köztisztviselők 95%-a.⁵⁹

Minden köztisztviselő kinevezésével valamelyik *corps* tagjává válik, vagyis a *corps*hoz való tartozás a kinevezés feltétele. Ez azonban nemcsak jogi kötődést teremt, hanem erős identitást is. Ez utóbbi kölcsönzi a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt.⁶⁰ Az azonos identitás közös testületi szellemiséget⁶¹ (*l'esprit de corps*) formál, amely még arra is képes, hogy a jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*sokat kulturálisan egygé kovácsolja. Ilyen a jogilag nem létező

⁵⁸ Céhszabályok határozták meg a tagok jogállását, egymáshoz való viszonyát, valamint a céhen kívüli viselkedését. Papházi Tibor: A német egyesületi modell és kialakulása. *Szociológiai Szemle*, 3. (1993), 3–4. 101–119.

⁵⁹ La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

⁶⁰ Marie-Christine Kessler: *Les grands corps de l'Etat Paris – De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986. Hivatkozik rá Jean-Michel Eymeri: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française. *EIPAScope*, (2002), 2. 11

⁶¹ Lásd erről részletesen Hazafi–Kajtár (2021b): i. m.

corps préfectoral,⁶² amelynek szellemisége több *corps* tagjait is „összetartja”. S ugyanez fordítva is igaz, a közös szakmai, testületi identitás hiánya gyakorlatilag „nem létezővé” tehet egy *a corps*-ot.⁶³ Erre példa a több minisztériumot átfogó, horizontálisan szerveződő *corps interministériel des administrateurs civils*, amelynek megerősödését az erős ágazati fragmentáció hátráltatja.

A *corps*ok társadalmi presztízse különbözik attól függően, hogy mekkora hatalmi befolyást, érdekérvényesítő képességet tulajdonítanak nekik. S bár ez egy szubjektív értékítélet, a közmegegyezés a *Conseil d'État* (Államtanács), az *Inspection des Finances* (Pénzügyi Felügyelet) és a *Cour des Comptes* (Számvevőszék) tagjait a legnagyobb társadalmi elismertségű *corps*ok (*grands corps*) között tartja nyilván, de a diplomaták és a prefektusok is „értékes kapcsolatot” jelentenek.⁶⁴

A legnagyobb *corps*okhoz elitista szemlélet társul, amit jól példáz az *École Nationale d'Administration* (ENA) története. Azt bizonyítja, hogy milyen nehéz a *corps*okat övező elitizmust áttörni.

Az ENA 1945-ös alapításának célja éppen a közigazgatás demokratizálása volt. Ma már nyilvánvaló, hogy a célt nem sikerült elérni. Az iskola végzős hallgatóinak csaknem 70%-a felső társadalmi osztályokból származik, s mindössze 5–7%-a munkás vagy alkalmazotti családokból.⁶⁵ Ugyanígy sikertelen volt az igazgatási szakmai elit magatartásának, gondolkodásának átalakítása. Továbbra is a túlzott konformizmus és arrogancia jellemző rá. Jean-Michel Eymeri⁶⁶ ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy nem a közigazgatási elit létezésével van baj, még csak nem is az általuk képviselt arroganciával – ez alól más szektorok sem képeznek kivételt –, hanem az elit strukturális jellemzőivel. Michel Debré – akihez személy szerint kötik az ENA alapításának kidolgozását – pedig

⁶² A *corps des préfets*, *corps des sous-préfets* és a *corps des administrateurs civils* köztisztviselőit összekötő erős közös értékrend.

⁶³ A *corps interministériel des administrateurs civils* az összkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

⁶⁴ Kessler (1986): i. m.

⁶⁵ Les 60 ans de l'ENA: Quel bilan? Rencontre avec Jean-Michel Eymeri. In Jean-Michel Eymeri et al.: *Regards sur l'actualité n 320*. Paris, la Documentation française, 2006. 2–77.

⁶⁶ A politikatudományok professzora, több olyan mű szerzője, amely a közigazgatási elitet foglalkozik. Jean-Michel Eymeri: *La fabrique des énarques*. Paris, Economica, 2001a; Jean-Michel Eymeri: *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*. Maastricht, Presses de l'IEAP, 2001b; Jean-Michel Eymeri – Françoise Dreyfus: *Science politique de l'administration. Une approche comparative*. Paris, Economica, 2006.

a gaullizmus szellemiségével ellentétesnek tartotta a túlzott konformizmust, amely akadályozza Franciaország megreformálását és modernizálását.⁶⁷

A testületi szellemiséget a *corps* tagjai által követett közös ideák, doktrínák alapját képező ismétlődő sztereotípiák, kollektív meggyőződések alkotják, amelyek a közösség érzelmi, technikai, intellektuális, kulturális értékei.

A testületi szellemiség *nem egyszerűen lojalitás*, mivel az utóbbi mindig egy meghatározott személy vagy – szélesebb értelemben – tárgy felé irányul, szemben az előbbivel, amely kollektív karakterű, de *nem is csapatszellem*, mert mélyen a múltban gyökerezik. Ez adja történelmi legitimitását.

A „*l'esprit de corps*” kialakulásához azonban nem elegendő a történelmi legitimáció, ehhez *erős szakmai elfogadottságnak* kell társulnia. Így például a technikai *corps*sokra úgy tekintenek, mint a modern Franciaország felépítésének mestereire. A 18. században a francia mérnökök tanították meg a világnak a hídépítés művészetét. Franciaországban vannak a legnagyobb, legszebb és legkülönbözőbb boltívek. Hasonló megbecsültséget élvez a *Conseil d'État*, amelyet a törvényesség megtestesítőjének és a francia jog általános elveinek legfőbb őrzőjének tekintenek. A *grands corps*sok szakmai hozzáértésükkel, kompetenciájukkal a nemzeti büszkeség (*gloire*) részévé váltak.⁶⁸

A *corps*sok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy *jogi fikció*, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak a *corps*nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.⁶⁹ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról.

A *corps* modellje azonban azzal, hogy egyesített, szét is választott. Erős társadalmi megosztottságot okozott, egyfelől a tagok és a nem tagok között, másfelől a saját szervezettel, szokással és érdekekkel rendelkező *corps*sok között. A közös státusz és identitás nemcsak összekötötte, hanem el is választotta őket a nem tagoktól. Ez magában hordozta azt a kockázatot, hogy a testület tagjai elzárják magukat a „kinti valóságtól”, és egy külön világban élnek, s ez torzulásokat okozhat. Például a tagok toleránsabban ítélik meg egymás kifogásolható cselekedeteit, vagy személyes érdekeiket helyezik előtérbe, s visszaélnak a testületi tagság nyújtotta előnyökkel.

⁶⁷ A *Conseil d'État* előtt 1945. június 14-én elhangzott felszólalása.

⁶⁸ Kessler (1986): i. m.

⁶⁹ *Livre blanc sur la fonction publique*. 104.

Versenyszizsga

A nagy francia forradalom által hirdett egyenlőség (*égalité*) eszméjéhez híven a francia versenyszizsgarendszer a világ egyik legdemokratikusabb kiválasztási rendszere. Egyfelől – főszabályként – kizárólag versenyszizsga útján, az elért eredménytől függően lehet a közigazgatásba bekerülni (*concours externe*), másfelől a belső előmenetel csak a köztisztviselő ambíciójától függ, a belső versenyszizsgához (*concours interne*) nincs szükség a munkahelyi felettes jóváhagyására vagy más, harmadik személy egyetértésére, ajánlására. Az ingyenes oktatás, illetve a széles körben igényelhető ösztöndíjrendszer a szegényebb társadalmi rétegek számára is megnyitja az utat a felemelkedés előtt.⁷⁰

Kategória

A *corps*ok hierarchikusan épülnek egymásra. Három kategóriába sorolhatók (A, B, C) attól függően, hogy milyen szintű iskolai végzettség alapján történik a köztisztviselők kiválasztása.⁷¹ A C kategóriába az általános iskolai (*diplôme national du brevet*) vagy középfokú végzettségű (*certificat d'aptitude professionnelle*), a B kategóriába az érettségizett (ritkán szakképzéssel kiegészítve), míg az A kategóriába a diplomás jelöltek pályázhatnak (leggyakrabban *licence*, ritkábban ötéves képzésre épülő diploma). Bár a *corps*ok önálló, speciális életpályát jelentenek, a karrier nemcsak abban nyilvánulhat meg, hogy az idő múlásától függően a köztisztviselő magasabb fokozatba kerül, hanem abban is, hogy egy magasabb kategóriájú *corps*ba lép. Ehhez azonban versenyszizsgát kell tennie (*concours interne*) – amelyet élesen meg kell különböztetni a „külsők”, pályakezdők számára meghirdetett versenyszizsgától (*concours externe*).⁷² A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a magasabb *corps*okba (*Conseil d'État*, *Cour des Comptes*, *l'Inspection des finances*) történő kinevezés tekintetében, keretek között ugyan, de érvényesül a köztársasági elnök, illetve a kormány *diszkrecionális jogköre*. Ily módon politikai okok miatt, vagy éppen egy szakmai életút elismeréseként, versenyszizsga nélkül is adható ezekben a *corps*okba kinevezés (*tour extérieur*).

⁷⁰ Eymeri (1986): i. m. 14.

⁷¹ Eymeri (1986): i. m. 9.

⁷² Eymeri (1986): i. m. 14.

Besorolás

A francia közszolgálat mintává vált jellemzője, hogy a köztisztviselő *besorolása, szakmai életpályája elválik* munkakörétől, mivel kinevezése nem konkrét munkakör betöltésére, hanem a közszolgálat egészére szól. A besorolás az életpályája során mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel szemben a munkakört a kormány határozza meg, s azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát. Besorolását munkakörétől függetlenül megőrzi.

A kormány szabadon alakíthatja a munkaköröket, de törvény garantálja a köztisztviselő foglalkoztatásának fenntartását. A kormány szervezetalakítási szabadságával élve egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt s a besorolást törvény védi, s ez képezi a politikai semlegesség legfőbb garanciáját.

A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is.

Munkakör

A besorolás és a munkakör szétválasztása nem nyújt korlátlan mozgásteret a munkáltató számára. Így például a köztisztviselőnek alanyi joga van a munkakörre. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató ugyan szabadon megváltoztathatja a köztisztviselő munkakörét – akár azt meg is szüntetheti –, de ilyenkor észszerű időn belül egy másik megfelelő munkakört kell biztosítania a köztisztviselőnek.⁷³

A munkáltató a *kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozó munkakörök* esetén élvezheti a legnagyobb döntési szabadságot. Lényegében ez azt jelenti, hogy a kormány kötöttség nélkül nevezhet ki a hatáskörébe tartozó munkakörökbe, s bármikor meg is szüntetheti a jogviszonyt. Egy rendelet⁷⁴ sorolja fel az említett munkaköröket (többnyire a politikusok közelében található pozíciókról van szó; kormánybiztos, főtitkár, főigazgató, nagykövet, főkonzul, prefektus) korántsem kimerítő jelleggel, mivel a *Conseil d'État* esetenként mérlegelheti a munkakör jellegére figyelemmel, hogy az adott munkakör összeegyeztethető-e a bizalmi

⁷³ Peiser (2012): i. m. 42.

⁷⁴ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

elvvel. Ugyanakkor önmagában az a tény, hogy valakit a kormány diszkrecionális jogkörében eljárva köztisztviselői pozícióra nevezett ki, még nem jelenti a köztisztviselői „minőség” megszerzését is egyben. A rendkívüli eljárás keretében kinevezett személy nem válik köztisztviselővé.⁷⁵

A francia közszolgálat alapintézményei főleg a mediterrán országok gyakorlatában bukkannak fel. A spanyol *cuerpos* rendszer szintén a francia *corpsok* mintáját követi.⁷⁶ A francia modell másik meghatározó eleme, a versenyvizsga több másik ország gyakorlatában is megjelenik. Tömeges versenyvizsgákat szerveznek Olaszországban, ahol az alkotmány rögzíti a versenyvizsga-alapú kiválasztás elvét,⁷⁷ de ezt a kiválasztási módszert alkalmazza Görögország, Luxemburg, Portugália és Belgium is.⁷⁸ A besorolás és a munkakör szétválasztásának francia modellje valamennyi karrierrendszerű ország jellemzője.

Az 1960-as évektől kezdődően a politikai és igazgatási elit *sorozatos reformokkal* próbálja átalakítani a francia közszolgálatot. A folyamatot sajátos *ket-tősség* jellemzi, egyrészt a tradicionális francia közszolgálati modellhez való ragaszkodás, másrészt a modellváltást is felvállaló, ambiciózus változtatási szándékok köszönnek vissza az egyes korszakok retorikájából.⁷⁹

A reformtervekből azonban csak kevés valósult meg, többnyire azok, amelyek a baloldali kormányok javaslatai voltak, s a köztisztviselői státusz megerősítést szolgálták azzal az indokkal, hogy a köztisztviselői jogállás megerősítése és kiterjesztése a nagyobb professzionalizmus záloga.⁸⁰ A strukturális változásokat vizionáló reformok többnyire íráasztalfiókban maradtak. Ezek közül kiemelkedik a Sarkozy elnökségi idején (2007–2012) már az NPM szellemében kidolgozott *Fehér könyv*. A benne foglalt javaslatok a tradicionális modell alapintézményeit törölték volna el, például megszűntek volna a *corpsok*, s egy olyan rendszert vezettek volna be, amelyben a munkakör és a rugalmasság játszik központi szerepet. Megszűnt volna a köztisztviselők foglalkoztatási védelme

⁷⁵ Peiser (2012): i. m. 43.

⁷⁶ Linder (2010): i. m. 15.

⁷⁷ Gyakoriak a „megaversenyvizsgák”, amelyeken az ország minden részéről érkező több ezer jelentkező kel versenyre néhány meghirdetett állás elnyeréséért. Nincs ez másként a versenyvizsga őshazájában sem. Lásd a *France 24* tudósítását egy olaszországi versenyvizsgáról: www.youtube.com/watch?v=-lmbOv2l4ak.

⁷⁸ OECD: *Human Resources Management Country Profiles*. Paris, OECD Publishing, 2022. Ugyanakkor Belgiumban egyre szélesebb körben alkalmazzák a kompetenciaalapú kiválasztást is.

⁷⁹ Émilie Biland: *Vers un Big Bang dans la fonction publique? Horizons Publics*, (2018), 6. 76–81.

⁸⁰ Biland (2018): i. m.

is,⁸¹ igaz, elbocsátásukat egy hosszadalmas átképzési folyamat⁸² előzte volna meg, s csak annak kudarca esetén lehetett volna őket elbocsátani (*réorientation professionnelle*).

Macron elnöksége viszont, úgy tűnik, áttörést hoz az elakadt reformokban. Az „Action Publique 2022” reformprogramja – kissé megkésképe – az NPM elveitől inspirálva olyan javaslatokat tartalmaz, amelyek valódi *paradigmaváltást* hoznak a francia közszolgáltatásban. A reform sarkalatos pontja a köztisztviselői státusz felváltása szerződéses alkalmazással. Ez azt jelenti, hogy a jövőben lehetőség lesz még vezetői álláshelyekre is – magánjogi – szerződéssel jogviszonyt létesíteni. A jogviszony határozott időre jön létre, s a szerződés nem alakítható át határozatlan idejűre. A szerződéses alkalmazás feltételeit a törvény rendkívül tágan határozza meg (a feladatellátás jellege ezt indokolja), gyakorlatilag bármilyen kategóriájú pozíció betölthető szerződéssel. Díjazásukat – a hagyományos kritériumokon⁸³ túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani.

A kinevezés és a szerződés konkurálása az osztrák gyakorlatot idézi fel. Hosszú évek óta a *közjogi dereguláció* sajátos módon megy végbe az *osztrák* közszolgáltatásban. Vegyes rendszerről lévén szó, kinevezett köztisztviselők (Beamten), illetve közszolgálati szerződéses alkalmazottakból (Vertragsbediensteten) áll, ezért elméletileg utánpótlása is e két jogállás szerint differenciálódhat. Valójában azonban a nyugdíjba vonuló köztisztviselők helyét egyáltalán nem vagy csak közszolgálati szerződéses alkalmazottakkal töltik fel. Ennek következtében

⁸¹ Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a közvélekedéssel szemben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető létszámcsoökkentés (loi de dégagement des cadres – Loi no. 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely). Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor.

⁸² Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkakörének megszüntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ezalatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe, illetve a szakmai reorientációra abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnak csak tovább foglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli kötöttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, s ne legyen sérelmes családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti. Szakszervezeti tiltakozásra 2012-ben az akkori baloldali kormány kivette az inkriminált rendelkezést a státusztörvényből.

⁸³ Tevékenység jellege, iskolai végzettség, szakmai tapasztalat.

nemcsak a létszám, hanem a köztisztviselők aránya is folyamatosan csökken, korösszetételükre az előregedés jellemző. Ezzel szemben a közszolgálati szerződéssel foglalkoztatottak aránya fokozatosan nő.⁸⁴ Az *irányított státuszváltás*⁸⁵ eredményeként – ha a folyamat folytatódik – idővel kicserélődik a személyi állomány, s a hagyományos közjogi státuszt a szerződéses alkalmazás váltja fel. Mivel az új francia szabályozás sem zárja ki annak lehetőségét, hogy akár főszabállyá váljon a szerződéses alkalmazás, az irányított státuszváltásra s ezzel együtt a közszolgálati modellváltásra idővel Franciaországban is sor kerülhet, s így a francia modell csak történelmi kategória marad. Tehát a francia közszolgálat mint mintaadó jelen esetben más országtól kölcsönzött mintát arra nézve, hogyan lehet fokozatosan áttérni a *magánjogi* szabályozásra anélkül, hogy hirtelen törés következne be a hagyományos *közjogi* státuszban.

2.4. Még néhány gondolat a közszolgálati modellekről és mintákról

A professzionális közszolgálat alapjainak lerakásakor még jól kimutatható volt egy-egy modell hatása, amely mögött többnyire közös történelmi, társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatok húzódtak meg. Ezek azonban idővel jelentősen változtak, összetettebbé váltak, s más országok irányába is fejlődtek.

Ma már a bonyolult kölcsönhatások következtében egyik államot sem lehet egyértelműen valamelyik modellhez sorolni. A valóságban sokkal inkább jellemző, hogy *tértől és időtől függően más és más minta hatása érvényesül* ugyanabban az országban. Így például, míg korábban a *mediterrán országok* sok tekintetben a napóleoni közszolgálat mintáját követték, ez ma már megváltozott. Olaszországban szerződéses alapokra helyezték a közszolgálati jogviszonyt, Portugáliában az előmeneteli és illetményrendszert a reformfolyamatok eredményeként egyszerűsítették, és munkaköralapúvá tették. Ugyanakkor a francia modell hatása továbbra is kimutatható ezekben az országokban. Ez a kötődés azonban ma már inkább csak az eredetre utal, ezért sokkal helyesebb *angolszász*,

⁸⁴ Az osztrák szövetségi közigazgatás személyi állományának (45 ezer fő) 56%-át már munkaszerződéssel foglalkoztatják, s csak 44%-át köztisztviselőként. Az adat a 2012. december 12-i állapotot tükrözi. Personal des Bundes, 2013. 33. Lásd Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948. Fassung vom 28. 12. 2017.

⁸⁵ Hazafi (2014); i. m. 16.

német-porosz vagy francia gyökerekről beszélni, mint közszolgálati modellekhez való tartozásról.

Bizonyos időszakokban sokkal inkább globális, illetve regionális hatások alatt fejlődtek az országok, mint országmodellek alapján. Például a professzionális közszolgálat tradicionális modelljének kialakítása egységes igények szerint történt Európában. A közszolgálat élethivatásként való felfogása mindenhol a karrierrendszer kialakulásához vezetett függetlenül attól, hogy történelmi, politikai okok miatt melyik ország befolyása alatt állt az adott régió. Az állam szerepének folyamatos bővülése a társadalmi problémák kezelésében olyan személyi állományt igényelt, amely egyszerre értett szakmájához és a közigazgatáshoz, élete végéig bízhatott az állam gondoskodásában, s védelmet remélhetett a politikával szemben.

A napóleoni felfogás ugyanezt tükrözte: „Olyan korporációt akarok, amelynek egyedüli ambíciója, hogy hasznos legyen, és nincs más érdeke, mint a közérdek. Olyan szakmai testületet akarok, amelynek igazgatása és jogállása biztosítja, hogy soha ne tehesse rá senki könnyedén a kezét.”⁸⁶

II. József az *eszményi* köztisztviselőtől várta a korszak problémáinak megoldását. Attól, aki a közjót szolgálja, a törvényeket, parancsokat az eredeti (jogalkotói) akaratnak megfelelően végrehajtja, az ügyet nem pusztán intézi, hanem „elintézi”, mégpedig az igazságosság követelményét szem előtt tartva, elnéző a „gyengébbekkel, a beteges emberekkel szemben”, együttműködik, s minden esetben mellőzi önös érdekeit, s ezért semmiféle mellékfoglalkozást nem gyakorol, és semmiféle személyes ügy nem vonja el fő foglalkozásától.⁸⁷

A két különböző országmodell fejlődése ugyanahhoz a személyzeti rendszerhez vezetett, még ha részleteikben voltak is különbségek.

A professzionális közszolgálat fejlődésének kezdetén valójában egy *autoriter modellt* testesített meg. A köztisztviselő teljes alávetettségbe került az állammal szemben. Az állammal fennálló viszonyát a foglalkoztatás egyoldalú meghatározása és megváltoztatása („*le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire*”),⁸⁸ az egyedi munkáltatói

⁸⁶ Privat Joseph Claramond Pelet de la Lozère: *Opinions de Napoléon*. Paris, Firmin Didot frères, 1833. 162. Hivatkozik rá: Grégoire (1954): i. m. 26–27.

⁸⁷ Csizmadia Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban*. Budapest, Gondolat, 1979. 124.

⁸⁸ A köztisztviselő jogilag szabályozott státuszban áll. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Article 4. Ez nyilvánul meg a korábbi német Bundesbeamtengesetz szövegezésében is. „2 § (1) Bundesbeamter ist, wer zum

intézkedésekkel szembeni jogorvoslat – és esetenként kártérítés követelésének – kizárása, a kollektív jogok tilalma, valamint a kodifikált státusz hiánya jellemezte. Mindez abból következett, hogy az állam érdekei mindenek felett álltak, s a közszolgálat folyamatosságát „mindenáron” – akár a köztisztviselők jogfosztottságának árán is – fenn kellett tartani („*l'exercice continu de cette mission doit être assuré »à tout prix«*”).⁸⁹ Ez valamelyest hasonlatos ahhoz, hogy Nagy-Britanniában az uralkodó kegyelméből alkalmazott „korona szolgálói” az uralkodó immunitása miatt nem fordulhattak bírósághoz. A szigorú alá-fölé vetettség később sokat lazult, s a státusztörvények elfogadásával a köztisztviselői jogok is bővültek, s kialakult a jól ismert karrierrendszer.

Gyökeres változást a 20. század végén az NPM hozott a kisebb és gyengébb állam teóriájával. Ehhez illeszkedett a közszolgálati jogviszony közjogi deregulációja, a kinevezés felváltása a szerződéses alkalmazással, illetve a magán-szektor HR-eszközeinek és -módszereinek adaptálása. Az állam leépítésétől, az állami feladatok kiszervezésétől és a magánjogiasítástól nagyobb hatékonyságot s a költségvetési terhek csökkenését várták.

Ugyanakkor ennek teljesülését empirikus módszerrel nem sikerült igazolni. A kevés empirikus elemzés közül az OECD és a Világbank jelentései éppen az ellenkezőjét valószínűsítik. Az OECD szerint 2002 és 2007 között a közszféra bérköltségei Franciaországban 12,8%-kal növekedtek, míg a modellváltást végrehajtó Olaszországban, Dániában és az Egyesült Királyságban 13,7%-kal, 18%-kal, illetve 25,5%-kal lettek magasabbak.⁹⁰ A nemzeti közigazgatások minőségének változását jelző világbanki indikátor 1998–2006 között csaknem minden olyan országban csökkenést mutatott, amely a magánjogiasítás útjára lépett. Spanyolországban 1,72-ről 0,99-re, Olaszországban 0,93-ről 0,39-re, Hollandiában 2,1-ről 1,86-ra, s végül Belgiumban 1,73-ről 1,36-ra csökkent a mutató. Egyedül Franciaországban és Svédországban növekedett.⁹¹

Bund oder zu einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) steht.” („Szövetségi köztisztviselő az, aki a szövetségi államhoz vagy attól független önkormányzathoz, közintézményhez, közalapítványhoz kötődik közjog által szabályozott szolgálati jogviszony által.”)

⁸⁹ Ennek a küldetésnek a folyamatos gyakorlását „mindenáron” biztosítani kell. Georges Vedel – Pierre Delvolvé: *Droit administratif*. Paris, Presse Universitaire de France, 1958. 1110.

⁹⁰ OCDE: *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, vol. IV, *Comptes des administrations publiques 1996–2007*. Paris, OECD Éditions, 2008.

⁹¹ Daniel Kaufmann – Aart Kraay – Massimo Mastruzzi: *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*. World Bank, 2009.

Az egyes közszolgálati modellek egyértelmű hatásának hiánya arra is visszavehető, hogy maguk a modellt adó országok is fejlődnek. A francia példa mutatja, hogy ez a fejlődés akár odáig is elvezethet, hogy a modell elveszíti *differentia specificáit*. Nem elképzelhetetlen, hogy néhány éven belül az új francia „köztisztviselői jogállásnak” kevés köze lesz a mai értelemben vett francia modellhez, sokkal inkább fog emlékeztetni az olasz vagy az osztrák szerződéses foglalkoztatásra. A mintaadó ország így válik mintakövető országgá. Ez egy valódi paradigmaváltás lenne a mintaadó és mintakövető országok viszonylatában.

Egy minta azonban – még ha a mintaadó országban be is vált – nem biztos, hogy működik máshol, mert más a társadalmi, politikai, gazdasági vagy kulturális környezet. Erre példa, amikor a *politikai bizalom hiánya* hátráltatja a reformot. A bizalom jelentősége különösen egy olyan környezetben mutatkozik meg, amelyben a nagyobb hatékonyságot egyrészt a döntési hatáskörök delegálásától, az egyéni felelősség növelésétől és a nagyobb önállóságot feltételező innovációtól és kreativitástól, másrészt a direkt politikai beavatkozás korlátozásától várják.

Kutatások⁹² arra világítanak rá, hogy Belgiumban és Olaszországban a politika és a vezető tisztviselők közötti viszonyokat – angolszász mintára – szabályozó „szerződések” azért nem tudtak megerősödni, mert a bürokrácia nagyobb döntési felelősséggel való felruházásához hiányzott a politikai bizalom.

A politikai bizalmatlanságot növelte, hogy a politikai pártok mellett – a konszenzusos demokráciákra jellemzően⁹³ – az erős identitással és belső kohézióval rendelkező, különböző nyelvi, kulturális, ideológiai, vallási csoportok is jelentős befolyással rendelkeznek, s közvetlenül beavatkoznak a döntéshozatalba, ha érdekeik ezt kívánják, ezért inkább hátráltatták, mint támogatták a közigazgatás autonómiájának növelését és saját hatalmuk korlátozását.⁹⁴

Belgiumban a *Copernicus-program* célkitűzései között szerepelt, hogy a *mandátumrendszerrel* növelik a felső szintű vezetők HR- és költségvetési autonómiáját. A politikai hatalom azonban csak nehezen engedett a közvetlen ellenőrzésből, kevésbé volt hajlandó mozgásteret adni a főtisztviselőknek,

⁹² Edoardo Ongaro – Nicolas Bellé: Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie. *Revue française d'administration publique*, (2009), 4. (no. 132). 817–839.; De Visscher – Randour (2014): i. m.

⁹³ Arend Lijphart: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, University of California Press, 1968.

⁹⁴ Lijphart (1968): i. m. Hivatkozta: De Visscher – Le Bussy (2001): i. m. 22.

vagyis a szerződéses kapcsolatokkal szükségszerűen együtt járó „puha” kontroll (például teljesítményindikátorok monitoringja) nehézkesen működött. A *menedzsmenttervek* kevésbé voltak konkrétak és formalizáltak, ezért nem is lehetett azokat számonkérni, nem játszottak valódi szerepet a főtisztviselők értékelésében.⁹⁵ Rendszerint elcsúszás volt tapasztalható a magát reformbarátnak mutató politika retorikája és a valóság között, s ez *pszeudoreformhoz* vezetett.⁹⁶

Olaszországban a *teljesítményhez kötött díjazás* elterjedését akadályozta a politikai bizalom hiánya. Ongaro és Bellé szerint a sorozatos reformok a politikasemlegesség megszűnéséhez vezettek. A tradicionális rendszerben a bürokrácia biztonságot, stabilitást és védelmet kapott a hibás döntések kockázataival szemben, cserében viszont távol tartotta magát a politikától, és elfogadta a magánszféra kereseteihez képest mérsékeltebb, de kiszámítható jövedelmet.⁹⁷ Az NPM szellemiségét tükröző reformok azonban nagyobb döntési felelősséget és magasabb díjazást hoztak a vezetők számára, amelyeknek jogalapját és feltételeit szerződésben határozták meg. Ugyanakkor a biztonságot és kiszámíthatóságot bizonytalanság és instabilitás váltotta fel, s a vezetők kénytelenek voltak felvállalni a hibás döntésekért való felelősséget. A vezetők lojalitása egyre inkább egy meghatározott párt vagy csoport, esetenként személy felé irányult, s szakmai karrierjük ezek személyes sorsától vált függővé.⁹⁸

„Tiszta mintákban” azért sem lehet gondolkodni, mert minél részletesebben vesszük górcső alá az egyes térségeket, annál inkább felsejlenek az országok közötti különbségek. Így például a kelet-európai államokban a közös történelmi tradíciók, a szovjet (posztoszocialista) örökség, az uniós elvárásokhoz való igazodás közös kereteket adott ugyan, mégis eltérő mintákat, rendszermegoldásokat találunk a térség országaiban.

⁹⁵ De Visscher – Randour (2014): i. m. 23–24.

⁹⁶ De Visscher – Randour (2014): i. m. 39–40.

⁹⁷ Christopher Hood – Martin Lodge: *Politics of the Public Service Bargain*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁹⁸ Ongaro–Bellé (2009): i. m. 7.

3. Átmenet a karrierrendszerekből a munkaköri rendszerek felé⁹⁹

Nehéz feladatra vállalkozik, aki az európai államok közszolgálati rendszereit hasonlítja össze. Ennek ellenére számos összehasonlító mű született a témában, ezek többsége azonban erősen kontrasztos képet fest az egyes rendszerekről.¹⁰⁰ Ennek oka – Demmke szerint –, hogy az összehasonlítások általában nélkülözik az empirikus adatokat, s többnyire kvalitatív módszerekre, szakirodalmi feldolgozásokra hagyatkoznak. Megbízható adatok hiányában a különböző összehasonlító munkák gyakran személyes véleményeket, benyomásokat tükröznek, s ezért könnyen válnak ideológiai diskurzus részévé.¹⁰¹ További nehézség a közszolgálat eltérő értelmezése vagy éppen a különböző nemzeti statisztikai rendszerekből származó adatok torzítása.

A leggyakoribbak a *személyzeti rendszertípusok* szerinti összehasonlítások, amelyek általában a *karrier-* és *munkaköralapú* rendszerek jellemzői alapján kategorizálják az államokat. Ez a felosztás megfeleltethető a *zárt és nyitott*, illetve *centralizált és decentralizált* szembeállításnak is, mivel a karrierrendszereket többnyire a zárt (speciális), illetve centralizált szabályozás jellemzi.¹⁰²

A két rendszertípus közötti kölcsönhatás miatt túlzottan statikus képet kapnánk, ha az országokat kizárólag két kategóriába sorolnánk. Sokkal közelebb áll a valósághoz az olyan osztályozás, amely a fejlődési trendek irányára is tekintettel van, s ezért több átmeneti kategóriát is alkalmaz (alapvetően karrierrendszer, karrierrendszer munkaköri elemekkel, vegyes rendszer, munkaköralapú rendszer karrierelemekkel, alapvetően munkaköralapú rendszer). Ezt a logikát követi egy holland tanulmány, amely a rendszerjellemzők keveredésének mértéke mellett a 2008 és 2015 között bekövetkezett változást is figyelembe veszi.¹⁰³

Az összehasonlítás azt mutatja, hogy a *munkaköralapú rendszerek irányába mutató fejlődés* a meghatározó. Azok az országok, amelyek 2008-ban a „vegyes rendszer” kategóriába tartoztak, többségében átkerültek a „munkaköralapú

⁹⁹ Lásd erről részletesen Hazafi (2021): i. m.

¹⁰⁰ Demmke (2010): i. m. 6.

¹⁰¹ Demmke (2010): i. m. 6–7.

¹⁰² Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In Szamel et al. (2011): i. m. 83–96.

¹⁰³ Herma Kuperus – Anita Rodé: *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016. A felhasznált adatokat az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) országai által kitöltött kérdőívvel gyűjtötték.

rendszer karrierelemekkel” kategóriába, illetve több ország is belépett a változás kezdetét jelentő „karrierrendszer munkaköri elemekkel” csoportba. Ugyanakkor az „alapvetően karrierrendszer” kategóriába sorolt országok esetében is megfigyelhetők munkaköralapú HR-megoldások. Például Írországbán a teljesítményértékeléssel, valamint az egyéni béralkuk megkötésével¹⁰⁴ vagy Franciaországban a stratégiai munkaerő-tervezéssel összefüggésben.¹⁰⁵

A munkaköri szemlélet folyamatos erősödése *több okkal* is magyarázható. A leggyakoribb érv a munkaköri rendszer mellett, hogy *nagyobb költséghatékonyságú* (kisebb létszám, alacsonyabb bérköltségek), mint a karrierrendszer. Ugyanakkor – mint ahogy erről korábban már szó volt – empirikus adatok, kutatások nem igazolták ennek valóságalapját.¹⁰⁶

További érv, hogy a munkaköri rendszer támogatja a *technokrata, hatékonyságorientált munkakultúra* megteremtését. Az olasz közszolgáltatban ez a felfogás indította el a jogállás közjogi deregulációját és a szerződéses alapozású jogviszony kialakítását. Más országokban az NPM inspirálta a *munkakörcentrikus kiválasztási eljárások*, valamint a *teljesítményorientált díjazás* bevezetését. A munkakörök kialakítása nélkülözhetetlen *az utánpótlás tervezéséhez*, ezért még a stabil karrierrendszerekben is elterjedtek a munkaköri leírások, elemzések technikái.

Ugyanakkor megmutatkoznak a munkaköralapú HR *korlátai* is. A konkrét munkaköri kompetenciák alapján kiválasztott munkaerő *mobilizálhatósága korlátozott*, mivel más munkakörben másfajta kompetenciákra van szükség. A teljesítményalapú díjazás gyenge pontja a tevékenység eredményének értékelési módszere. Kétséges például a politikailag meghatározott tevékenységek eredményeinek értékelhetősége. A teljesítményalapú díjazás ugyanis feltételezi a feladatok és a díjazás egyéniesítését, erre viszont csak azzal a feltétellel kerülhet sor, ha az elért eredmények pontosan és kizárólag az egyén tevékenységének

¹⁰⁴ Rixer Ádám: Írország közigazgatása. In Szamel et al. (2011): 189.

¹⁰⁵ *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*. Ministère de la fonction publique. Paris. 2016. 9–10.

¹⁰⁶ Az empirikus adatokat hiányolja például Balázs István: Nemzetközi tendenciák a közszolgáltat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. (2009), 3. 6–12. vagy Hazafi Zoltán: A közszolgáltat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 1. 69–82. Ennek alapproblémáját rajtuk kívül többen is fejtegették. A hazai szakirodalomban Linder Viktória vagy Lőrincz Lajos, a külföldi szakirodalomban Christoph Demmke több írásában is hangsúlyozta az egyértelműen pozitív empirikus eredmények hiányát.

tudhatók be. Nehéz felépíteni a célkitűzések hierarchikus rendszerét, értékelni a célok elérését, mérni a teljesítményt.

Az üzleti szféra módszereinek elterjedésével *gyakoribbá válnak* az etikai, erkölcsi szabálysértések, érdekkonfliktusok.

A munkaköri menedzsment hatékonyságnövelő lehetőségei igazán decentralizált működési környezetben használhatók ki, ezért a döntési hatásköröket (munkakörelemzés, -értékelés, teljesítményértékelés, díjazás stb.) alsóbb szintre telepítik, emiatt viszont egyre súlyosabbá válnak a *szervezeti fragmentációból* adódó problémák. A megszüntetett egységes közjogi szabályozás helyébe szervezeti szinten felépített, új, egymással összehangolatlan belső szabályrendszer lép.¹⁰⁷

Végül esetenként megkérdőjeleződik a munkakör és a teljesítményorientált díjazás *igazságossága*. Korábban már kitértem arra, hogy milyen következményekkel járt Nagy-Britanniában a csúcspozíciók feletti kontroll hiánya.

Az említett problémák rávilágítanak arra, hogy a HR-folyamatok hatékony menedzselése iránti igény *nem írhatja felül* a kormányzás alapértékeit (lojalitás, méltányosság, igazságosság, társadalmi kohézió), mert csak így őrizhető meg a kormányzásba, a politikai rendszerbe vetett közbizalom.¹⁰⁸ A köztisztviselők jogállásának szabályozása elsődlegesen *közjogi-államszervezési*, s csak másodlagosan *menedzsmenttechnikai* kérdés.

Mégis úgy tűnik, hogy a demokratikus értékek és a nagyobb hatékonyság keresése közötti ellentmondás a jövőben is meg fogja határozni a közszolgálat átalakításával kapcsolatos diskurzust. Ennek oka, hogy a folyamat hajtómotorjának tekinthető tényezők, például a szűkülő erőforrások, a társadalom előrege-
dése, folyamatosan napirenden fogják tartani a közszolgálat átalakítását, amely azonban még élesebb vitákat fog kiváltani a tradicionális értékek megőrzésének szükségességéről.¹⁰⁹

Ugyanakkor a személyzeti rendszerek fejlődése nem egyirányú, a munkaköri rendszerek is merítenek a karrierrendszer eszköztárából.¹¹⁰ Például a brit közszolgálatban az előmenetel munkakör- és teljesítményfüggő, nincs rá alanyi jog. Az egyes minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek azonban maguk alakítanak ki előmeneteli pályákat speciális követelményrendszerrel

¹⁰⁷ *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires?* European Institute of Public Administration, 2005. 61.

¹⁰⁸ OCDE: *Moderniser l'État: La route à suivre*. Paris, 2005. 182–183.

¹⁰⁹ Demmke (2010): i. m. 10.

¹¹⁰ Hazafi (2014): i. m. 17.

kiegészítve. Ehhez a *Közzszolgálati munkaerőforrás-terv* (*Civil Service Workforce Plan*) foglalkozási áganként tartalmaz szakmai standardokat, minőségi követelményeket, valamint a teljesítésükhöz szükséges képességeket. Az utóbbiak megszerzéséhez képzési-továbbképzési programokat kínálnak.

4. Átmenet a közjogias szabályozásból a szerződéses szabályozás felé¹¹¹

A köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályok jellege különbözik a karrier, illetve az állás típusú rendszerekben. A kétféle típust gyakran *zárt és nyitott* rendszerként is szokták definiálni arra utalva, hogy a zárt szabályozás elkülönül az általános munkajogi szabályoktól, speciális, kógens rendelkezéseit általában önálló közzszolgálati statútumokba foglalják, amelyek alapját képezik az érdeken alapuló, kiszámítható karriernek.¹¹² Ezzel szemben a nyitott rendszerek nélkülözik a speciális köztisztviselői jogállást, az általános munkajogi szabályokra, illetve a szerződéses megállapodásokra épülnek.

Ugyanakkor hosszabb ideje tartó általános folyamat a zárt rendszerek fellazulása, a szerződéses foglalkoztatás térnyerése, s ez még ma is jellemző fejlődési trend. A folyamat azonban nem egyformán érinti az országokat. Ez nemcsak azt jelenti, hogy különböző intenzitással megy végbe a változás, hanem azt is, hogy a központosításra épülő, egységes kógens szabályozás átalakulása decentralizált, szerződéses alapú, differenciált szabályrendszerre eltérő reformcélokat szolgál, s hogy éppen mit tartanak meg a hagyományos, bürokratikus modellből, többnyire az adott ország történelmi, társadalmi, gazdasági és kulturális sajátosságaitól függ.¹¹³

Állításaink alátámasztására összehasonlítottuk az országokat abból a szempontból, hogy a szabályozás jellegének változása éppen melyik stádiumban tart, illetve mi az uralkodó fejlődési irány. Ehhez az alábbi értékelő skálát használtuk.¹¹⁴

¹¹¹ Lásd erről részletesen Hazafi (2021): i. m.

¹¹² Lőrincz (2010): i. m. 274–276.

¹¹³ Demmke (2010): i. m. 9.

¹¹⁴ Az értékelő skála összeállításához Bossaert és társai, valamint a Demmke, Moilanen szerzőpáros összehasonlítási szempontjait vettük alapul. Bossaert et al. (2001): i. m. 342.; Demmke–Moilanen (2012): i. m. 41.

6. táblázat: A közszolgálati rendszerek értékelő skálája

Jogi szabályozás jellege			
Az általános munkajogi szabályoktól elkülönült speciális jogszabály (közszolgálati jog) határozza meg a „közigazgatási alkalmazottak” jogviszonyának tartalmát.		Nincs elkülönült szabályozás, a munkajog és a kollektív szerződések rendszere határozza meg a jogviszony tartalmát. Döntően diszpozitív jogi normák jellemzik.	
Döntően kógens jogi normák jellemzik. Kivételesen szerződéses alkalmazásra is lehetőség van.	Vegyes szabályozás. Kinevezésre, illetve szerződéses alkalmazásra egyaránt lehetőség van.	Speciális közjogi szabályozás speciális tartalom nélkül.	Magánjogias szabályozás.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az országok többségét a *vegyes* szabályozás jellemzi, vagyis egyaránt alkalmaznak a *közjogias* és a *szerződésalapú* szabályozást. Ugyanakkor az is világosan látható, hogy jó néhány esetben a fejlődési trend a *közjogi szabályozás kiüresedése*, illetve a *magánjogi szabályozás dominánssá* válásának irányába mutat. Az előbbi azt jelenti, hogy formailag ugyan elkülönült törvényi szabályozás vonatkozik a köztisztviselőkre, de a rendelkezések tartalma többnyire hasonló az általános munkajogi normákhoz. Ez jellemző a *svéd* és a *holland* közszolgálatra. Svédországban már a kilencvenes évek elejétől követett személyzetpolitika, hogy a magán- és a közszféra munkavállalóira ugyanolyan szabályok vonatkozzanak.¹¹⁵ Hollandiában az 1929 óta hatályban lévő közszolgálati kódex (Civil Service Act; *Ambtenarenwet*) tartalmaz ugyan speciális szabályokat, de a *normalizációnak* köszönhetően a közszolgálati munkafeltételek többnyire harmonizáltak a versenyszféra munkafeltételeivel.¹¹⁶ Ugyanebbe az irányba fejlődik a *finn* és a *portugál* szabályozás is. Finnországban a köztisztviselőkre ugyan speciális törvény vonatkozik, de a speciális rendelkezések mellett a jogokat és a köteleességeket a magán- és a közszférában egyaránt alkalmazandó szabályok rendezik.¹¹⁷ Portugáliában a 2014-ben elfogadott törvény alapján a köztisztviselők

¹¹⁵ Említett kutatásunkban Bankó Zoltán foglalkozott a skandináv közszolgálatokkal. Bankó Zoltán: Skandináv országok. In Hazafi–Ludányi (2019): i. m.

¹¹⁶ Kun Attila: Hollandia.

¹¹⁷ Bankó Zoltán: Skandináv országok.

és a munkavállalók jogállása sok tekintetben közeledett egymáshoz, s a törvény a különböző státuszokra irányadó szabályokat számos ponton egységesítette.¹¹⁸

A magánjogias szabályozás uralkodóvá válása felé fejlődik – többek között – Észtország és Lettország. Az észt szabályozás még ugyan duális jellegű, az alkalmazottak egy részét kinevezéssel foglalkoztatják, másik részét munkaviszonyban, de folyamatosan csökken a közjogi státuszban állók létszáma.¹¹⁹ Lettorszáiban a szerződéses jogállás képezi a közszolgálati foglalkoztatás domináns modelljét. A személyi állomány mindössze 6%-a köztisztviselő.¹²⁰

Az osztrák közszolgálatot a korábban már tárgyalt *közjogi dereguláció* sajátos módja jellemzi, amelynek az *irányított státuszváltás* elnevezést adtuk.

Némileg *ellentmond a magánjogiasodás* folyamatának a cseh jogalkotás. A volt szocialista országokra általában is igaz, hogy megkésve – többnyire az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételének tekintett követelménynek való megfelelés hatására – alkották meg saját, az „európai standardoknak” is megfelelő közszolgálati törvényeiket, Csehországban azonban egészen a közelmúltig kellett várni az első közszolgálati törvény elfogadására, amely az általános munkajogi szabályok felcserélését jelentette a karrierelvű törvényi szabályozással.¹²¹

Franciaországban és Belgiumban lehet csak dominánsnak tekinteni a közjogi szabályozást. Hozzá kell azonban tenni, hogy ezekben az országokban is érzékelhető a közjogi szabályozás fellazulása. Korábban már részletesen szóltunk arról, hogy Franciaországban várhatóan gyökeres változásokat fog hozni a szerződéses alkalmazás általánossá tétele. Belgiumban szintén a karrierrendszer a meghatározó, de itt is egyre növekvő az aránya a szerződéssel foglalkoztatottaknak. A rugalmas foglalkoztatást lehetővé tevő, határozott időre szóló úgynevezett *mandátumrendszer* általános a felső szintű vezetők körében.¹²²

¹¹⁸ Petrovics Zoltán: Portugália.

¹¹⁹ Kun Attila: Balti országok.

¹²⁰ Kun Attila: Balti országok.

¹²¹ A törvény 2015-ben lépett hatályba. Ludányi Dávid: Csehország és Szlovákia.

¹²² Linder (2020): i. m.

Vákát

Felhasznált források

Irodalom

- Antal László: Az átalakuló állam. *Mozgó Világ*, 26. (2000), 8. 81–106.
- Balázs Eszter: Karrierutak a brit közszolgálatban. In Ludányi Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közszolgálatban*. Készült a Külgazdasági és Külügyminisztérium által megvalósított, „A Külgazdasági és Külügyminisztérium humánerőforrás-gazdálkodásának és belső képzési rendszerének fejlesztése” című KÖFOP-2.1.4-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű kiemelt projekt keretében, európai uniós forrásból finanszírozva. 2020.
- Balázs István: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. In Balázs István – Jancsovcics Andrea (szerk.): *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és a nyilvánosság*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1994. (Közigazgatási Füzetek 13.) 7–31.
- Balázs István: Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. (2009), 3. 6–12.
- Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 83–96.
- Balázs István: *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2014.
- Bálint Mónika (szerk.): *Statisztikai adatok*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018. Online: https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2018/12/mt_2017_hun_statiztika.pdf
- Baltic Institute of Social Sciences: *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration. Description of Employees of Public Administration and the Solutions for Ageing Problems*. Riga, Foundation „Baltic Institute of Social Sciences”, „O.D.A.” Ltd., 2015. Online: www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/03/2015_1_LV_The_Study_on_the_Future_Role_and_Development_of_the_Public_Administration.pdf
- Bérces Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.

- Berényi Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat: a reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1992.
- Berényi Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel, 2003.
- Berthélemy, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*. 13e ed. Paris, Bar-sur-Seine, 1933.
- Biland, Émilie: Vers un Big Bang dans la fonction publique? *Horizons Publics*, (2018), 6. 76–81.
- Bokodi Márta – Szakács Gábor: A közszolgálati szervezetek jellemzői és az emberi erőforrás gazdálkodás. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. 1–48.
- Bonnard, Roger: *Précis de Droit administratif*. 4eme éd., Paris, 1942.
- Bossaert, Danielle et al.: *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001.
- Csizmadia Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban*. Budapest, Gondolat, 1979.
- Dávid Csaba: Munkaköralapú humán erőforrás-gazdálkodás az osztrák közszolgálatban. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 350–404.
- De Forges, Jean-Michel: *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- De Visscher, Christian – Gauthier Le Bussy: La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif. *Pyramides*, 2. (2001), 3. 61–80. Online: <http://journals.openedition.org/pyramides/538>
- De Visscher, Christian – François Randour: La réforme de l'administration fédérale belge 10 ans après: Quel équilibre entre l'autonomie opérationnelle des tops managers et l'encadrement effectué par les départements ministériels horizontaux? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80. (2014), 1. 35–51. Online: <https://doi.org/10.3917/risa.801.0035>
- Demmke, Christoph – Timo Moilanen: *The Future of Public Employment in Central Public Administration – Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration, 2012. Online: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-02994-9>

- Demmke, Christoph: Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *EIPASCOPE*, (2010), 2. 5–11. Online: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00038-2>
- Demmke, Cristoph – Thomas Henökl – Timo Moilanen: *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. (H. n.), European Institute of Public Administration, 2008.
- Duguit, Léon: Les transformations du droit public – Chapitre 2. Le Service Public. *Revue générale du droit online*, (2014), 17050. Online: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050
- Emery, Yves David Giauque: L'univers hybride de l'administration au XXI^e siècle. Introduction. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80. (2014), 1. 25–34. Online: <https://doi.org/10.3917/risa.801.0025>
- Erdős Ákos et al.: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 149–177.
- Eymeri, Jean-Michel: *La fabrique des énarques*. Paris, Economica, 2001a.
- Eymeri, Jean-Michel: *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*. Maastricht, Presses de l'IEAP, 2001b.
- Eymeri, Jean-Michel: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française. *EIPAScope*, (2002), 2. 6–17.
- Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkozás, kor és nem szerint. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 940–962.
- Eymeri, Jean-Michel – Françoise Dreyfus: *Science politique de l'administration. Une approche comparative*. Paris, Economica, 2006.
- Gajduscheck György: *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere empirikus adatok tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2008.
- Gajduscheck György: Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 8. 14–26.
- Gajduscheck György: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.
- Goetz, Klaus H. – Hellmut Wollman (szerk.): Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four Country Comparison. *Journal of Public Policy*, 8. (2001), 6. 864–887. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760110098260>
- Grégoire, Roger: *La fonction publique*. Paris, Librairie Armand Colin, 1954.

- György István: Közzszolgálat, közzszolgálati jog, közzszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 48. (1998), 3. 129–139.
- György István: *Az autonóm szervek személyi állományának közzszolgálati jogviszonyáról*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.
- György István: Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének első koncepciója. In Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 235–240.
- Hajnal György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés, Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2004.
- Hajnal György: *A KÖZIGTAD jövőjével, továbbfejlesztésével kapcsolatos döntéshozói szempontok*. Kézirat, Budapest, 2009.
- Halásková, Martina: Public Administration in EU Countries: Selected Comparative Approaches. *Central European Review of Economic Issues*, 18. (2015). 45–58. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/84392262.pdf>
- Hauriou, Maurice: *Droit administratif*. 5. édition, Paris, Sirey, 1907.
- Hauriou, Maurice: *Principes de droit public*. Paris, Dalloz, 1910.
- Hazafi Zoltán: A közzszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 1. 69–82.
- Hazafi Zoltán: A közigazgatás személyi állománya a 21. században. In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009a. 169–194.
- Hazafi Zoltán: *Közzszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009b.
- Hazafi Zoltán: Új közzszolgálati életpálya – A közzszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.
- Hazafi Zoltán: A karrier és munkaköri rendszer ötvöztetésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017a), 3. 74–103.
- Hazafi Zoltán: A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közzszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017b), 2. 48–83.
- Hazafi Zoltán: Átjárhatóság a közzszolgálat egyes rétegei között. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 41–52.

- Hazafi Zoltán: A közszolgálati jog elmúlt 20 évéről. In Miskolczi Bodnár Péter – Kun Attila – Boóc Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog. Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019a. 217–228.
- Hazafi Zoltán: A Magyar Program egységes közszolgálati életpályamodelljének értelmezése. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 35–62.
- Hazafi Zoltán: A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése. In Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a. 241–250.
- Hazafi Zoltán: Humánorientációjú szervezetfejlesztés. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020b), 2. 1–9.
- Hazafi Zoltán: Munkakör- és kompetenciaalapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020c. 413–438.
- Hazafi Zoltán: Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
- Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A Covid-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére: Globális kihívás, nemzetközi válaszok. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021a. 247–263.
- Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A közszolgálat identitása: A testületi szellemiségtől a munkáltatói márkáig. In Árva Zsuzsanna – Barta Attila (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István professzor 65. születésnapjára*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021b. 257–278.
- Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. Budapest, 2019.
- Hazafi Zoltán – Székér Enikő: Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1335–1360. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>
- Hood, Christopher – Martin Lodge: *Politics of the Public Service Bargain*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

- Horváth Attila: *Vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.
- Horváth István: *Párhuzamos közszolgálat. A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata*. Budapest, Saldo Zrt., 2009.
- Horváth István: Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? *Munkajog*, (2017), 1. 12–21.
- Huerta Melchor, Oscar: The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, 21. Paris, OECD Publishing, 2013.
- Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector. Online: https://dera.ioe.ac.uk/2562/1/hutton_fairpay_review.pdf
- Juhász Albin: Javaslat a minisztériumok belső szervezeti struktúrájára és koordinációs rendszerük modernizálására. In Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum, 2006. 55–69.
- Kaufmann, Daniel – Aart Kraay – Massimo Mastruzzi: *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators*, 1996–2008. World Bank, 2009. Online: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4978>
- Kessler, Marie-Christine: *Les grands corps de l'Etat Paris – De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.
- Kiss György: A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 19–21.
- Kiss György: Összegzés. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 307–316.
- Konráth Károly: A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 51. (2001), 3. 129–137.
- Kovács Tamás – Szekendi Gyöngyvér: *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Kun Attila: Összehasonlító európai közszolgálat. A közszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 4. 152–171.
- Kun Attila: A közszolgálati jogviszony alanyai. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 113–136.
- Kuperus, Herma – Anita Rode: More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and beyond: Can a Flexurity Approach Help? *EIPASCOPE*, (2010),

1. Online: http://aei.pitt.edu/14693/1/20100519110322_Eipascope_2010_1Flexicurity.pdf
- Kuperus, Herma – Anita Rode: *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016. Online: www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf
- Laking, Rob: Agencies: Their Benefits and Risks. *OECD Journal on Budgeting*, 4. (2005), 4. 7–25. Online: <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art19-en>
- Les 60 ans de l'ENA: quel bilan? Rencontre avec Jean-Michel Eymeri. In *Regards sur l'actualité*, (2006), 320. 2–77.
- Le Pors, Anicet – Gérard Aqchieri: *La fonction publique du XXI siècle*. Paris, Éditions de l'Atelier, 2015. Online: <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2016/03/24/regards-sur-lhistoire-de-la-fonction-publique-110/>
- Lijphart, Arend: *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, University of California Press, 1968.
- Linder Viktória: Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 3. 36–51.
- Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010.
- Linder Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014a.
- Linder Viktória: *Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humánerőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014b.
- Linder Viktória: „Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 2. 56–83. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.3>
- Lippert, Barbara – Gaby Umbach: *The Pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Baden-Baden, Nomos, 2005.
- Lóczy Péter – Szakács Édua: *A szervezeti és személyi hatékonyság fejlesztése*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2016.

- Lovász Anna: Jobbak a nők esélyei a közszférában? A női-férfi bérkülönbség és a foglalkozási szegregáció vizsgálata a köz- és magánszférában. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 2. (2013). 2–28.
- Lőrincz Lajos: A kormányzás eszközei és formái a fejlett tőkés országokban. *Állam és Igazgatás*, 34. (1984), 1. 46–60.
- Lőrincz Lajos: *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1986.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás létszámáról. A közigazgatás személyi állománya. In Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó, 1995a. 205–209.
- Lőrincz Lajos: A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In Baka András et al. (szerk.): *A magyar közszolgálat. Köszolgálati szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995b. 85–113.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Ludányi Dávid: Közzolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017), 2. 98–118.
- Ludányi Dávid: Szemelvények a jobbiztonság változásairól a közzolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 106–121. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.5>
- Ludányi Dávid: A közzolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, 4. (2020), 1. 42–51.
- Ludányi Dávid: A közzolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 69. (2021a), 8. 1328–1329. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.2>
- Ludányi Dávid: A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közzolgálati törvényeiben. Mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, 5. (2021b), 3. 19–32.
- Magasvári Adrienn – Szabó Andrea: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkaerő-megtartó képességének vizsgálata egy speciális célcsoport körében. *Magyar Rendészet*, 19. (2019), 2–3. 143–162. DOI: 10.32577/mr.2019.2–3.8
- Magasvári Adrienn: Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Zágon – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *„Tehetség, szorgalom, hivatás.”* (H. n.), A Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 69–85. Online: <https://doi.org/10.37372/mrtvtpt.2021.1.5>
- Magyary Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, Statisztikai Közlemények, Székesfőváros Statisztikai Hivatala, 1936.

- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 1944.
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a közszolgálatában*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. Online: <https://docplayer.hu/3271405-Magyary-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html>
- Manning, Nick – Geoffrey Shepherd: *Get Brief: Arms Length Bodies*. Washington, DC, The World Bank, 2009.
- Matheson, Alex et al.: Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants. *OECD Working Papers on Public Governance*, (2007), 6.
- Marcou, Gérard: Les enjeux de la réforme territoriale. *Revue française d'administration publique*, (2015), 4. 883–886. Online: <https://doi.org/10.3917/rfap.156.0883>
- NAV-foglalkoztatottak jogállása. *InfoJegyzet*, 67., 2020. október 30. Online: www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_67_NAV_foglalkoztatottak_jogallasa.pdf
- Némethy Krisztina Andrea: *A jövő munkahelyének HR igény változásai a robotizáció és a fenntartható fejlődés tükrében*. Doktori értekezés, Gödöllő, Szent István Egyetem, 2018.
- Nunberg, Barbara: *Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. Washington, DC, World Bank Discussion Papers, 1995.
- Ongaro, Edoardo – Nicolas Bellé: Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie. *Revue française d'administration publique*, (2009), 4. 817–839. Online: <https://doi.org/10.3917/rfap.132.0817>
- Paksi-Petrő Csilla: Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata. Országtanulmány: Egyesült Királyság. In Gáspár Máttyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 270–301.
- Papházi Tibor: A német egyesületi modell és kialakulása. *Szociológiai Szemle*, 3. (1993), 3–4. 101–119.
- Peiser, Gustave: *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz, 2012.
- Pelet de la Lozère, Privat Joseph Claramond: *Opinions de Napoléon*. Paris, Firmin Didot frères, 1833.
- Peters, Guy – Jon Pierre: *Handbook of Public Administration*. 2nd edition. London, Sage, 2007.

- Petró Csilla – Stréhlí-Klotz Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 3–6. 369–389.
- Pittard, Marilyn – Phillipa Weeks (szerk.): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century. Themes and Introduction*. Canberra, ANU E Press, The Australian National University, 2007. Online: <https://doi.org/10.22459/PSETFC.11.2007.01>
- Rixer Ádám: Írország közigazgatása. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 159–194.
- Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 32–65. Online: polgariszemle.hu/archivum/114-2012-december-8-evfolyam-3-6-szam/szemelve-nyek-az-allam-es-kozigazgatas-tudomanybol/496-az-uj-koeszolgalmati-menedzsment-es-a-magyar-zoltan-koeszolgalmati-fejlesztési-program-viszonyarol
- Sárközy Tamás: Államhatalom és priváthatalom. In Hankiss Elemér – Lengyel László – Gombár Csaba (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Budapest, Helikon–Korridor, 1997. 84–119.
- Shaw, Richard – Isabelle Richet: La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, (2012), 2. 117–132. Online: <https://doi.org/10.3917/pouv.141.0117>
- Szakács Gábor: Teljesítményértékelés a közszolgáltatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 4. 10–20.
- Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011.
- Szamel Lajos: Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In Dulin Jenő (szerk.): *A személyzeti munka kézikönyve*. Budapest, Kossuth, 1982. 48–52.
- Szamel Lajos: A személyzeti politika jogi összefüggései. In Kovács Sándor (szerk.): *A személyzeti munka kézikönyve*. Budapest, Kossuth, 1988. 223–233.
- Touzeil-Divina, Mathieu: «Travaillisation» ou «privatisation» des fonctions publiques? *AJFP, Actualité juridique. Fonctions publiques*, (2010), 5. 228–233.
- Vadász János: *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest, Kossuth, 2006.
- Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Pályi Katalin Ágnes: Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? A Világgazdasági Fórum versenyképességi rangsorának megalapozottsága és informativitása. *Pénzügyi Szemle*, 64. (2019), 3. 352–370. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_3_3
- Vedel, Georges – Pierre Delvolvé: *Droit administratif*. Paris, Presse Universitaire de France, 1958.

Ziller, Jacques: *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Paris, Montchrestien, 1993.

Zsuffa István (szerk.): *Közzszolgálati kézikönyv*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993.

Jogforrások

Kormányhatározatok

- 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat a gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről
- 1033/1995. (IV. 28) Korm. határozat az egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek, valamint területi államigazgatási szerveik feladatai és létszámuk közötti összhang megteremtéséről, valamint a kiadások és a létszámcsökkentés lehetőségeiről
- 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól
- 1106/2003. (X. 31.) Korm. határozat a kormányzati létszámcsökkentésről
- 1063/2006. (VI. 15.) Korm. határozat a központi közigazgatásban foglalkoztatottak státuszváltozását elősegítő intézkedésekről
- 1071/2006. (VII. 21.) Korm. határozat a 2006. évi kormányzati létszámcsökkentések végrehajtásáról a Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanácsban, 2006. július 5-én született megállapodás végrehajtásáról
- 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közzszolgálati életpályák összehangolásáról
- 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közzszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról
- 1007/2013. (I. 10.) Korm. határozat az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról
- 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról
- 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közigazgatási életpálya bevezetéséről
- 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról
- 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről

Rendeletek

- 112/1992. (VII. 7.) Korm. rendelet a miniszterek munkáltatói jogáról
- 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól
- 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
- 59/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézettről
- 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról
- 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról
- 96/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál foglalkoztatott kormánytisztviselők és pénzügyőrök képesítési előírásairól
- 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a rendészeti alapvizsgáról és a rendészeti szakvizsgáról, a Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottságról, valamint a rendészeti alapvizsga vizsgabiztos és a rendészeti szakvizsga vizsgabizottsági névjegyzékről
- 11/2015. (IV. 9.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának képzését szolgáló továbbképzési rendszeréről
- 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről
- 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Köszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről

Törvények

1912. évi LVIII. törvénycikk a városok fejlesztéséről
1927. évi V. törvénycikk egyes adók és illetékek mérsékléséről és a pengőértékben való számíttással kapcsolatos rendelkezésekről, továbbá az önkormányzati testületek háztartásának hatályosabb ellenőrzéséről
1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról
1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról
1997. évi CI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről
2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
2003. évi XLV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról
2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról

AB határozatok

44/B/1993. AB határozat
8/2011. (II. 18.) AB határozat

Külföldi jogforrások

Bundesbeamtengesetz (2009) – a szövetségi köztisztviselőkről szóló törvény
Caisse nationale de Crédit agricole (loi 18 janv 1988, art. 10)
CE 31 déc. 2008, M. Cavallo, req. no 283256: Lebon 481; AJDA 2009. 142, chron. Liéber et Botteghi: Le retour du «fonctionnaire contractuel»
CE, 18 décembre 2013, n° 366369 La veille juridique sur la fonction publique janvier 2014 – n° 54. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-262
Civil Service Act; Ambtenarenwet (1929) – a holland közszerződési kódex
Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales
Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement
Loi 22 avr. 1806
Loi de dégagement des cadres (Loi no 84-16 du 11 janvier 1984)
Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors
Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale
Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, 1. art
Un décret en Conseil des ministres

Egyéb források

- #GovLabLatvia – Latvijas valsts pārvaldes inovācijas laboratorijas. *Ministru Kabinets*, 2020. december 29. Online: www.mk.gov.lv/lv/content/govlablatvia-latvijas-valsts-parvaldes-inovacijas-laboratorijas
- „Action publique 2022”. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_cadres_de_la_FP/guide-mener-a-bien-la-transformation-d-un-service.pdf
- A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának 27. cikke és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek 12. cikke alapján (földrajzi egyen-súly), 2. számú melléklet, 2018. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr-key-figures_2018_en.pdf
- A digitális jólét program 2.0.
- A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági ágak, ágazatok szerint, nemenként – TEÁOR’08 (2008–2020). Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf005a.html?down=216
- A köztisztviselők jogállásáról szóló 3631-es törvényjavaslat.
- A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről.
- Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója 2014.
- Báthory Zsuzsanna: *Az IMD és a WEFORUM versenyképességi jelentéseinek struktúrája és módszertani háttere*. Műhelytanulmány, Budapest, BCE Vállalatgazdaságtan Intézet, 2005. Online: www.vallgazd.hu
- Bundesverwaltung: Digitalisierungstarifvertrag für den öffentlichen Dienst geplant. *Öffentlicher Dienst News*, 2019. október 29. Online: <https://translate.google.fr/translate?hl=fr&sl=de&tl=fr&u=https%3A%2F%2Foeffentlicher-dienst-news.de%2Fbundesverwaltung-digitalisierungstarifvertrag-verdi-innenministerium-dbb-e-governement%2F&anno=2&sandbox=1>
- Cabinet Office: *Departmental Improvement Plans*. 2013. Online: www.gov.uk/government/collections/departmental-improvement-plans
- Chardin, Thomas: *Expérience collaborateur: définition, enjeux et perspectives*. Online: www.parlonsrh.com/media/experience-collaborateur-definition-enjeux-perspectives/
- Civil Service Talent Management. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-talent-management/civil-service-talent-management
- Civil Service Workforce Plan 2016–2020. London. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf
- CNFPF: Les conditions d’emploi des agents publics locaux dans l’Europe élargie. 2005.

- Das Personal des Bundes 2013. Daten und Fakten.* Bundes Kanzleramt Österreich, 2013.
- Développement et support. *FOD Beleid & Ondersteuning – SPF Stategie & Appui*, 2018. január 8. Online: https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support
- DHS Strategic Workforce Planning. Oversight of Departmentwide Efforts Should Be Strengthened. *U.S. Government Accountability Office*, 2012. Online: www.gao.gov/assets/660/650479.pdf
- Discover a Career in the Public Service. *Publicjobs*. Online: www.publicjobs.ie
- Dumoulin, Sébastien: «Moncompteformation», une «appli» inspirée des géants de la tech. *LesEchos*, 2019. szeptember 20. Online: www.lesechos.fr/economie-france/social/moncompteformation-une-appli-inspiree-des-geants-de-la-tech-1133279
- Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948. Fassung vom 28. 12. 2017.
- Guidance Civil Service Accelerated Development Schemes. *Civil Service website*, 2021. március 31. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-talent-management/civil-service-talent-management
- Jelentés a NAV ellenőrzéséről – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hátralékkezelési és végrehajtási eljárásai, valamint a kiemelt adózói körben gyakorolt tevékenysége szabályszerűségének, az EUROFISC rendszer működésének ellenőrzéséről. 2015. március 30–31.
- Jobbörse Republic Österreich*. Online: www.jobboerse.gv.at
- Kovács Tímea: Munkavállalói élménnyel a fluktuáció ellen. *HR Portál*, 2019. április 1. Online: www.hrportal.hu/hr/munkavallaloi-elmennyel-a-fluktuacio-ellen-20190401.html
- Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020). Online: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- Kiss László: *Kutatási jelentés. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, ÁROP-2.2.17 azonosító számú, „Új közszolgálati életpálya” tárgyú projekt.* Kézirat, Budapest, 2013.
- KPMG: *Les ressources humaines de demain-2019*. Online: <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/ca/pdf/2018/11/les-ressources-humaines-de-demain-2019.pdf>
- KSH: Keresetek, alkalmazásban állók – költségvetés összesen. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli058b.html
- La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement.* 2011.
- La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état.* Paris, Ministère de la fonction publique, 2016.

- Le projet du code de la fonction publique fédérale.* Online: <https://fedweb.belgium.be/fr/actualites/2018/codification-du-statut-communication-du-cabinet-de-la-fonction-publique>
- Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires?* European Institute of Public Administration, 2005.
- Ling, Tina: *Enquete Hays: La cohabitation des generations au travail.* *Hays.fr*, 2018. Online: www.hays.fr/la-cohabitation-des-generations-au-travail-2018
- Livre blanc sur la fonction publique.*
- Molnár László – Udvardi Attila: *Versenyképességi évkönyv 2016. Magyarország helyzetének változása a régiós versenyben.* Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt. – Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Online: www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13069&ty=pdf
- Mundschau, Nicolas: *La fonction RH a-t-elle un avenir?* *RH Info.* Online: www.rhinfo.com/thematiques/strategie-rh/la-fonction-rh-t-elle-un-avenir
- OCDE: *Moderniser l'Etat: La route à suivre.* Paris, 2005.
- OCDE: *Comptes nationaux des pays de l'OCDE, vol. IV. Comptes des administrations publiques 1996–2007.* Paris, OECD Éditions, 2008.
- OCDE: *Panorama des administrations publiques, 2017.* Paris, Éditions OCDE, 2017. Online: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr
- OCDE: *Panorama des administrations publiques 2019.* Paris, Éditions OCDE, 2019. <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>
- OCDE: *Panorama des administrations publiques 2021.* Paris, Éditions OCDE, 2021. Online: <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>
- OECD: *Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban.* Párizs, OECD PUMA/HRM, 2001.
- OECD: *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce.* Paris, OECD Publishing, 2011a.
- OECD: *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments = Government at a Glance 2011.* Paris, OECD Publishing, 2011b.
- OECD: *Human Resources Management Country Profiles.* Paris, OECD Publishing, 2012.
- Pfeiffer, Sabine – Anne Suphan: *Der AV-Index. Lebendiges Arbeitsvermögen und Erfahrung als Ressourcen auf dem Weg zu Industrie 4.0.* Working Paper 2015 #1 Finalfassung, Universität Hohenheim, Fg. Soziologie. Online: www.sabine-pfeiffer.de/files/downloads/2015-Pfeiffer-Suphan-final.pdf
- Poór Ferenc: *Paradigmaváltás. HR Portál.* Online: www.hrportal.hu/jelentese/paradigmavaltas.html
- Prya Dewkinandan – *Werken voor Nederland.* Online: www.werkenvoornederland.nl/over-de-rijksoverheid/ik-werk-voor-nederland/prya-dewkinandan

- Richardson, Jack – Peter Cunningham – Brian Stanislas (MBE): Presenting the ‘Golden Thread’! (GRID). *Civil Service Blog*, 2020. október 1. Online: <https://civilservice.blog.gov.uk/2020/10/01/presenting-the-golden-thread-grid/>
- Service des archives économiques et financières: *Monopoles – Imprimerie nationale*. Forrás: www.economie.gouv.fr/saef/imprimerie-nationale
- Services for Agencies Technology Systems. *U.S. Office of Personnel Management (OPM) website*. Online: www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usa-staffing/
- Soper, Debra – Jack Richardson: New Applicant Tracking System Takes Recruitment to a Different Level. *Civil Service Blog*, 2019. szeptember 11. Online: <https://civilservice.blog.gov.uk/2019/09/11/new-applicant-tracking-system-takes-recruitment-to-a-different-level/>
- Statens kompetenceløsninger tilbyder nu pre- og onboarding som koncept i Campus. *Økonomistyrelsen*, 2020. június 11. Online: <https://oes.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/november/statens-kompetenceloesninger-tilbyder-nu-pre-og-onboarding-som-koncept-i-campus/>
- Szetey Gábor: *Kormányzati személyügy – A közigazgatási kultúraváltás motorja*. Kormányzati háttérdokumentum. Balatonöszöd, 2006. augusztus 31.
- Telework Guide. *Official Website of the U.S. Office of Personnel Management*. Online: www.telework.gov
- The Strategic Alignment System. *U.S. Office of Personnel Management*. Online: www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp
- Une solution centrée sur l'employé et axée sur les compétences pour l'ensemble de vos cas d'usage, *Clustree*. Online: www.clustree.com/solution/
- U.S. Office of Personnel Management. Workforce Planning Best Practices. 2008. Online: www.opm.gov/servicesfor-agencies/hr-line-of-business/migration-planning-guidance/mpg-2_information_workforce_planning_best-practicesv2.pdf
- Via CNBC: Nemsokára már az állásinterjúkon is videorobotokkal beszélgethetünk. *Növekedés.hu*, 2018. március 23. Online: <https://novekedes.hu/tech/nemsokara-mar-az-allasinterjukon-is-videorobotokkal-beszelgethetunk>
- Werken aan de favoriete werkgever van Nederland. *Trends in HR*, 2017. november 21. Online: www.publiekperspectief.nl/werken-aan-favoriete-werkgever-nederland/
- Werken voor Nederland. Online: www.werkenvoornederland.nl/
- Workforce Planning Best Practices. *U.S. Office of Personnel Management*, 2008. Online: www.opm.gov/servicesfor-agencies/hr-line-of-business/migration-planning-guidance/mpg-2_information_workforce_planning_best-practicesv2.pdf

- World Economic Forum: *The Future of Jobs Report 2018*. Online: www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018
- World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2008–2009*. 2008. Online: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf
- World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2015–2016*. 2015. Online: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- Zvezdovics Anita: Az Employer Branding jövője: 5 másolható trend a világ élvonalából. *HRpower*, 2018. június 7. Online: <https://hrpwr.hu/cikk/az-employer-branding-jovoje-5-masolhato-trend-a-vilag-elvonalabol>



A közszolgálat terén a változások ma gyorsan és mélyrehatóan következnek be. A rendszerváltozáskor Magyarország élen járt a karrierrendszer bevezetésében, ma pedig – a nagyobb rugalmasság érdekében – annak lebontásában. A közszolgálat törvényi szabályozása széttöredezett: a közszférában ma tizenhatalcfcéle foglalkoztatási jogviszonyban lehet dolgozni, ezekből nyolcat alkalmaznak a közigazgatásban. Még azonos jogálláson belül is munkáltatónként különböznek az alapvető foglalkoztatási feltételek. Az egységes községi szabályozás helyébe szervezeti szinten felépített, új, belső szabályrendszer lépett. A községi dereguláció és decentralizáció megnövelte a munkáltató hatalmát, és ezzel párhuzamosan a „tisztviselők” függősége felerősödött.

Az egységes státusz felszámolása nemzetközi jelenség, de eltűnni látszik az egységes munkáltató is. Egyre nagyobb teret nyer a szerződéses alkalmazás. A külszolgálat, a rendvédelem és a katonaság hagyományosan önálló státuszszabályozása mellett a közoktatásban, a felsőoktatásban, illetve a kórházakban is speciális jogállású személyzet dolgozik. Egyre nehezebb kategorizálni az egyes államokat abból a szempontból is, hogy melyik modelladó ország hatása alatt fejlődnek, mivel tértől és időtől függően más és más minta érvényesül ugyanabban az országban is. A közszolgálat fejlődése során bekövetkezett változások nyomán gyökeresen másként kell gondolkodnunk alapvető nézetekről, fogalmakról, jelenségekről, mint a rendszerváltozás időszakában. Bizonyos fogalmak elvesztették érvényességüket, más kategóriák viszont még csak most vannak születőben: paradigmaváltáshoz érkezünk a közszolgálatban is.



9 789635 317653