

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Kormányzati személyzetpolitika



Szerkesztette:
HAZAFI ZOLTÁN

Dialóg Campus

KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKA

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztők

Kiss György és Kis Norbert

KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKA

Szerkesztette:
Hazafi Zoltán

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szerzők

György István (I. 1.1., 1.2., 1.3., II. 1.2., 1.3., 1.4., 1.5., 5.)
Hazafi Zoltán (I. 1.4., II. 1.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.6., 2.7., 3., 4.)
Merkovity Norbert (II. 2.1., 2.5.)
Szakács Gábor (III. 1., 2.)
Szakács Édua (III. 3.)

A szerkesztésben közreműködött
Ludányi Dávid

Szakmai lektor
Kiss György

A kézirat lezárásának ideje: 2018 augusztusa

© Dialóg Campus Kiadó, 2019
© Szerkesztő, 2019
© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Rövidítések jegyzéke	7
I. Alapvetések	9
1. Bevezetés, alapfogalmak	9
1.1. A közszféra és a magánszféra elhatárolása	9
1.2. A közszolgálat fogalma, értelmezési keretei	11
1.3. A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei	13
1.4. A közszolgálati személyzeti politika fogalma	19
II. A kormányzati személyzetpolitika általános megközelítése	27
1. A közszolgálati személyzetpolitika története Magyarországon	27
1.1. Közszolgálati személyzetpolitika a második világháború előtt	27
1.2. Közszolgálati személyzetpolitika a szocialista időszakban	29
1.3. „Egy koncepció a közszolgálatról”	31
1.4. A harmadik Magyar Köztársaság első köztisztviselői törvénye	33
1.5. A kormányzati személyzetpolitika változásai a Ktv. hatálya alatti időszakban	35
2. Kormányzati paradigmák, személyzeti rendszerek, közszolgálati „emberkép”	41
2.1. Kormányzati paradigmák világa	41
2.2. A „service public” értelmezései	52
2.3. A személyzeti rendszerek típusai	55
2.4. Közszolgálati „emberkép”	59
2.5. Személyzetpolitikai kultúrák	61
2.6. Európai modellek	72
2.7. A közszolgálati életpálya	78
3. Személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ	81
3.1. Személyzetfejlesztési stratégia	81
3.2. A magyar közszolgálat „személyzetfejlesztési stratégiája”	82
3.3. Összkormányzati személyzetpolitika	89
3.4. Szektorális személyzetpolitika	93
3.5. Személyzetpolitika decentralizált rendszerekben	93
3.6. Reform és változás	97
4. Távlatos munkaerő-tervezés	100
4.1. A stratégiai munkaerő-tervezés nemzetközi tendenciái	100
4.2. A magyar közszolgálat munkaerő-tervezésének stratégiai döntéstámogató rendszere	102
5. Kormányzati személyzetpolitika és közszolgálati pragmatika	111
5.1. A kiválasztás (a jogviszony keletkezése)	111

5.2. Az előmenetel	116
5.3. A teljesítményértékelés és a minősítés	118
5.4. Az illetményrendszer	121
5.5. A pályabiztonság	123
III. A kormányzati személyzetpolitika megvalósítását szolgáló stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati modellje	127
1. Emberierőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban	127
1.1. Az emberi erőforrás különleges szerepe a folyamatos fejlődésben	127
1.2. A kormányzati személyzeti politika és az emberierőforrás-gazdálkodás viszonyrendszere	128
1.3. Az emberierőforrás-gazdálkodás rövid fejlődéstörténete	130
1.4. Az emberierőforrás-gazdálkodás helye és szerepe a közszolgálat működésében	140
1.5. A stratégiai emberierőforrás-menedzsment megkülönböztető jegyei és fogalmi meghatározása	144
1.6. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje	145
2. A kormányzati személyzetpolitika hatása a közszolgálatban folyó emberierőforrás-gazdálkodásra	151
2.1. Az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai válaszlehetőségei a kormányzati személyzeti politikára	151
2.2. A kormányzati személyzeti politika meghatározó szerepe a munkavégzési rendszer megoldások kialakításában és működtetésében	154
2.3. A kormányzati személyzetpolitika és a munkavégzési rendszer megoldások egymásra gyakorolt hatása	162
2.4. A kormányzati személyzeti politika és az életpályamodellek által befolyásolt emberierőforrás-áramlás lehetőségei és kényszerei	166
2.5. Stratégiai kényszerek és válaszlehetőségek az emberierőforrás-fejlesztésben a kormányzati személyzeti politika tükrében	172
3. A közszolgálati teljesítménymenedzsment és kapcsolódási lehetőségei a kormányzati személyzetpolitikához	176
3.1. Ki fut jobban? – Avagy bevezető gondolatok a közszolgálati teljesítménymenedzsmenthez	176
3.2. Mi a teljesítmény, és miért kell menedzselni?	177
3.3. A teljesítménymenedzsment fogalma	179
3.4. Néhány szó a komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek előnyeiről	189
3.5. Teljesítménymenedzsment, teljesítményértékelés, teljesítménymérés	191
3.6. Teljesítménymenedzsment a közszolgálatban	194
3.7. Zárszó helyett...	204
Felhasznált irodalom	207
Szakmai kiadványok	219
Jogszabályok	221

Rövidítések jegyzéke

Áttv.	az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény
BVK	a „be vagy ki” emberierőforrás-áramlási modell
DEG	Digital Era Governance (digitális kori kormányzás)
ÉHTA	az „élethosszig tartó alkalmazás” emberierőforrás-áramlási modell
Életpályáért felelős miniszter	a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter
FKV	a „fel vagy ki” emberierőforrás-áramlási modell
Hjt.	a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
Hszt.	a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
IKT	információs és kommunikációs technológiák
Kjt.	a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
Konceptió	<i>Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)</i> című dokumentum
Közigazgatási Stratégia	Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia
Köszolgáltatás-fejlesztési projekt	<i>A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása</i> elnevezésű projekt
KÖZIGTAD	közszolgálati statisztikai adatrendszer
KSzSzR	Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszer
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ktv.	a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
KKS	Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia
MP	Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok
MP 11.0	Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011
MP 12.0	Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2012
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
MÁK KIRA	a Magyar Államkincstár központosított illetményszámfejtő rendszere
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Munka Törvénykönyve	a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény
Navt.	a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
NPM	új közmenedzsment (New Public Management)
NWS	neoweberi állam (Neo-Weberian State)
Személyzetpolitikai miniszter	a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter

Vákát oldal

I. Alapvetések

1. Bevezetés, alapfogalmak

Tankönyvünk elején szükségesnek tartjuk bemutatni, értelmezni azokat a fogalmakat, amelyek végigkísérik az egész művet, és amelyek ismeretét nélkülözhetetlennek tartjuk a *Kormányzati személyzetpolitika* című tantárgy elsajátításához. Meghatározzuk tehát a *közszolgálat*, a közszolgálati munkavégzés fogalmát, elhatárolva a magánszférában működő munkavégzéstől, és számba vesszük a közszolgálati alkalmazottak körét, csoportjait. Mintegy katalógust készítünk arról a személyi körről, amelyre vonatkozóan kialakítják a kormányok a mindenkori kormányzati személyzetpolitikát. S ebből már adódik a következő vizsgálandó fogalom: a *közszolgálati személyzetpolitika*, amelyhez kapcsolódnak a tantárgy ismeretei. Végül a modern közszolgálatok jelentős részében megfigyelhető, hogy a személyzeti politika úgynevezett *életpályát* teremt a közszolgálati alkalmazottak számára. Ennek értelmezésével, sajátosságainak vizsgálatával zárul a fejezet.

1.1. A közszféra és a magánszféra elhatárolása

A közszolgálat fogalmának meghatározása előtt meg kell vizsgálnunk azt a tágabb környezetet, amelyben a kifejezés értelmet nyer. Ez pedig a munka világa, amelyben a legváltozatosabb szervezeti keretekben és jogszabályi környezetben megszámlálhatatlan típusú munkavégzés folyik. Ha a munkavégzési formákat csoportosítani akarjuk, úgy egy ismérv azonnal szembeötlik. Éspedig az, hogy jelentős különbség van a *közszféra* és a *magánszféra* területén megvalósuló munkavégzések között. Lássuk az eltérő sajátosságokat:

- a) A közszférában a munkáltató (a közjogi hagyományaink szerinti elnevezéssel: szolgálatadó) az *állam vagy annak valamely szerve, beleértve itt az önkormányzatokat* is. Ezen egyszerű mondat mögött komoly elméleti probléma húzódik meg. Éspedig az, hogy az állam mint egész valóban felfogható-e munkáltatóként. A közszolgálati törvények szerint igen, hiszen a jogviszonyok alanyainak meghatározásakor több helyütt is olvashatjuk, hogy az egyik alany az állam. A Kttv. a 36. § (1) bekezdésében így fogalmaz: „A kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között a közszolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.” Ugyanakkor a törvények ezt a tételt nem viszik végig konzekvensen. Ugyanis például megszüntethető felmentéssel a kormánytisztviselő jogviszonya, ha az őt alkalmazó közigazgatási szervet átszervezik, vagy annak megszűnik valamely feladata.

Ha tényleg az állam lenne minden tekintetben a munkáltató, akkor a jelzett okok miatt nem lehetne megszüntetni a tisztviselő jogviszonyát, hanem másik szervnél másik munkakört kellene felajánlani a számára. Ezért tartjuk fontosnak hangsúlyozni az állam mellett az állam valamely szervét (kormányhivatal, bíróság, egyetem stb.) a szolgáltatói oldalon.

Bármilyen típusú és szintű állami szervről is legyen szó, közös sajátosságuk, hogy *költségvetési szervek*. Ez azt jelenti, hogy a feladataik ellátásához szükséges forrásokat közvetlenül (például a minisztériumok esetében) vagy közvetetten (például önkormányzati óvoda esetében) a központi költségvetés biztosítja. Azért van erre szükség, mert a közszolgálati szervek vagy egyáltalán nem rendelkeznek önálló bevétellel, vagy ha mégis, az kevesebb, mint ami a működésükhöz kell.

Ezzel szemben a magánszféra területén nem állami szerveket, hanem döntően *gazdasági társaságokat* (részvénytársaságokat, korlátolt felelősségű társaságokat, betéti társaságokat), *magánintézeteket*, *egyházi*, *alapítványi szervezeteket* találunk a munkáltatók oldalán. Ezek a szervezetek többnyire *profitorientáltak*, tehát nemcsak annyi bevételt akarnak szerezni a tevékenységük fejében, ami fedezi a kiadásaikat, hanem eredményt is akarnak realizálni. Esetükben akkor lehet szó ritka állami támogatásról, ha az állam helyett látnak el bizonyos feladatokat (például az egyház iskolát tart fent).

- b) A közszféra területén működő szervek valamilyen *közfeladatot* látnak el, tehát az állampolgárok és szervezeteik közszükségeit elégítik ki, az állami alapfunkciók (védelem, rendészet, igazságszolgáltatás, közigazgatás, oktatás, egészségügy stb.) megvalósítását végzik. Közszolgáltatásaikat *valamennyi állampolgár igénybe veszi*, vagy potenciálisan igénybe veheti. Mindenki jár iskolába, orvoshoz, mindenkinek közigazgatási szervhez kell fordulnia a személyi igazolványáért, s potenciálisan bárkinek lehet polgári peres ügye bíróság előtt, vagy rendőri intézkedés alá eshet, ha gépjárművet vezet.

A magánszférában működő szervek végezhetnek *gazdasági* (termelő, értékesítő vagy szolgáltató) tevékenységeket éppúgy, mint *humán szolgáltatási* (oktatási, egészségügyi vagy szociális) feladatokat, de mindegyikben közös, hogy ezeket *nem feltétlenül veszi igénybe a társadalom minden tagja*. Ennek két fő oka van. Az egyik, hogy a magánszervek által nyújtott szolgáltatások többnyire nem közszükségelemek (például az áruházakban található sok-sok ezer termék nagy részét életünk során egyszer sem vásároljuk meg, a nők többsége nem jár italboltba, a férfiak többsége pedig műkörmöshöz). A másik ok pedig az, hogy amíg a közszférában a szervek vagy ingyenesen, vagy az értéket ki nem fejező ellenértéken nyújtják a szolgáltatásaikat, addig a magánszférában a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságának elve működik, egyszerűen szólva: ki kell fizetni az áru vagy a szolgáltatás profitot is tartalmazó árát.

- c) Minthogy az állami szervek a köz érdekében járnak el, a feladataik ellátásához szükség szerint állami impériummal rendelkeznek, *kényszert alkalmazhatnak*. A bírák, a közigazgatási tisztviselők vagy a rendőrök ki tudják kényszeríteni a határozatuk vagy intézkedésük végrehajtását. Hallottunk már engedély nélkül felépített épület bírságok segítségével kikényszerített lebontásáról, bírósági ítéletben megállapított kártérítési összeg vagy gyorsajtás miatt kiszabott rendőrségi szabálysértési bírsági behajtásáról. A magánszféra területén *az állami kényszer fő szabályként nem lehet jelen*. Egészen ritka kivételként akkor tudhatják maguk mögött nem állami szervek az állami impériumot,

ha valamilyen állami feladatot látnak el. A hegyközség nem állami szerv, hanem köztisztület, a hegybíró sem állami ember, mégis ő adja ki például a szőlőtelepítési engedélyeket, s rendelkezik azokkal a hatósági eszközökkel, amelyekkel meg tudja akadályozni az engedély nélküli telepítéseket.

- d) Az eddig elmondottakból következően egészen más a köz- és a magánszférában alkalmazottak *jogainak és kötelességeinek a terjedelme*. Anélkül, hogy részletekbe bocsátkoznánk, rögzítjük, hogy a közszférában mind a jogok, mind a kötelességek számosabbak, mint a magánszférában. Ennek okát alapvetően abban kell keresni, hogy a közfeladat ellátása, az állami impérium alkalmazása, a minősített adatok esetleges ismerete stb. többletkötelezettségeket ró a közszoigáokra. Példaként említhetjük a szigorú alkalmazási feltételeket, összeférhetetlenségi szabályokat, az utasításoknak való engedelmségi kötelmet, az információk megőrzésének kötelezettségét vagy a hivatásosoknál az egyes állampolgári jogok korlátozását. Azért, hogy ne legyen teljesen aránytalan a jogviszony, a közszoigálati törvények bizonyos többletjogokat biztosítanak az alkalmazottaiknak. Ugyancsak példaként soroljuk a garantált előmeneteli lehetőségeket, a szolgálatadó által finanszírozott képzésben, továbbképzésben való részvétel jogát vagy a magánszféránál jelentősen erősebb pályabiztonságot.

Jelentőségénél fogva külön említjük a köz- és magánszféra alkalmazottainak a *politikához való viszonyát*. A magánszférában a munkavállalók politikai jogai semmilyen korlátozás alá nem eshetnek. Szabadon lehetnek párt tagjai, vezetői, nyilvánosan politizálhatnak, választanak és választhatók képviselőnek, sztrájkolhatnak a törvény betartásával kapcsolatban stb. Ezzel szemben a közszoigálati alkalmazottainak többségét jelentős korlátozások sújtják. Egyesek még párt tagjai sem lehetnek (katonák, rendőrök, bírák vagy ügyészek), mások párttagok lehetnek ugyan, de vezetők már nem, illetve párt nevében nem vállalhatnak nyilvános közszereplést (közszoigálati tisztviselők vagy tűzoltók). Van, aki sem országgyűlési, sem helyi önkormányzati képviselő nem lehet (például azok, akik párttagok sem), van, aki bizonyos korlátozásokkal ugyan, de önkormányzati képviselő lehet (például a közszoigálati tisztviselők). Végül jelentősen korlátozzák vagy kizárják a közszoigálati alkalmazottak sztrájkjogát is.

Mindezek a szabályok azért születtek, hogy a közszoigálati alkalmazottak politikasemlegesen szolgálják a mindenkor legitim módon hatalomra került kormányt, illetve önkormányzatot. A politikasemlegességért cserébe pályabiztonságot kaphatnak, politikailag korrekt és törvénytisztelő kormányok és önkormányzatok esetében a választások után a közszoigálati alkalmazottak a helyükön maradhatnak. A közszoigálati alkalmazottak tevékenységét meghatározó egyik alapvető elv (vagy jelszó) így a *lojalitás*.

1.2. A közszoigálat fogalma, értelmezési keretei

A *közszoigálat* kifejezésnek, amely a fentiekből következően természetesen a közszoigálati területére esik, többféle értelmezési lehetősége van.

- a) *Magyary Zoltán klasszikus megfogalmazása* szerint a közszoigálat a köz minden válogatás nélkül való szolgálatát jelenti, amely az alkalmazott egész munkaerejét és egyéniségét leköti, különös engedelmséget, teljes odaadást kíván tőle, ám egyúttal

ennek fejében különleges jogállásban részesíti őt.¹ Úgy véljük, a meghatározás önmagáért beszél, nem igényel részletes magyarázatot. Annyit azonban meg kell jegyeznünk, hogy Magyar idejében (főként a két világháború között) a közszolgálati alkalmazottakra maradéktalanul igaz volt a különleges jogállás is. Eltérő jogi szabályozás alá estek a közszolgák, amely nagy presztízsű, igen jól megfizetett, védett szolgálatot biztosított számukra. A védett szolgálat legfontosabb jellemzői közül kiemelhetjük az alábbiakat:²

- úgynevezett zárt rendszerű személyzeti politikai modell volt, amely a szolgálatot élethivatásnak tekintette, s amelyben a tisztviselők jogviszonyának valamennyi elemét koherens módon rendezték a jogszabályok (a zárt rendszer sajátosságairól a 3.3. pontban olvashatunk részletesen);
 - karriertípusú megoldást alkalmazott, biztosította a közszolgálati alkalmazottak számára a folyamatos előmenetelt besorolásban, címekben, valamint illetményben egyaránt;
 - nagy fokú stabilitást biztosított, a munkáját jól végző alkalmazott szinte elmozdíthatatlan volt (nem ismerték még a jogszabályok például az átszervezés, feladatmegszűnés vagy létszámcsökkentés miatti felmentés lehetőségét);
 - privilégiumokat, anyagi, jogi és erkölcsi értelemben vett előjogokat biztosítottak a közszolgálati alkalmazottak számára (magas illetmény, betegségbiztosítás, nyugdíj), emiatt a közszolgálat rendkívül magas társadalmi presztízzsel rendelkezett.
- b) A hazai szakirodalomban az egyik *legelterjedtebb felfogás*³ alapulvételével, de azt kiegészítve, a közszolgálat három jelentését különböztethetjük meg.
- A közszolgálat jelenti egyrészt a *közsférában alkalmazottakat*. A figyelem itt tehát a személyekre irányul, s a megkülönböztetés alapja az, hogy valaki egy magánszervezetnél (gazdasági társaságnál, egyesületnél, egyháznál, magánszemélynél stb.) vagy egy állami, önkormányzati, illetve ilyen tulajdonban lévő szervnél dolgozik. Természetesen utóbbiak a közszolgálati alkalmazottak. Később látni fogjuk, hogy e megközelítésen belül is lehetséges tágabb vagy szűkebb értelmezés, attól függően, hogy milyen típusú közszolgálati szervnél (közigazgatási, igazságszolgáltatási szervnél vagy például oktatási intézménynél) foglalkoztatnak valakit.
 - A közszolgálat kifejezés alatt érthetjük másrészt a *közsféra személyzeti rendszerét*, vagy másképp fogalmazva azokat a célkitűzéseket, eszközöket, amelyek az előbb említett alkalmazottak foglalkoztatására irányulnak. Tehát hogy milyen modellekben (például zárt vagy nyílt rendszer), milyen elvek alapján (például érdek szerinti vagy más tényezőt előnyben részesítő), milyen szabályozási módok szerint (közjogias vagy magánjogias), illetve milyen jogviszonyelemeket (kiválasztás, előmenetel, minősítés, illetményrendszer, felelősségi rendszer, jogviszonymegszűnés stb.) s azokat miként szabályozva működteti egy kormányzat a közszolgálati alkalmazottait. (A most példaként említett modellekről, elvekről a későbbiekben természetesen bővebben olvashatunk.)

¹ MAGYARY 1942, 131.

² Lásd erről: GYÖRGY 2009, 13.

³ GAJDUSCHEK 2008, 17–19.

- Végül harmadrészt a közszolgálat jelentheti a *közszolgáltatásokat* is. Azokat a közfeladatokat, amelyeket a közszolgálati alkalmazottak a mindennapi munkájuk során ellátnak, s amelyekre e pont bevezetőjében már hoztunk példákat.
 - Láthatjuk, hogy a három értelmezési keret szorosan összefügg egymással, ha úgy tetszik, a közszolgálat különböző elemeit, oldalait hangsúlyozza. Ezek nélkül a közszolgálat nem is lenne magyarázható. Hogy csak egy vonatkozást említsünk: önmagában az kevés lenne a közszolgálati alkalmazotti mivolthoz, hogy valaki például egy önkormányzatnál áll alkalmazásban, az is szükséges, hogy közfeladatokat lásson el.
- c) Az egyetemünkön oktatott *Közszolgálati életpályák* című tantárgy tankönyve⁴ az előbbi értelmezési lehetőségek közül kettőt hangsúlyozva határozza meg a közszolgálat fogalmát. Eszerint a *közszolgálatnak* (*közszolgálati alkalmazottnak*) három alapvető jellemzője van:
- *állami vagy önkormányzati*, illetve ilyen tulajdonban lévő, költségvetésből gazdálkodó szervnél kell alkalmazásban állni;
 - *közfeladatot* (közszolgáltatásokat) kell ellátni;
 - a közszolgálati tevékenységet *élethivatal-szerűen*, életpályaként kell folytatni.

A három jellemző közül az első kettőről már esett szó. Az élethivatal vagy másképpen életpálya pedig azt jelenti, hogy valaki az iskolai elvégzését követően a közszolgálatban helyezkedik el, ott megy előre a pályán, „csinál” jó értelemben vett karriert, s onnan vonul nyugdíjba. Tehát mindvégig hűséges marad a közszolgálat egy vagy több ágához, szervéhez, tudását és gyakorlati képességeit gyarapítva professzionális munkát végez.

Tankönyvünkben alapvetően ezt a közszolgálat-fogalmat vesszük alapul, de a figyelmet a *kormányzati személyzetpolitikára* koncentráljuk. Azt vizsgáljuk tehát, hogy az imént jellemzett alkalmazotti réteg működtetésével kapcsolatban a mindenkori kormányzatok milyen politikai és jogi döntéseket alkotnak, mennyire becsülik meg a közszféra dolgozóit, különbséget tesznek-e, s ha igen, milyen mértékben a köz- és a magánszféra munkavállalóinak jogállásában.

1.3. A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei

Ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk érteni a kormányzati személyzetpolitikai döntéseket, ismernünk kell egyfelől a *közszolgálati alkalmazottak körébe* sorolható valamennyi réteget,⁵ másfelől a döntésekre kiható csoportosítási lehetőségeket. Ugyanis később látjuk majd, hogy a kormányzatok egyes esetekben valamennyi közszolgálati dolgozót érintő stratégiai és működtető döntéseket hoznak, máskor azonban csak néhány rétegre vonatkozó elhatározások születnek, s az sem ritka, hogy egyetlen közszolgálati alkalmazotti kör kerül a figyelem középpontjába, s egyetlen körre nézve születnek például új törvényi rendelkezések (lásd: 2.5.5. pont).

⁴ GYÖRGY 2018, 17–20. E tantárgy nem része az államtudományi mesterszakon tanuló hallgatók tantervének.

⁵ Az egyes közszolgálati rétegek számbavételekor támaszkodtunk a GYÖRGY 2018, 1.2. pontjában foglaltakra.

1.3.1. A legtágabb értelemben vett csoportosítás

Legtágabb értelemben közzszolgálati dolgozó mindenki, akire igaz a fentebb említett három jellemző. A jogi szabályozás oldaláról közelítve pedig mindazon alkalmazott, akita a jogállását szabályozó törvény annak minősít. Így minden kormánytisztviselő vagy köztisztviselő közzszolgálati alkalmazott, mert kiterjed rájuk a közzszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó törvény hatálya. A történeti hűség kedvéért meg kell jegyeznünk, ez utóbbi fogalmi megközelítés nem lett volna alkalmazható a rendszerváltást megelőző jogrendszerben. Ugyanis a második világháborút követően, a 80-as évek elejétől 1992-ig a közzszolgálati alkalmazottak jogviszonyát is a Munka Törvénykönyve szabályozta, együtt a gyári munkások vagy a szövetkezeti parasztok munkaviszonyával. A politika és a jogalkotó szándékosan megfélekedezett a közzszolgálatról, a köz- és magánszféra elhatárolásáról, hiszen a társadalmi tulajdon alapján minden közzszférának számított. A legtágabb értelemben a közzszolgálati alkalmazottak csoportjai a következők.

1.3.1.1. A közigazgatási tisztviselők

A közigazgatási tisztviselők csoportja önmagában is összetett, s nemcsak azért, mert nagyon sokféle közigazgatási szervet különböztetünk meg, hanem azért is, mert több törvény rendelkezései vonatkoznak a közigazgatásban foglalkoztatottak jogállására. Nem volt ez mindig így. A rendszerváltást követő mintegy húszéves időszakban a Ktv. szabályozta valamennyi közigazgatási tisztviselő jogviszonyát, a közzszolgálati pragmatikájuk elemeit.⁶ Így köztisztviselő volt mindenki, függetlenül attól, hogy államigazgatási vagy önkormányzati igazgatási, központi vagy helyi közigazgatási szervnél teljesített szolgálatot.

A kormányzati döntések hátterének elemzése nélkül (amely későbbi fejezet tárgya lesz) most csak annyit rögzítünk, hogy a jogalkotó 2010-ben bevezette a *kormánytisztviselő*, 2016-ban pedig az *állami tisztviselő* fogalmát. Ha ehhez hozzávesszük, hogy ugyancsak későbbi jogszabályi rendelkezések alapján eltérő szabályok vonatkozhatnak az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek (a továbbiakban nevezzük őket együttesen *sajátos jogállású közigazgatási szerveknek*) tisztviselőinek jogviszonyára, akkor az alábbi közigazgatási tisztviselői csoportokat különböztethetjük meg:

- *Kormánytisztviselők*: akik a központi államigazgatási és a megyei (fővárosi) kormányhivatalokon kívüli dekoncentrált szerveknél dolgoznak. Jogviszonyukat a Kttv. szabályozza.
- *Köztisztviselők*: akik az önkormányzati igazgatási szerveknél, az autonóm államigazgatási szerveknél és az önálló szabályozó szerveknél állnak alkalmazásban. Az önkormányzati tisztviselők jogállását ugyancsak a Kttv. rendezi, de a kormánytisztviselőktől részben eltérő normákkal. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselői jogviszonyban is alkalmazni kell a Kttv.-nek a kormánytisztviselőkre irányadó rendelkezéseit a köztisztviselők jogviszonyát szabályozó külön fejezetben talál-

⁶ Közzszolgálati pragmatikán valamely közzszolgálati réteg jogviszonya valamennyi elemének – kiválasztás, előmenetel, illetményrendszer, teljesítményértékelés stb. – egységes elveken nyugvó, egymáshoz igazodó, koherens jogi normák általi szabályozását értjük.

ható eltérésekkel. A sajátos jogállású közigazgatási szerveknél még bonyolultabb a szabályozás, esetükben ugyanis a Kttv.-t csak másodlagos jogforrásként kell alkalmazni azokban a jogviszonyelemekben, amelyekre nézve az egyes sajátos jogállású szervekről szóló külön törvény (úgynevezett szervezeti törvény) eltérően nem rendelkezik. Példaként: a Gazdasági Versenyhivatalnál vagy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál alkalmazott tisztviselők jogállására, konkrétan például előmenetelére, illetményrendszerére nézve a versenytörvény, illetve a médiatörvény eltérő (kedvezőbb) rendelkezéseket tartalmaz a Kttv.-ben foglaltaknál. Rájuk nézve tehát a Kttv. vonatkozó normáit nem kell alkalmazni.

- *Állami tisztviselők*: akik a megyei (fővárosi) kormányhivataloknál és járási (kerületi) hivataloknál szolgálnak. Jogállásukról az Áttv. rendelkezik, de ugyancsak oly módon, hogy háttérszabálynak megtartja a Kttv.-t.⁷ Most példaként elegendő annyit megjegyezni, hogy az Áttv. a legmarkánsabb eltérést a kormánytisztviselői és köztisztviselői szabályozáshoz képest az illetményrendszer területén valósította meg.

Jegyezzük még meg, hogy bármilyen közigazgatási szervekről legyen is szó, a *tisztviselők* munkáját *ügykezelők és fizikai alkalmazottak* segítik. A három kategória elhatárolásában az általuk ellátott feladatok jellege ad segítséget. A *tisztviselők* (legyenek kormány-, köz- vagy állami tisztviselők) az őket alkalmazó szervek feladat- és hatáskörében járnak el, tehát érdemi feladatokat végeznek. Ezek lehetnek döntés-előkészítések vagy akár döntések (hiszen a tisztviselők vezetői munkaköröket is betölthetnek) a legkülönbözőbb közigazgatási feladatokban (irányítás, felügyelet, ellenőrzés, jogalkotás, jogalkalmazás, szervezés stb.). A tisztviselők jogállása nagyban függ attól, hogy felső- vagy középfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek-e. Egészen más előmeneteli és illetményrendszerük van, más-más címetek kaphatnak, csak a felsőfokú végzettségük lehetnek vezetők, és így tovább.

Az *ügykezelők* a tisztviselők munkáját segítő, az alapfeladatok ellátását támogató ügykezelői tevékenységeket gyakorolják. Idesorolhatók többek között a titkárnői, leírói, iktatási és egyéb ügyiratkezelői munkák. Az ügykezelőkre is a Kttv. és az Áttv. hatálya terjed ki, hiszen munkájuk szorosan kapcsolódik a tisztviselők tevékenységéhez és így végső soron a közigazgatási szerv feladatellátásához.

A *fizikai alkalmazottak* tevékenysége ugyanakkor szervezetsemleges. Ugyanis nem különbözik egymástól a karbantartók, takarítók, fűtők stb. munkája attól függően, hogy egy közigazgatási szervnél vagy egy gazdasági társaságnál dolgoznak. Erre tekintettel jogállásukat nem is a közszolgálati törvények, hanem az Mt. rendezi.

1.3.1.2. Az államhatalmi szervek hivatalaiban alkalmazott tisztviselők

Az e csoportba tartozó szervek és közszolgálati alkalmazottak száma nem jelentős, de mégis másodikként, még hozzá a közigazgatási tisztviselőket követve tárgyaljuk őket. Ennek két oka is van. Az egyik, hogy ezek a hivatalok a parlamentáris demokráciában kiemelkedően fontos feladatokat ellátó államhatalmi szervek munkáját segítik. Idetartoznak ugyanis az Országgyűlés

⁷ Az állami szolgálati jogviszonyra a Kttv. szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni – mondja ki az Áttv.

Hivatala, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az Állami Számvevőszék. Hangsúlyozzuk, hogy közszolgálati alkalmazottaknak a szervek hivatali dolgozóit – köztisztviselőit – tekintjük, s nem soroljuk közéjük magát a köztársasági elnököt, az országgyűlési képviselőket, az alkotmánybírákat, az alapvető jogok biztosát vagy az Állami Számvevőszék elnökét. Ez utóbbiak ugyanis *állami* vagy más néven *közjogi méltóságok*. A hivatalok dolgozóit azért tekinthetjük közszolgálati alkalmazottaknak, mert valamennyien közfeladatokat, közelebbről közigazgatási jellegű feladatokat látnak el. Ugyanakkor nem tartozhatnak sem a hivatalok, sem az alkalmazottak a szűkebben vett közigazgatási szervek és tisztviselők közé, mert nem részei a végrehajtó hatalmi ágának. A másik ok, amiért a közigazgatási tisztviselők után említjük ezt a kört, az, hogy az itt foglalkoztatottak jogállását – másodlagos jogforrásként, a sajátos jogállású közigazgatási szerveknél már megismert módon – a Kttv. rendezi, s köztisztviselőknek minősíti őket. Amíg korábban nem volt jellemző, hogy a külön törvények eltérő szabályokat alkottak volna az államhatalmi szervek hivatalaiban dolgozó tisztviselők jogviszonyának egyes elemeiről, az elmúlt év végén az Országgyűlés Hivatalában alkalmazott tisztviselőkre jelentősen eltérő rendelkezéseket alkotott az Országgyűlés.⁸

1.3.1.3. A különleges jogállású, autonóm szervek tisztviselői

Még az előző csoportnál is szűkebb a köztisztviselőknek az a köre, amelyikre szintén a Kttv. szabályait kell másodlagos jogforrásként alkalmazni, amennyiben az e tisztviselőket foglalkoztató szervekre vonatkozó törvények eltérően nem rendelkeznek. *Négy szervezet sorolhatunk ide:* a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságát, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságát, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárát és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatalát. A külön csoportba gyűjtésük alapja az, hogy ezek a szervek nem államhatalmi jellegű szervek hivatalai, de nem is közigazgatási szervek, hanem nagy autonómiával rendelkező köztestületek (MTA, MMA) vagy csak az Országgyűléshez köthető, szintén önálló szervek (Történeti Levéltár, NEB) hivatalai.

1.3.1.4. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak jogállását korábban egyetlen törvény⁹ szabályozta. Tehát ugyanaz a jogszabály rendezte a hivatásos katonák és a rendvédelemben dolgozók (rendőrök, tűzoltók stb.) szolgálati viszonyát. A kormányzat azonban 2001-ben úgy döntött, hogy a hivatásos katonákra külön törvényt kell alkotni.¹⁰ A rendvédelemben szolgáló fegyveresekre egy ideig a régi törvény maradt hatályban, majd 2015-ben megszületett a máig hatályos Hszt. *A Hszt. hatálya kiterjed a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és a Nemzeti*

⁸ 2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.

⁹ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény.

¹⁰ A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény.

Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára. Utóbbi esetében a Hszt. azonban csak másodlagos jogforrás, mert elsősorban a Navt. rendelkezéseit kell alkalmazni. A felsorolt szerveknél szolgáló hivatásosok mindegyikének erőteljesen korlátozzák az állampolgári jogait (a jogviszony keletkezésének egyik feltétele, hogy a pályázó ezeket a korlátozásokat elfogadja). Így csorbulhat a mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, a gyülekezési és az egyesülési jog vagy a szabad véleménynyilvánítás joga. A korlátozások azonban nem egyformák. A rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tagjait korlátozzák a leginkább a jogaikban. Példaként: az ő politikai jogaik annyira szűkek, hogy még párttagok sem lehetnek. A több, imént említett szervezet hivatásosai ugyan lehetnek párttagok, de pártban vezető tisztséget nem viselhetnek, párt nevében nyilvános közszereplést nem vállalhatnak (nem nyilatkozhatnak a sajtóban).

1.3.1.5. A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai

Bár sok a hasonlóság a rendvédelem területén dolgozó és a honvédségnél szolgálatot teljesítő hivatásosok jogállása között, ám amint az előző pontban említettük, a két közszolgálati réteg pragmatikáját külön törvények szabályozzák. A katonák jogviszonyára a Hjt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ugyancsak az előző pontban szereplő gondolatot folytatva, az állapítható meg, hogy a hivatásos katonák állampolgári jogait éppúgy korlátozzák, mint a rendvédelmi szervek közül a rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tagjainak jogait.

1.3.1.6. A bírák, az ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak

A bírák, az ügyészek és a munkájukat segítő igazságügyi alkalmazottak egy csoportba sorolását megalapozza az a tény, hogy mindannyian az igazságszolgáltatás területén, egy hatalmi ágba tartozva végzik munkájukat. Más diszciplínák részletesen foglalkoznak a bíróságok és ügyészségek feladataival, így ezek taglalásától mi eltekinthetünk. Az alkalmazottak jogállásának szabályozásával kapcsolatban azonban egy érdekességre szeretnénk ráirányítani a figyelmet. A rendszerváltás előtt a hatalmi ágak megosztásának elve helyett a szocialista államelmélet a hatalmi ágak egységét hirdette. Ebből fakadóan a bírák és az ügyészek jogviszonyát is alapvetően a Munka Törvénykönyve szabályozta, de néhány végrehajtási rendelet (minisztertanácsi és miniszteri) azonban született a jogviszonyuk egyes elemeiről (díjazás, minősítés). Ezek a rendeletek azonban soha nem kizárólag az igazságügyi dolgozókra (bírák, ügyészek és segítők) terjesztették ki a hatályukat, hanem együtt rendezték velük az államigazgatási dolgozók hasonló jogviszonyelemeit. Ma már természetesen külön-külön törvények és végrehajtási rendeletek szabályozzák a bírák,¹¹ az ügyészek¹² és az igazságügyi alkalmazottak¹³ pragmatikáját.

¹¹ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény.

¹² A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény.

¹³ Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény.

1.3.1.7. A közalkalmazottak

Ez a közszolgálati alkalmazottak legnagyobb létszámú, legheterogénebb és legvitatottabb jogállású rétege. Lássuk előbb, hogy kik ők, majd azt, hogy miért vitatott jogállásúak. A közalkalmazottak állami vagy önkormányzati fenntartású (tulajdonú) közintézményekben dolgoznak. A két jellemzőnek együttesen kell fennállni. Tehát önmagában kevés, hogy egy pedagógus például általános iskolában dolgozik, ha az iskola egyházi vagy alapítványi fenntartású. Csak az állami vagy az önkormányzati iskola dolgozója lehet közalkalmazott. A nem állami vagy önkormányzati közintézmények foglalkoztatottjai az Mt. hatálya alatt állnak. (Más kérdés, hogy sokszor jogszabály alapján vagy a fenntartó döntése szerint a nem állami vagy önkormányzati közintézményekben is tekintettel vannak a Kjt. rendelkezéseire.) A közintézményeknek számtalan típusa van. Ha csoportosítani szeretnénk őket, *a következőket különböztethetjük meg*: oktatási intézetek (például óvodák, általános és középiskolák, egyetemek és főiskolák), kulturális intézetek (például könyvtárak, múzeumok, színházak, művelődési házak), egészségügyi intézetek (például szakorvosi rendelők, kórházak), szociális intézetek (például bölcsődék, szociális otthonok), gyermek- és ifjúságvédelmi intézetek (például családok átmeneti otthona, otthont nyújtó ellátás, utógondozó ellátás).

A közalkalmazottak az előző csoportokban felsorolt közszolgálati alkalmazottaktól sok vonatkozásban különböznek, a legfontosabb eltérés azonban az, hogy (ritka kivételtől eltekintve) nem alkalmazhatnak kényszerítő eszközöket, nem áll mögöttük az állami imperium. Ebből aztán számtalan egyéb eltérés is következik: kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak rájuk, a Kjt. rendelkezései közel állnak az Mt. rendelkezéseéhez, amely mögöttes jogforrása a Kjt.-nek, a közalkalmazotti pályáról nehezebb az átjárás például a kormánytisztviselői karba, mint egy rendvédelmi alkalmazottnak stb. Minderre – és még számtalan, itt ki nem fejtett okra tekintettel – sokan megkérdőjelezik a közalkalmazottak közszolgálati alkalmazotti minőségét (az alig eltérő elnevezés ellenére is). Mi azonban úgy látjuk, hogy a jelentős eltérések ellenére is a közalkalmazottak megfelelnek a közszolgálati alkalmazotti kritériumoknak, és a legtágabb értelemben felfogott közszolgálat részei.

1.3.2. A tágabb értelemben vett csoportosítás

Tágabb értelemben a közszolgálati alkalmazottak körébe a fenti rétegek közül hármat sorolunk: a közigazgatási tisztviselőket, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjait és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjait. Ennek a csoportosításnak az alapja az MP¹⁴ (lásd az egységes életpályamodellt a 3.7.2. pontban). Ez a program – nevéből is fakadóan – alapvetően a közigazgatás fejlesztéséről szól, de lényeges megállapításokat tesz az állammal kapcsolatban is. Kimondja, hogy az erős állam elvét az szolgálja, ha a felsorolt három életpálya fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is érintkező életutak egységes kidolgozása. Az érintkező életutak pedig lehetővé teszik a korábban már említett átjárhatóságot az egyes pályák között. Az MP-ben megfogalmazott elvek a gyakorlatban is testet öltöttek. Ennek alapján jött létre 2012-ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, eredetileg azzal a három

¹⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.

karral, amely a közigazgatási tisztviselőket, a rendvédelem és a honvédelem területén alkalmazottakat képi egymásra tekintettel lévő tantervekkel (gondoljunk csak a közös egyetemi modul tantárgyaira). De a jogalkotásban is megfigyelhetjük e három réteg egységes kezelését, példaként említhetjük azt a kormányrendeletet,¹⁵ amely a három réteg alkalmazottainak teljesítményértékelési rendszerét egységesen, azonos normákkal szabályozza. Így ha például egy hivatásos rendőrtiszt a „civil” közigazgatásba szeretne átmenni (átjárás), a korábbi teljesítményéről a közigazgatási szerv vezetője képet tud kapni, hiszen ugyanolyan módon értékelték a rendőr munkáját, mint ahogy azt a közigazgatási szervben is tették volna.

1.3.3. A szűkebb értelemben vett csoportosítás

Végül, szűkebb értelemben csak az 1.3.1.1. pontban szereplő közigazgatási tisztviselőket értjük a *közszolgálati tisztviselő* fogalma alatt. Ennek kézenfekvő oka, hogy tankönyvünk alapvetően az Államtudományi és Közigazgatási Kar hallgatói számára készült, akik többnyire a közigazgatás valamely szervénél helyezkednek el. Számukra tehát a közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó kormányzati személyzeti politika ismerete a legfontosabb, a többi rétegre vonatkozó politikák, elvek és szabályok annyiban jelentősek, amennyiben azok – az MP-ben meghatározott módon – valamilyen kapcsolatban állnak a közigazgatással.

1.4. A közszolgálati személyzeti politika fogalma

A *közszolgálati személyzeti politika* fogalmát korábban már többen meghatározták. Ezekre a definíciókra általában jellemző, hogy az egyébként rendkívül összetett fogalom valamelyik elemét kiemelve írják le a személyzeti politikát.

Magyary Zoltán szerint „[a] közszolgálat eredményességének biztosítására szolgáló megoldásoknak és azok alkalmazásának rendszerét nevezzük személyzeti politikának.”¹⁶ A személyzetpolitikának kettős feladata van: egyrészt a szolgáltató állam, a szolgáltató hivatalnokok, valamint az adófizető közönség érdekeinek összeegyeztetése; másrészt a személyzet eredményességének legmagasabb színvonalon tartása.¹⁷

Szamel Lajos az állami személyzeti munka eredményességének feltételeként fogja fel a személyzeti politikát, mert véleménye szerint a hosszú távú személyzetpolitikai irányvonal a különböző szintű vezetők személyzeti döntéseikhez nyújt követhető, egységes kereteket. A személyzeti politikának egységes irányt kell mutatnia a személyzet kiválasztása (alkalmazási feltételek, kiválasztási módszerek, jogviszonymegszűnés, -megszüntetés), teljesítményének értékelése (előmenetel, minősítés, illetmény) és felelőssége tekintetében.¹⁸

Lőrincz Lajos a személyzeti politika fogalmát tágabban határozza meg, illetve a zárt személyzeti rendszerekre jellemzően kiegészíti a közszolgálati pragmatika konzisztens jogi

¹⁵ A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet.

¹⁶ MAGYARY 1944, 7.

¹⁷ MAGYARY 1944, 7.

¹⁸ SZAMEL 1982; 1988.

szabályozásával. „A közigazgatási személyzeti politika a közigazgatásban alkalmazottak kiválasztására, alkalmazási feltételeik meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képe-
sítésére, bérezésére, előmeneteli feltételeire és lehetőségeire vonatkozó, hosszú távra szóló,
egymással összhangba hozott, valamilyen formában deklarált elképzelések, célkitűzések
összessége.”¹⁹ A zárt személyzeti politika része, hogy a szolgálati jogviszonyt logikus
rendben egymásra épülő jogszabályok rendezik átfogóan.²⁰

Berényi Sándor szerint a személyzeti politika célok és eszközök összessége. A szer-
vezeti működés szükségszerű velejárója. Minden szervezeti rendszerben „kialakul egy
tudatos személyzetpolitika, a személyzeti tevékenység összefüggő rendszere, a személyzeti
döntéseknek, az információk nyilvántartásának viszonylagos tudományos alapossággal
kialakított intézményültsége”.²¹

Gajdusчек György szintén a célok és eszközök összességének tekinti a személyzeti
politikát.²²

Linder Viktória tovább bővíti a személyzetpolitika fogalmát, s a személyzetpolitikai
elveken és célkitűzéseken, valamint a speciális, átfogó vagy ágazatonként és jogforrási
szintenként differenciált jogi szabályozáson túlmenően az emberierőforrás-gazdálkodási
módszerek és eszközök meghatározását is a fogalom részének tekinti.²³

A személyzetpolitika azonban nemcsak elvek, célkitűzések, módszerek, eszközök
összessége, mivel ezek eléréséhez, alkalmazásához *aktív cselekvésre* is szükség van.
A személyzetpolitika fogalmához ezért hozzátartozik a megvalósításhoz szükséges *intéz-
ményrendszer* is. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati személyzetpolitikának kormányzati
felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koor-
dinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok.²⁴ Ezek közé tartozik a létszám ter-
vezése, alakulásának figyelemmel kísérése (nyugdíjba vonulók száma, várható időpontja,
tartósan távol lévők létszáma, éves átlagos fluktuáció stb.), a szervezeti stratégiai célok
megvalósításához szükséges kompetenciák felmérése és tervezése. Fontos, hogy a terve-
zési mechanizmus folyamatai központi és helyi szinten egyaránt beépüljenek a szervezetek
személyügyi működésébe.

Mindezek alapján a *közszolgálati személyzetpolitika* az alábbi jellemzőkkel határoz-
ható meg:

- 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.

¹⁹ LŐRINCZ 1986; 1995a.

²⁰ LŐRINCZ 1996, 205–209.

²¹ BERÉNYI 1992.

²² GAJDUSCHEK 2008.

²³ LINDER 2010, 10.

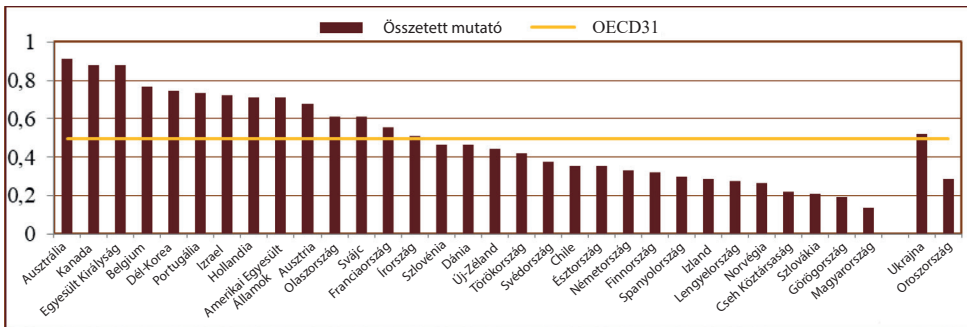
²⁴ BERÉNYI 1992.

A közszolgálati személyzetpolitika négy pillérre épül:

- humánstratégia,
- jogi szabályozás,
- HR-eszközök, módszerek,
- stratégiai cselekvőképesség.

Az OECD a *Kormányzati körkép* című, rendszeresen megjelenő jelentésében indikátor segítségével értékeli az országokat, hogy mennyire jellemző a stratégiai HR-működés a központi kormányzatra. Az indikátor az alábbi tényezőket veszi figyelembe:²⁵

- léteznek általános értékelési keretek a vezetők számára, amelyek a szervezet stratégiai céljaihoz és eredményeihez kapcsolódnak,
- a felső- és középszintű teljesítményértékelésébe a stratégiai HRM-célok beépülnek,
- a szervezetek HRM-kapacitását a központi HR-egység rendszeresen felülvizsgálja és értékeli,
- a feladatarányos létszámot tervezik, az új feladatokat a tervezésnél figyelembe veszik,
- a demográfiai változásokra tekintettel terveznek,
- a munkaerő-tervezés része az elemzés, a monitoring és az előrejelzések,
- a munkaerő-tervezés figyelembe veszi a stratégiai HRM-kérdéseket (például költségvetési megfontolások, teljesítményalapú költségvetés).



1. ábra

Stratégiai HR-menedzsment alkalmazása a központi közigazgatásban

Forrás: a szerző szerkesztése a 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government alapján

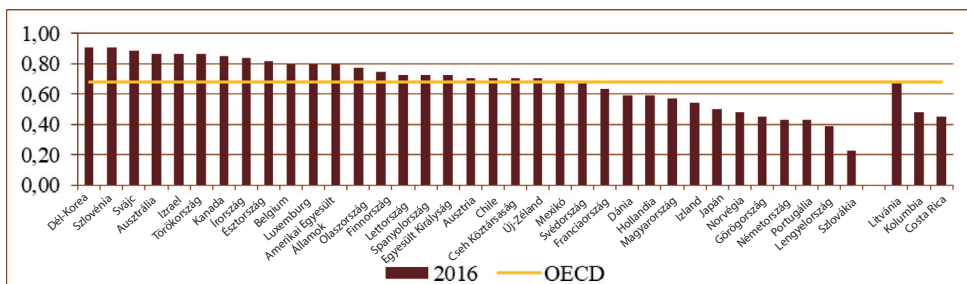
A stratégiai HRM fontos előfeltétele, hogy a kormányzat rendelkezzen a személyzetpolitikai döntések meghozatalához szükséges adatokkal, információkkal. Az OECD egy másik indikátor segítségével azt is értékeli, hogy az országokban mennyire biztosított az adat- és tényalapú döntéshozatal. Az indikátor a következő tényezőket tartalmazza:²⁶

- rendszeres jelentések készülnek a személyi állományról,

²⁵ OECD 2011, 90–91.

²⁶ OCDE 2017, 152–153.

- adattáblák állnak rendelkezésre a vezetői döntésekhez,
- adatokat használnak a munkaerő-tervezéshez,
- adatokat használnak a továbbképzési tervekhez,
- adatokat használnak a szociális párbeszédhez,
- a közvéleményt rendszeresen tájékoztatják.



2. ábra

A személyi állomány igazgatási adatainak gyűjtése és rendelkezésre állása a központi közigazgatásban

Forrás: a szerző szerkesztése az OECD Government at a Glance 2017 alapján

Gyakran előfordul, hogy a szervezeti lehatárolástól függően a *közszolgálati (kormányzati) és közigazgatási személyzetpolitika* fogalmakat egyaránt használják. A közszolgálati (kormányzati) személyzetpolitika valamennyi költségvetési szervre kiterjed, míg a közigazgatási személyzetpolitika kizárólag a civil közigazgatás személyzetét érinti (lásd az 1.3.1.1. pontot).

Esetenként az is előfordul, hogy a személyzetpolitikai fejlesztések célcsoportja nem határolható le a közszolgálati alrendszerek szerint, mivel a fejlesztések fókuszában egyesek találhatók különböző jogállású személyek. Így például *A versenyképes közszolgálati személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* elnevezésű kormányzati projekt fejlesztései általánosan a közszolgálati alkalmazottakat célozzák meg. Ez a személyi kör a Kttv., a Hszt., valamint az Áttv. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők, köztisztviselők, állami tisztviselők és hivatásos állományúakból áll. A projekt közvetlen célcsoportjához tartoznak továbbá a lehetséges utánpótlás tagjai: jelenleg még az iskolai rendszerű szakképzésben (szakközépiskola és szakgimnázium) tanulók, valamint a korábbi években érettségi vizsgát tett személyek. A kör tovább bővíthető, ha a közvetett és érintett célcsoport tagjait is figyelembe vesszük.

KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZOTTAK (FŐ)			
KÖZSZOLGÁLATI TISZVISELŐK			HIVATÁSOS ÁLLOMÁNYÚAK
Kormánytisztviselők (Kttv.)	Állami tisztviselők (Áttv.)	Köztisztviselők (Kttv.)	Hivatásos állomány (Hszl.)
49 566	34 492	32 621	64 727
KÖZVETLEN CÉLCSOPORT <ul style="list-style-type: none"> • A humánpolitikai területen dolgozó vezetők és beosztottak. • Mentori feladatot ellátó közszolgálati alkalmazottak. • Mentorált közszolgálati alkalmazottak. • Felfelé és tartalékállományba helyezett közszolgálati alkalmazottak. • A HR-rendszerek működtetésében részt vevő informatikusok. • Tanulók, diákok. • A közszolgálati szerveknél meghirdetett állásokra jelentkező személyek. 			
KÖZVETETT CÉLCSOPORT <ul style="list-style-type: none"> • A közszolgálati szervek közép- és felső vezetői (beleértve az állami vezetőket). • A közszolgáltatásban érdekelt szervezetek és szereplők. • A szakmai partnerek. • Nemzetközi szervezetek (OECD, EUPAN). • A közigazgatási szervek külső és belső ügyfelei (magyar állampolgárok). • Jelentkező személyek. • A kompetenciaalapú és a megújított alkalmassági vizsgálat alapján a vezető, a tehetség- és az irányítói munkakörbe történő kiválasztás során értékeltek. 		ÉRINTETTEK <ul style="list-style-type: none"> • Az érintett pedagógusállomány (tanárok és oktatók). • A köznevelési intézmények. • A projektbe általánosan bevont szakemberek (kutatók, trénerok, szakértők, tananyag kidolgozói, képzésszervezők és moderátorok). 	

3. ábra

„A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című projekt személyi hatálya és célcsoportjai

Forrás: a szerző szerkesztése a projekt megvalósíthatósági tanulmánya alapján

A projekt egyébként bizonyos szempontból több, illetve kevesebb, mint egy személyzetpolitikai program. Több annyiban, hogy nemcsak a célokat, elveket, eszközöket, módszereket határozza meg, hanem az operatív cselekvéseket, beavatkozásokat, határidőket és a költségvetést tartalmazó akcióttervet is. Kevesebb annyiban, hogy nem fogja át a közszolgálati pragmatika teljes rendszerét.

Jellemzően valamennyi kormányzati ciklusban kormányhatározat írta elő a közigazgatási reform részeként a személyi állomány fejlesztésére vonatkozó intézkedéseket.

1. táblázat
 Összefoglaló táblázat a kormányzati ciklusok közigazgatási reformprogramjairól

	1990–1994 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat.	1994–1998 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. 1105/1995. (XI. 1.) Korm. hat.	1998–2002 1052/1999. (V. 21.) Korm. hat.	2002–2006 1113/2003. (XI. 11.) Korm. hat. 1052/2005. (V. 23.) Korm. hat.	2006–2010 1054/2006. (V. 26.) Korm. hat. 2118/2006. (VI. 30.) Korm. hat.
<p>Szervezet</p> <ul style="list-style-type: none"> • alkotmányos alapjogi intézményrendszer kialakítása • új kormányzati struktúra (politikai és igazgatási elem szétválasztása) • nem minisztériumi jogállású, országos hatáskörű szervek új besorolása • helyi önkormányzati rendszer megteremtése • dekoncentrált területi államigazgatási rendszer kialakítása • köztársasági megbíztotti rendszer bevezetése 	<ul style="list-style-type: none"> • EU-esatlakozáshoz szükséges strukturális és intézményi feltételek megteremtése • EU-s adminisztratív kapacitások kiépítése • a tagállamként működés és személyi feltételeinek megteremtése • minisztériumi háttérintézmények átalakítása • területi szervezési rendszer kialakítása • területi államigazgatási reform megkezdése 	<ul style="list-style-type: none"> • EU-esatlakozáshoz szükséges strukturális és intézményi feltételek megteremtése • EU-s adminisztratív kapacitások kiépítése • a tagállamként működés és személyi feltételeinek megteremtése • minisztériumi háttérintézmények átalakítása • területi szervezési rendszer kialakítása • területi államigazgatási reform megkezdése 	<ul style="list-style-type: none"> • Közigazgatási IDEA Program részterületi kistérségi rendszer kialakítása • regionalizmus lehetőségeinek vizsgálata • önkormányzati finanszírozás felülvizsgálata • EU-csatlakozásra felkészülés befejezése, tagállamként való működés feltételeinek biztosítása 	<ul style="list-style-type: none"> • a konvergencia- és államreform programokhoz kapcsolódó strukturális és intézményi átalakítások • költségvetési intézményi szféra szűkítése • költségvetési szervek új jogállási és gazdálkodási rendszerének bevezetése • kormányzati szolgáltatási és humánigazgatási rendszerek központosítása 	

	<p>1990–1994 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • önkormányzati normatív finanszírozás kialakítása (cél- és címzett támogatások) • új kormányzati döntéshozatali és ellenőrzési rendszer • költségzölések és igazgatási társulások ösztönzése • közigazgatási informatikai infrastruktúra, országos nyilvántartási rendszerek továbbfejlesztése 	<p>1994–1998 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. 1105/1995. (XI. 1.) Korm. hat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • átfogó deregulációs program megkezdése • stabilizációs program közszférát érintő intézkedései (15%-os létszámcsoökkentés, juttatások szűkítése) • közigazgatási informatika átalakítása, információs technológiák fejlesztése • hivatali szervek belső működési hatékonyságának javítása, okmányirodai rendszer kialakítása • önkormányzati finanszírozás feltülvizsgálata • közszféra munkajogi feltülvizsgálata • Ktv-feltülvizsgálat (tartalékállomány és közszolgáltatási ellenőrzés bevezetése) • állami vezetőkre vonatkozó új szabályozás • hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó új szabályozás 	<p>1998–2002 1052/1999. (V. 21.) Korm. hat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • uniós jogharmonizációs és jogközelítési feladatok végrehajtása • antikorrupciós kormányzati program végrehajtása • okmányirodai hálózat továbbfejlesztése • egységesebb ügyfélszolgálati rendszer kialakítása • önkormányzati gazdálkodás feltülvizsgálata • informatikai alapszolgáltatások fejlesztése • elektronikus aláírási rendszer bevezetése • közszolgálati életpályaprogram bevezetése • közszolgálati illetményrendszer átalakítása • kétütemű, 70%-os illetménytábla-növelés (Ktv, Hszrt) • közszolgálati juttatási rendszer átalakítása • helyi önkormányzati képviselők jogállásának rendezése 	<p>2002–2006 1113/2003. (XI. 11.) Korm. hat. 1052/2005. (V. 23.) Korm. hat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozás bevezetése • önkormányzati normatív finanszírozás feltülvizsgálata • településüzemeltetési rendszer kialakítása • decentralizációs és deregulációs program • közigazgatási informatikai rendszerek szolgáltatások közötti fejlesztése • elektronikus ügyintézési rendszerek kialakítása • egységes közszolgálati jogi szabályozási rendszer kialakításának kezdeményezése • közszférában létszámcsoökkentések elrendelése • közalkalmazotti 50%-os illetménytábla-növelés. 	<p>2006–2010 1054/2006. (V. 26.) Korm. hat. 2118/2006. (VI. 30.) Korm. hat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • deregulációs program megkezdése • elektronikus közszolgáltatási rendszer kialakítása • kormányzati és önkormányzati létszámcsoökkentések végrehajtása
Mikrodés					
Személyi állomány					

Forrás: a szerző szerkesztése

A versenyszférában gyakran használják a *humánstratégia* fogalmát,²⁷ amely szintén a humán erőforrások stratégiai szemléletű fejlesztését fejezi ki,²⁸ ugyanakkor értelemszerűen hiányzik belőle a személyzeti működés közpolitikai determináltsága. Ez azt jelenti, hogy míg a közszolgálati személyzetpolitika bizonyos társadalompolitikai preferenciákat is hordozhat, például *esélyegyenlőség* vagy bizonyos *társadalmi rétegek* arányos képviselésének biztosítása, addig a vállalatok kizárólag költséghatékonyági szempontokat érvényesítenek. Bizonyos országokban *létszámkvótákat* írnak elő. Például Franciaországban a nők reprezentáltságának növelése érdekében éves szinten 40%-os kvótát írtak elő, hogy a magasabb vezetői beosztások arányosabban legyenek megosztva a nemek között. A kvóta megsértése 90 ezer EUR/fő pénzbüntetéssel jár.²⁹

A létszámkvótákon túlmenően gyakran írnak elő a közszolgálatban *előnybenrészesítési szabályokat*. Így például hazánkban a különböző hivatásrendek közötti átjárhatóság megkönnyítése érdekében törvényi szabály teszi lehetővé, hogy a hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állók tartalékállomány útján kormányzati szolgálati jogviszonyt képesítési feltételek teljesítésének hiányában is létesíthessenek, ha a képesítés megszerzésére irányuló tanulmányaikat megkezdik, és két éven belül befejezik.³⁰ Próbaidőt esetükben nem kell kikötni. Kiválasztási eljárás során a rendelkezési állományú katona részére fel kell ajánlani azt a munkakört, amely megfelel számára. Vezetői munkakör betöltésére irányuló pályázati eljárás esetén pedig előnyben kell részesíteni azt a rendelkezési állományú katonát, aki a pályázati feltételeknek – ideértve a képesítési követelményeket is – teljesskörűen megfelel.³¹

²⁷ Szakács Gábor megfogalmazásában, a szervezeti stratégia részét alkotó, ahhoz szorosan kapcsolódó olyan funkcionális stratégia, amely közép- vagy hosszú távra meghatározza az emberierőforrás-gazdálkodás jövőképét (irányát), céljait, a munkavégzés rendszerét, prioritásait, a szervezeten belül megkívánt viselkedési és magatartásformákat, az eredményes, jogszerű és versenyképes működés feltételeit. A humánstratégia célja, hogy a szervezet erőforrásait – a környezeti változásokhoz igazítva, a belső feltételeket figyelembe véve – mindenkor a lehető leggazdaságosabban csoportosítsa, alapul véve a fenntartó elvárásait, a szervezettel szemben támasztott teljesítménykövetelményeket, az ügyfelek igényeit, továbbá azt is, hogy a munkatársak sikeresnek érezhessék magukat.

²⁸ BAKACSI 1996; BAKACSI et al. 2006; KAROLINY MÁRTONNÉ – LÉVAI 2005.

²⁹ A szankciót 2018-tól kell alkalmazni.

³⁰ Kttv. 41. § (1) bekezdés.

³¹ Kttv. 41/A–B. §.

II. A kormányzati személyzetpolitika általános megközelítése

1. A közszerológati személyzetpolitika története Magyarországon

Az alapvető fogalmak, értelmezési keretek és szervezeti feltételek megismerését követően térhetünk rá a közszerológati személyzetpolitika történetének bemutatására. Két kérdéskört elemzünk párhuzamosan: egyrészt azt, hogy a professzionális közszerológat kialakulását és fejlődését milyen változások jellemezték napjainkig, másrészt azt, hogy ezek a politikai elképzelések milyen közszerológati jogi szabályozást eredményeztek. A 3. pontban mutattuk be a közszerológati alkalmazottak csoportosítási lehetőségeit. Már ott is jeleztük, hogy hallgatóink számára a szűkebb értelemben felfogott közigazgatási tisztviselőknek van a legnagyobb jelentőségük, ezért a személyzetpolitika történetét rájuk vonatkoztatva vizsgáljuk. Nem foglalkozunk az egyes pragmatikai elemek fejlődésének részletes bemutatásával, mivel ezt a II. rész 5. fejezete tartalmazza.

1.1. Közszerológati személyzetpolitika a második világháború előtt

A magyar közszerológat közzjogi alapozású, speciális jogi szabályozása az európai kontinentális mintát követve, fokozatosan épült ki. Kezde az abszolútizmus időszakáig nyúlik vissza. Ebben az időszakban jelentős társadalmi és gazdasági változások történtek, amelyek az állami szerepvállalás bővülését eredményezték. A növekvő állami feladatok ellátását (utak és hidak építése, mocsarak lecsapolása, folyók szabályozása) már nem lehetett a feudáliszmusra jellemző „nobile officium” alapján biztosítani, hanem olyan szakemberekre volt szükség, akik élethivatás-szerűen, fizetség ellenében vállalták a szolgálatot, és elsősorban mérnöki, műszaki, majd – a nép- és állategészségügyi feladatok megjelenésével – orvosi végzettséggel rendelkeztek.³²

A közszerológati alkalmazás alapjává a születéssel szerzett előjog, valamint a perszonális függőséget konzerváló földesúri adományok helyett a szakmai hozzáértés és a rendszeres állami fizetéssel járó egzisztenciális függetlenség vált. A speciális jogi szabályok elsőként ehhez a két elvhez nyújtottak garanciákat.

A hadseregtől átvett ranglistát (besorolást) és a szolgálatban eltöltött évektől függő, automatikus előmenetelt vezettek be, kifejezetten azzal a céllal, hogy a társadalom szegényebb

³² HAJDÚ 1982, 27.

rétegei előtt is megnyíljon az állami alkalmazás lehetősége, és a köztisztviselők pályájuk során ne legyenek kitéve a felettesek önkényes hatalmának.³³

II. József kezdetben úgy gondolta, hogy elegendő az alsóbb szintű vezetők „felvilágosultságára” bízni az uralkodó által meghatározott köztisztviselői eszménykép megvalósítását,³⁴ később azonban be kellett látnia, hogy az uralkodói akarat érvényesítéséhez ezen a területen is a jogi kényszer eszközére van szükség.³⁵

Az uralkodó aktivitása a magyar kancelláriát is arra ösztönözte, hogy kifejtse „személyzetpolitikai” elképzeléseit. A kiválasztási követelmények nyilvánosságát, a megyei szinten megszerzett gyakorlat elismerését, illetve a nyilvános pályázat bevezetését szorgalmazta.³⁶

A speciális szabályozás esetlegesen, összehangolás nélkül fejlődött. Kezdetben alsó szintű jogszabályok (kormányhatósági rendeletek) születtek, később bizonyos kérdéseket törvények szabályoztak. A legfontosabb törvények:

- 1893: IV. törvénycikk az illetményekről,
- 1885: XI. törvénycikk a nyugdíjról,
- 1883: I. törvénycikk a minősítésről,
- 1912: LXXV. törvénycikk a nyugdíjról,
- 1929: XXX. törvénycikk néhány alapvető jogállási kérdéstről (elméleti, illetve gyakorlati képzés, a vármegyei és városi tisztviselők alkalmazása, illetve a vármegyei tisztviselők fizetési osztályokba sorolása),
- 1933. évi XVI. törvény a gyakorlati közigazgatási vizsgáról.

A törvényeket számos alsóbb szintű szabály egészítette ki, ezek azonban nem alkottak egységes, koherens szabályozást. Bár az egységes szolgálati pragmatika mintegy hatvan éven át szerepelt az Országgyűlés, a kormány és a minisztériumok napirendjén, sohasem született meg az átfogó szabályozás.

A köztisztviselői egyesületek különféle tervezeteket készítettek. Az 1870-es években a Pénzügyminisztérium kezdeményezésére kodifikációs munkálatok indultak a tárcánál, majd 1887-ben az Országgyűlés képviselőháza utasította a kormányt, hogy az állami szolgálatban álló tisztviselők jogairól, kötelezettségeiről, felelősségéről szóló törvényjavaslatot dolgozzon ki. Két évvel később ismét utasítást adott a tisztviselők szolgálati szabályzatának törvényjavaslat formájában történő beterjesztésére. Az 1900-as évek elején a Minisztertanács bizottságot küldött ki, majd 1931-ben a közigazgatás racionalizálásának előkészítésével megbízott Magyary Zoltán feladatként jelölte meg szolgálati pragmatika

³³ HAJDÚ 1982, 82.

³⁴ „Hogy az Ön vezetése alatt [udvari kormányzások vezetői] lévő hatóságnál miképpen kívánja elérni azt, hogy mindenki az elképzeléseimnek megfelelően tevékenykedjék, erről várom az Ön részletes véleményét, nem kételkedve abban, hogy ők a gondjaikra bízott feladatok elvégzésére alkalmas és erre a bizalomra méltó emberek, valamint abban sem, hogy az országokban is lehet olyan embereket találni és nekem javasolni, akik majd az ő vezetésük alatt hasonló módon, haszonnal fognak tevékenykedni.” II. József első „pásztorlevele” az udvari kormányzások főnökeihez. HAJDÚ 1982, 419.

³⁵ „Most már az a feltett szándékom [...] hogy a legszigorúbban tartani fogom magamat kivétel nélkül valamennyi parancsom és alapelvem teljesítéséhez és megvalósításához; ugyanis nem kis fájdalommal látom azt, hogy ezeket mindmáig elhanyagolták; azt, hogy bár sok volt a parancs, s szét is küldötték azokat, de azzal már senki sem törődik, hogy végrehajtsák-e őket.” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz. CSIZMADIA 1979.

³⁶ HAJDÚ 1982, 125.

elkészítését.³⁷ Magyary így írt erről: „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.”³⁸

A közszolgálati pragmatikát különféle pótmegoldásokkal helyettesítették. A Pénzügyminisztérium saját ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok gyűjteményét – minisztertanácsi felhatalmazás alapján – valamennyi ágazatra alkalmazandó hivatalos jogszabálygyűjteménynek nyilvánította. A Közigazgatási Bíróság erről úgy foglalt állást, hogy a pénzügyi szolgálati szabályzat a közszolgálati jog törvényes része, s ha jogszabály kifejezetten másként nem rendelkezik, az állami közszolgálat valamennyi területén irányadónak kell tekinteni.

1.2. Közszolgálati személyzetpolitika a szocialista időszakban

A második világháború utáni fél évtizedben (1945–1949) ugyanakkor egyfajta visszafogott formájú *szákmányrendszer* jött létre,³⁹ amelyben a választásokon győztes pártok megszerezték a közigazgatási – főként vezető – tisztségeket is, amelyekbe saját, megbízható kádereiket ültették. Ahhoz azonban, hogy a párthű, de kellő szakmai felkészültséggel nem rendelkező támogatók kerülhessenek a közigazgatási állásokba, radikálisan csökkenteni kellett a képesítési előírásokat. Így a szakmaiság helyett inkább a dilettantizmus érvényesült a közzsféra valamennyi területén, de főként a közigazgatásban. A kor jellemző intézkedése volt az úgynevezett B-listázás, amely eredetileg arra szolgált volna, hogy a közigazgatást megtisztítsák a demokráciaellenes erőktől, de az intézkedés pillanatok alatt a pártok küzdelmének eszközévé vált, s teljesen önkényesen kerültek fel a listára olyan személyek is, akik semmilyen kifogásolható magatartást nem tanúsítottak a háború előtt és alatt, de az új pártkoalíciónak kellett az általuk betöltött közigazgatási státusz.

Még kevésbé volt elfogadható a pártsemleges, magas szakmaiságára és ellátandó feladataira tekintettel előjogokat élvező közszolgálat a munkásság és a vele szövetséges parasztság uralmát hirdető, politikai elkötelezettséget és megbízhatóságot elváró, az értelmiséget, a nem fizikai munkát végzőket (amilyenek a közszolgálati dolgozók is voltak) inkább csak megtűrő hatalom számára. Ezért kézenfekvő volt, hogy a közszolgálat kifejezést száműzték a magyar közjogi szótárból, de magát a sajátos közszolgálati jogállást is. Az állami tulajdonra épülő rendszerben nem volt már különbség közzsféra és magánszféra között sem. Minden dolgozó jogviszonyát az 1951-ben megalkotott Munka Törvénykönyve szabályozta.⁴⁰

E korszak elején a politikai megbízhatóság gyakorlatilag minden más szempontot megelőzött, a szakmai felkészültség követelménye még a koalíciós időszakhoz képest is csekélyebb szerepet játszott. Ezt a korszakot joggal nevezhetjük Lőrincz Lajos nyomán *szocialista szákmányrendszernek*.⁴¹ Ugyanis a hatalom a teljes államigazgatási kart ki

³⁷ MÁRTONFFY 1936, 55–56.

³⁸ MAGYARY 1942, 394.

³⁹ LŐRINCZ 1995a.

⁴⁰ HAZAFI 2013, 180–181.

⁴¹ LŐRINCZ 1995a.

akarta cserélni, a régi, felkészült közigazgatási szakembereket szisztematikusan eltávolította az államigazgatásból. Azért használhatjuk a szocialista vagy másként a speciális jelzőt a zsákmányrendszer előtt, mert amíg a klasszikus zsákmányrendszerben (Egyesült Államok, 20. század eleje) politikai váltógazdálkodást figyelhetünk meg, addig a népi demokráciákban (így Magyarországon is) a választásokon csak egy párt jelöltjei szerezhették meg a hatalmat. Ahhoz, hogy megbízható kádereket lehessen az államigazgatás minden szintjén alkalmazni, folytatni kellett a koalíciós időszakban már „bevált gyakorlatot”, el kellett törölni a képesítési előírásokat, mert azok akadályozták volna a politikai elképzeléseket. Még az államigazgatás legfontosabb pozícióiban is, mint például a tanácsi vb. titkár (a mai jegyzőnek megfeleltethető beosztás), megszűntek a szakmai előírások.

Érdekes módon először a helyi igazgatásban kezdték visszaállítani a képesítési előírásokat (1960-ban), igaz, a felsőfokú végzettség megkövetelése viszonylag szűk körű volt, a kormányhatározat hosszú időt adott a képesítések megszerzésére, és az előírások alóli mentesítések száma is magas volt. 1971-ben az első tanácstörvény megalkotásának évében már szigorodtak az előírások a helyi tisztviselőkre nézve (a vezetőknek már felsőfokú végzettséggel kellett rendelkezni), s végül 1972-ben a központi igazgatásban is visszaállították a képesítési rendszert. Így ennek az évtizednek a végén már a vezetők több mint 90%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezett a közigazgatásban.

Általánosnak tekinthető nézet szerint ekkortól kezdett enyhülni az államigazgatásra nehezedő politikai nyomás, és felértékelődni a *szakmai hozzáértés* (miközben természetesen a politikai szempontok mindvégig megmaradtak, de már nem játszottak főszerepet). A képesítési előírások mellett a szakmai felkészültséget szolgálta az is, hogy 1978 júniusában a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megalapította az Államigazgatási Főiskolát, amely az NKE ÁKK jogelődje volt. Ezzel az aktussal létrejött az államigazgatási (ma közigazgatási) felsőfokú képzés bázisintézménye. Kézzelfogható jele volt ez a korabeli kormányzati személyzeti politika bizonyos szemléletváltozásának.

A szemléletmódváltás – ha nem is átütő mértékben – de érvényesült a *jogalkotásban* is. Bár egészen a rendszerváltozásig a Munka Törvénykönyve szabályozta a közszolgálati alkalmazottak jogviszonyának alapjait, a korszak második felétől egyre-másra jelentek meg olyan végrehajtási jogforrások, amelyek az államigazgatási dolgozók jogállásának egyes elemeit rendezték. Amint arról a 3.1.6. pontban röviden már szó esett, sokszor az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók (bírák, ügyészek, alkalmazottak) egy jogszabály hatálya alá kerültek. Így szabályozta a minisztertanács e rétegek illetményrendszerének, minősítésének és képesítési előírásainak részletszabályait.

Bár a szocialista időszakban a jogalkotás szintjén történt néhány bátortalan lépés a speciális szabályozás irányába,⁴² ez azonban nem változtatott azon a felfogáson, hogy a közszolgálati és a vállalati munkaviszony között lehetnek ugyan eltérések, de ezek a *különbségek* (a munkások közvetlen munkával vesznek részt az anyagi értékek megteremtésében, míg az állami tisztviselők állami munkát végeznek) még nem indokolják az *önálló közszolgálati jogi szabályozást*, legfeljebb a *munkajogon belüli differenciálást* teszik szükségessé.⁴³

⁴² 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet, 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés.

⁴³ WELTNER 1962, 84–85.

Ugyanakkor a tudományos gondolkodás jóval messzebb jutott a speciális jogállás indoklottsága tekintetében. Szamel Lajos szerint a szocialista felfogással nem összeegyeztethetetlen a zárt személyzetpolitika, amelynek az alábbi speciális szabályokat kell tartalmaznia:⁴⁴

- a képesítettség általános követelménye kinevezésnél és előléptetésnél,
- alanyi jog az előrehaladáshoz és a pályafutáshoz,
- minősítési rendszer,
- a munkakörök értékrendjére épülő illetményrendszer,
- utasításoknak való engedelmesség,
- a szolgálatra vonatkozó adatok diszkrét kezelése,
- fegyelmi, anyagi felelősségi szabályok, harmadik személynek okozott kárért való felelősség.

A korszak végén, *közvetlenül a rendszerváltozás előtt* fordulóponthoz érkezett a kormányzati személyzetpolitika. A fordulat kiváltói a tudomány (élén Lőrincz Lajossal és Szamel Lajossal) és a szakszervezetek voltak. Tanulmányok, tudományos igényű javaslatok születtek a közszolgálati alkalmazottak jogállásáról. Ezek lényege, hogy ismét el kell választani a közszolgálatban és a gazdaság területén alkalmazottak jogállását, külön elvek szerint kell működtetni a közszolgálatot, s külön törvény megalkotása is szükséges és időszerű a teljes közszolgálatra. Fontos tudni, hogy az akkori elképzelések szerint (1989-ben járunk) *egyetlen közszolgálati törvény* rendezte volna a legtágabb értelemben felfogott közszolgálati alkalmazotti kör (lásd az 1.3.1. pontot) jogállását.

Elkészült egy előterjesztés (még nem normaszöveg, hanem szabályozási koncepció) a leendő közszolgálati törvényről, amelyet a kormány akkor létező kabinetje meg is tárgyalt, és el is fogadott a további munkálatok alapjául. Törvényjavaslat azonban nem lett belőle, mert a rendszerváltozás nem kedvezett az ilyen típusú jogalkotásnak. Azonban a javaslat nem veszett el, mert a rendszerváltozás előtti utolsó kormány (a Németh-kormány) az úgynevezett társadalmpolitikai kosárban (amely azokat a terveket, javaslatokat tartalmazta, amelyeket megvalósíthatónak vélték a választások után is) átadta a leendő új kormánynak (Antall-kormány).

1.3. „Egy koncepció a közszolgálatról”

Az 1989 végén elkészült anyagok alapulvételével 1990 márciusában a Belügyminisztérium szakértőbizottsága megírta az *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* című dokumentumot (a továbbiakban: koncepció), amely a későbbi kormányzati politika és jogalkotás előfutárává vált. Ugyanis ennek az anyagnak az ismeretében született meg az újonnan megalakult Antall-kormány azon határozata, amely előírta a közszolgálati törvény megalkotását.

Hasonlóan a korábbi tervekhez, e törvény is a széles értelemben vett közszolgálat jogállását rendezte volna, azonban hamar kiderült, hogy az előkészítésért felelős minisztériumok nem képesek egy egységes törvény megalkotására, nem tudják megfeleltetni

⁴⁴ SZAMEL 1980, 70–76.

egymásnak – főként az illetményrendszer tekintetében – az egyes rétegek munkaköreit. (Például: egy minisztériumi osztályvezető illetményével milyen beosztású katonatiszt vagy bíró vagy egyetemi oktató bére legyen azonos?) Közben azonban világossá vált, hogy 1990 őszén hazánkban megválasztják az önkormányzatokat, ezért nem történhetett meg, hogy az új önkormányzatok a korábbi rendszerben született jogszabályok hatálya alá tartozó tisztviselőkkel működjenek. Így az a politikai döntés született, hogy a közszolgálati alkalmazottak közül legalább az önkormányzati tisztviselők jogállását kell korszerűen rendezni, de velük együtt természetesen – a hasonlóságokra tekintettel – szabályozható a központi államigazgatási szervek és dekoncentrált szerveik tisztviselőinek jogállása is. Tehát az *egész közigazgatás személyi állományára* nézve született új törvény (ez lett a későbbi Ktv.).

A koncepció ennek a döntésnek jobban meg is tudott felelni, hiszen a címéből is kitűnik, hogy alapvetően a közigazgatási tisztviselők pragmatikájáról szól (ugyan az akkori szóhasználatnak megfelelően az államigazgatás kifejezést használja, de teljesen nyilvánvalóan az egész közigazgatás tisztviselőire gondol).

A koncepció *négy lényeges alapelvre épült*,⁴⁵ amelyek mindegyike, ha nem is egyformán, de érvényesült is a későbbi Ktv.-ben. Az *első*, hogy a leendő törvény ölelje fel a közszolgálati tisztviselők jogállásának minden elemét, tehát *egyetlen törvény* szabályozza a közigazgatásban dolgozó tisztviselők *közszolgálati pragmatikáját*. Ez egy történelmi adósság törlesztését is jelentette, hiszen még a közszolgálat legfejlettebb korszakában, Magyary Zoltán idejében sem beszélhettünk egységes – akárcsak a közigazgatási tisztviselőkre is vonatkozó – közszolgálati törvényről.

A koncepció *második* alapelve a *közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak jogviszonyának eltérő jellegű szabályozása*. Amint említettük, az 50-es évek elejétől Magyarországon ugyanaz a Munka Törvénykönyve és ugyanaz a munkajog szabályozta a köztisztviselők és a bányászok, a bírák és az esztergályosok, a rendőrtisztek és a mezőgazdasági termelészövetkezeti parasztság munkaviszonyát. Ez érthető volt mindaddig, amíg szinte minden munkáltató társadalmi (állami vagy szövetkezeti) tulajdonban volt. A koncepció azonban már előrevetítette a későbbi, ténylegesen be is következő helyzetet: az állami vállalatok átalakulásával, majd privatizációjával kialakult és megerősödött a magánszféra, amelyre nem lehetett ugyanazon szabályokat alkalmazni, mint a közszférára. Világossá vált tehát, hogy a koncepció alapján megszülető köztisztviselői törvény egészen más elveket és pragmatikai elemeket tartalmaz majd, mint a majdan megszülető új Munka Törvénykönyve, amely a magánszféra munkavállalóinak jogviszonyát hivatott szabályozni. A koncepció e tekintetben (is) visszanyúlt a két világháború közötti időszak közszolgálati rendszeréhez, illetve mintául vett fejlett nyugat-európai közszolgálati megoldásokat. Zárt, karriertípusú közszolgálati pragmatikát kívánt megteremteni, szigorú alá-fölé rendeltségre épülő, közjogias szabályokkal. Ekkor már látszott, hogy visszatér a magyar jogtudományba és jogalkotásba a *közjogi-magánjogi* szabályozási kettősség, amely szerint is alapvető különbségek lesznek a köztisztviselői és a Munka Törvénykönyvében.

A *harmadik* alapelv is radikális változást célozott meg, ugyanis deklarálta a *köztisztviselők politikasemlegességét*. Szakított tehát az elmúlt négy évtized gyakorlatával, és nemhogy nem követelte meg a politikai azonosulást, az akár párttagságban is megnyilvánuló politikai hűséget, hanem egyenesen megtiltotta a köztisztviselőknek a pártpolitikai tevékenységet,

⁴⁵ GYÖRGY 2009, 14.

a pártérdekek szolgálatát. Természetesnek fogta fel a politikai váltógazdálkodást, azt, hogy választási ciklusonként megváltozhat az országgyűlési és kormánytöbbség éppúgy, mint az önkormányzati képviselő-testületek és polgármesterek párthovatartozása. Lojalitást várt el a köztisztviselőktől a mindenkori legitim hatalom képviselőivel szemben, ami azt jelenti, hogy a tisztviselők kötelesek végrehajtani a törvényes és szakmailag megvalósítható politikai elképzeléseket. A pártsemlegességért, a politikai önkorlátozásért cserébe a tisztviselők stabilitást várhatnak el, a választások után is természetesen a helyükön maradhatnak (a legmagasabb politikai csúcspozíciókat kivéve, mint például miniszter, politikai államtitkár), hiszen nem tartoznak egyik párt szekértáborába sem. Tehát a koncepció *szakított a szákormányrendszer valamennyi formájával*, s felzárkózott az uralkodó európai megoldáshoz, a pártsemleges közszolgálat eszméjéhez.

Végül a *negyedik* alapelv az *egységes szabályozás* volt. Ez azt jelentette, hogy a koncepció a magyar közigazgatást s annak köztisztviselőit egységként kezelte, a szükséges eltérések mellett azonos elvek és szabályok szerint rendelkezett a központi államigazgatási szervek és dekoncentrált szerveik, valamint az önkormányzatok tisztviselőinek jogállásáról. Az előmeneteli vagy az illetményrendszer alapvetően nem tett különbséget egy minisztériumi vagy egy községi önkormányzati köztisztviselő között, ha azok azonos iskolai végzettséggel és egyforma közszolgálati jogviszonyban töltött idővel rendelkeztek. Ez az alapelv – mint látni fogjuk – nem teljes mértékben érvényesült a későbbi köztisztviselői törvényben, de egyedül szabályozta a teljes közigazgatási tisztviselői kar jogállását, s maga rendezte a szükséges eltéréseket is.

1.4. A harmadik Magyar Köztársaság első köztisztviselői törvénye

Az előző pontban említett kormányhatározatot követően 1990 nyarára elkészült a *köztisztviselők jogállásáról szóló törvény tervezete*, amelyet a kormány egyhangúan támogatott, és sürgősségi indítvánnyal az Országgyűlés elé terjesztett (hogy még az önkormányzati választások előtt hatályba léphessen). A törvényjavaslat rendkívüli módon megosztotta a képviselőket, s bár számtalan módosító indítvány érkezett hozzá, valójában két alapvető probléma miatt a kormány visszakérte a javaslatot átdolgozásra.

Az egyik probléma az *illetményrendszer* volt, amely az imént említett egységes szabályozás elvéből fakadóan ugyanazokba a bértáblákba sorolta a központi államigazgatási szervek és az önkormányzati igazgatási szervek tisztviselőit (az iskolai végzettségnek megfelelően). Ez a megoldás nagy ellenállást váltott ki a központi szervek körében, akik kellő nyomásgyakorló erővel rendelkeztek ahhoz, hogy képviselői módosító indítványok segítségével változtatást érjenek el. A változás – leegyszerűsítve – az illetménykiegészítés intézményében jelentkezett, amelynek segítségével a hierarchiában magasabb szinten álló közigazgatási szervek tisztviselői magasabb bérhez jutottak.

A másik, feltehetően még az előbbinél is súlyosabb probléma a törvényjavaslat azon rendelkezése volt, amely a törvény hatálybalépésének napján a korábbi államigazgatási dolgozókat minden vizsgálat és megkülönböztetés nélkül *köztisztviselőkké nyilvánította*. Ha figyelembe vesszük, hogy a törvény eredeti szövege igen szűkre szabta a tisztviselők felmentési lehetőségeit, s így nagy fokú pályabiztonságot nyújtott számukra, megérthetjük (még ha nem is fogadjuk el) a képviselők aggályait. Jó részük attól tartott, hogy a korábbi,

szocialista államigazgatásban dolgozó tisztviselők nem fogják kellő lojalitással támogatni az új kormányt (és önkormányzatokat).

E feloldandó problémakörök miatt a sürgősségi indítvánnyal beterjesztett törvényjavaslatból csak 1992 májusára lett kihirdetett törvény. Eddig tartott az illetménykiegészítés új jogintézményének és egyéb módosító indítványoknak az egyeztetése és még inkább annak belátása, hogy a köztisztviselők a demokratikusan megválasztott kormányt és önkormányzatokat támogatni fogják.

A Ktv. egyszerre született meg az új Munka Törvénykönyvével,⁴⁶ valamint a Kjt.-vel. Ettől kezdve *megszűnt a munka világának egységes szabályozása*. A Munka Törvénykönyve már „csak” a magánszféra területén létesített munkaviszonyokat rendezte, a közszféra egyes rétegeire sorra születtek meg a külön-külön jogállási törvények. Valójában ekkor foszlott szét a közszolgálat egészét szabályozni kívánó közszolgálati törvény terve (álma).

A Ktv. főbb jellegzetességeit, amelyek világosan tükrözik az akkori kormány koherens közszolgálati személyzeti politikáját, az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- A Ktv. átvette a koncepció fentebb bemutatott szabályozási elveit, és több-kevesebb konzekvenciával ezeknek megfelelően szabályozta a közszolgálati jogviszony egyes elemeit.
- A törvény a teljes közigazgatási tisztviselői karra kiterjesztette a hatályát, és (egy kivétellel) nem adott felhatalmazást semmilyen jogszabály számára, hogy egyes közigazgatási tisztviselői rétegekre külön szabályokat alkossanak. Az egyetlen kivétel az a rendelkezés, amely az önkormányzati képviselő-testületeket tartalmazza fel arra, hogy a Ktv.-ben foglaltaknál kedvezőbb szabályokat állapítsanak meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyes juttatásokra. De ez a nem túl jelentős felhatalmazás is csak azért született, hogy valamelyest ellensúlyozni lehessen az illetménykiegészítés miatt kialakuló eltérő jövedelmi viszonyokat. A Ktv. tehát az egységes szabályozás mintája.
- Közjogias szabályozást valósított meg, amelyben a két fél – a szolgáltató és a köztisztviselő – jellemzően alá-fölé rendeltségi kapcsolatban állnak egymással, a szolgálati viszony alakításában a köztisztviselőnek nincs jelentős szerepe, hiszen a törvény és a végrehajtási rendeletek a pragmatika minden elemét részletesen és szigorúan szabályozzák. Ez utóbbiból következően a törvény normái döntően kógens jellegűek voltak, tehát sem a közszolgálati szabályzatban, sem a kinevezésben, sem más munkáltatói intézkedésekben nem lehetett azoktól eltérni.
- A Ktv. zárt rendszerű személyzetpolitikai alapokon állt. A pragmatika minden elemét pontosan szabályozta, életpályát teremtett, amelyben garantált előmenetel, illetménynövekedés és meglehetősen nagy stabilitás, biztonság illetve a köztisztviselőket. (Hogy ezek jelentőségét még jobban értsük, tudnunk kell, hogy a 90-es évek elején rendkívül magas infláció és jelentős munkanélküliség volt Magyarországon.)
- A törvény főként a kiválasztásban s részben az előmenetel során az úgynevezett *merit systemet*, tehát az érdemeken alapuló rendszert követte. Ezzel is szakított a korábbi hazai megoldásokkal, amelyekben a politikai megbízhatóság, a vala-

⁴⁶ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény.

milyen osztályhoz, réteghez vagy valláshoz való tartozás, a vagyoni helyzet vagy a patronázs volt a közszerzési pályára kerülés alapja. Az előmenetelnél az előző bekezdésben említett, meglehetősen erős automatizmus, tehát a szenioritást (az időmúlást) alapul vevő rendszer valamelyest háttérbe szorította az érdemeket, bár – tegyük hozzá – legalább alkalmas minősítés nélkül soha nem lehetett a pályán előbbre haladni.

1.5. A kormányzati személyzetpolitika változásai a Ktv. hatálya alatti időszakban

A Ktv. 1992. május 5-től 2012. március 1-ig volt hatályban. A húsz év alatt számtalan módosítást ért meg, amelyek között voltak egyszerű, akár technikai jellegűek éppúgy, mint a közigazgatási tisztviselői rendszert vagy annak egy-egy elemét koncepcionálisan megváltoztató módosítások.⁴⁷ Ebben a fejezetben ezek közül itt csak a legfontosabb, a kormányzati személyzeti politika változásait jelző korrekciókat érintjük. A nagyszámú módosítás természetesen változtatott a Ktv. jogintézményein is, új elemek kerültek a törvénybe, másokat pedig hatályon kívül helyeztek. Ezek ismertetésére a következő fejezetben, az egyes pragmatikaelemekre vonatkozó kormányzati célkitűzések elemzésekor térünk ki.

1.5.1. A különleges jogállású közigazgatási szervek differenciált szabályozása

Összefoglalóan különleges jogállású közigazgatási szerveknek hívjuk az *autonóm államigazgatási szerveket* (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda) és az *önálló szabályozó szerveket* (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal). E szervek sajátos jogállásának részletes vizsgálata nem tartozik tárgyunk témaköre közé. Annyit kell csak általánosságban megjegyezni róluk, hogy minden kétséget kizáróan közigazgatási szervek, ezért a náluk dolgozó alkalmazottak is közigazgatási tisztviselők, tehát a kormány személyzeti politikája ki kell, hogy terjedjen rájuk. Ezek a szervek (illetve jogelődjek) fokozatosan kerültek a Ktv. hatálya alá, elsőként a Gazdasági Versenyhivatal, majd sorban a többiek.

Amiért külön szót ejtünk e szervekről, annak oka a Ktv. egységes szabályozásának megbomlása és a *differenciált szabályozás kezdete*. Ugyanis a Ktv. 5. §-a megengedte, hogy ezeknek a szerveknek a köztisztviselőire külön törvények (jellemzően az adott szervet létrehozó úgynevezett szervezeti törvény) a Ktv.-ben foglaltakhoz képest eltérő rendelkezéseket alkossanak. Technikailag ez úgy történt, hogy a Ktv. a különleges jogállású közigazgatási szervek köztisztviselői esetében másodlagos jogforrássá vált, rendelkezéseit csak a külön törvények eltérő rendelkezéseinek hiányában kellett alkalmazni. A Ktv. további előírás ebben a körben nem tartalmazott, így azt sem határozta meg, hogy a szervezeti törvények a közszerzési pragmatika mely elemeit, milyen irányban, mélységben stb. szabályozhatják.

⁴⁷ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) szerint csaknem nyolcvan módosítás történt, ebből negyvennégy kisebb, huszonhat közepes méretű volt, és csak négyet tekinthetünk átfogó jellegűnek.

Így mindig az adott külön törvény megalkotásakor döntött a jogalkotó, hogy eltér-e a Ktv.-ben foglaltaktól, s ha igen, milyen mértékben. Ez a megoldás rendkívül vegyes eredményt hozott.

Csak röviden, a részletek mellőzésével rögzíthetjük, hogy az öt autonóm államigazgatási szerv közül háromnál a jogalkotó nem élt az eltérő szabályozás lehetőségével, egynél a tisztviselők egy viszonylag szűk csoportja esetében magasabb illetményre adott lehetőséget, az ötödiknél (Gazdasági Versenyhivatal) azonban markáns különbségeket tapasztalhatunk. A hivatal köztisztviselőinek jogállását is rendező szervezeti törvény⁴⁸ jelentősen magasabb illetményt biztosít a tisztviselők számára, mint ha bármelyik központi államigazgatási szervnél (minisztérium, kormányhivatal) teljesítenének szolgálatot, ezen túl például máshogy alakul a kiválasztási, az előmeneteli, a minősítési és teljesítményértékelési, képzési-továbbképzési rendszerük.

Az önálló szabályozó szerveknél az a közös, hogy a szervezeti törvények⁴⁹ mindkettő esetében jelentős jogállásbeli különbségeket eredményeznek a Ktv.-beli tisztviselőkhez képest. Mindkettőnél magasabbak az illetmények, az NMHH elnöke pedig még egyéb pragmatikai elemeket is eltérően szabályozhat (például kiválasztás, teljesítményértékelés, továbbképzés). Minderre tekintettel megállapíthatjuk, hogy a különleges jogállású közigazgatási szervek köztisztviselőivel kapcsolatban a kormányzati személyzeti politikában két közös elem van:

- az egyik az eltérő szabályozás lehetősége (ami egyes szervek esetében megtörténik, másoknál nem);
- a másik pedig az eltérés iránya, tehát az, hogy a speciális szabályok döntően jobb helyzetbe hozzák az érintett közigazgatási szervek alkalmazottait bárhol dolgozó társaikkal szemben.

1.5.2. A kormánytisztviselői kar létrejötte

A kormányzati személyzeti politika következő nagy változása 2010-ben történt. Ekkor az addig egységes köztisztviselői kart a kormányzat két csoportra bontotta. Kiragadta a központi államigazgatási szervek és a helyi, területi dekoncentrált szervek alkalmazottait a köztisztviselői körből, külön törvényt alkotott róluk,⁵⁰ és kormánytisztviselőnek minősítette őket. A többiek: alapvetően az önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban és társulásaiban, valamint a különleges jogállású közigazgatási szerveknél dolgozó alkalmazottak maradtak köztisztviselők a Ktv. hatálya alatt.

Miért volt szükség egy elnevezésében is különböző közigazgatási tisztviselői rétegre? E politikai és jogi döntés mögött két kormányzati szándék húzódott meg. Az egyik a jó és erős állam megteremtése. Ez a szándék számtalan dokumentumban és nyilatkozatban tetten

⁴⁸ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (verseny-törvény).

⁴⁹ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény.

⁵⁰ A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény.

érhető.⁵¹ Úgy tekintenek az erős államra és az erős kormányra, mint amelyek a közérdeket, a nemzet érdekét szolgálják, s amelyek képesek biztosítani a rendet és biztonságot. Az erős kormány pedig értelemszerűen nem működhet jól felkészült, a pályára élethivatásként tekintő tisztviselői kar nélkül. Ezért sürgeti a kormánytisztviselői törvény miniszteri indokolása⁵² a kormánytisztviselői életpálya megteremtését. Úgy véljük, hogy a kormányzat szimbolikusan is jelezni akarta, hogy a hozzá legközelebb álló közigazgatási réteget, a kormány munkáját legközvetlenebbül támogató államigazgatási tisztviselőkre külön gondot kíván fordítani.

A másik kormányzati szándék is a törvényjavaslatból olvasható ki. A javaslat világosan kimondta, hogy erős aszimmetria jellemzi a Ktv.-t a jogviszony megszüntetésének tekintetében. Amíg ugyanis a köztisztviselő a szolgálati viszonyáról bármikor indokolás nélkül, két hónapos lemondási idővel lemondhat, addig az állam csak valós és okszerű indokolással alátámasztotta és olyan jogcímen (alkalmatlanság) szüntetheti meg a közszolgálati jogviszonyt, amely a mai (az akkori!) bírói gyakorlat szerint lényegében alkalmazhatatlan. Ebből a helyzetből vonja le a következtetést az indokolás (és természetesen ennek megfelelő a törvényjavaslat szövege is), hogy egyenlő helyzetet csak úgy lehet teremteni, ha a közigazgatási szerv is *indokolás nélkül, két hónapos felmentési idővel bármikor felmentheti* a kormánytisztviselőt. (Jegyezzük meg, hogy a Ktv.-t a felmentések tekintetében ugyanígy módosította az Országgyűlés.) E másodikként bemutatott kormányzati szándék, amely végül is azt szolgálta volna, hogy a központi államigazgatási szerveknél és a dekoncentrált szerveknél (tehát a kormányhoz közeli közigazgatási egységeknél) szabadon lehessen alakítani a kormánytisztviselői kar összetételét, nem tudott megvalósulni, mert az Alkotmánybíróság az indokolás nélküli felmentést számtalan okból alkotmányellenesnek minősítette.⁵³

1.5.3. Az MP a kormányzati személyzetpolitikáról

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10-én tette közzé az MP 11.0-t, amelyet a tervek szerint minden évben meg akartak újítani, tovább akartak fejleszteni, de csak 2012-ben született egy új változat, az MP 12.0. Az MP a címének megfelelően a teljes közigazgatással, így a szervezetével, a feladataival, az eljárással és természetesen a személyi állományával foglalkozik.

Az előző pontban említett kormányprogramhoz hasonlóan az MP 11.0 is az „erős állam, erős kormány” elvéből kiindulva tekintett a közigazgatás személyzetére. *A közigazgatás személyi hatóköre* meghatározásakor a kormánytisztviselőkre koncentrált, az önkormányzati tisztviselőket épp csak megemlítette, de sem a személyi állomány létszámának meghatározásakor, sem egyéb jellemzőinek vizsgálatakor nem szólt már róluk. Ugyanakkor a közigazgatás személyi hatókörébe sorolta a hivatásosokat, tehát a rendőrség, a belügyi szervek, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a honvédség és a vám- és pénzügyőrség hivatásos állományú tagjait. Ennek oka – mondja a program – hogy az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapon álló említett életpályák fejlesztése közös

⁵¹ Legfontosabb kordokumentumként utalunk az *A Nemzeti Együttműködés Programja* elnevezésű kormányprogramra.

⁵² T/45. számú országgyűlési iromány a 2010–2014 közötti ciklusból.

⁵³ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

elvek és értékek mentén történik.⁵⁴ Ez a határozott kormányzati elképzelés később a jogalkotásban (a kormánytisztviselői, rendvédelmi és honvédelmi hivatásos állományú pályák közötti átjárhatóság elősegítése jogszabályi rendelkezésekkel) és a felsőoktatásban is érvényesült (a Nemzeti Közszerződési Egyetem 2012. január 1-ei létrehozatala a közigazgatási tisztviselőket, a rendőrtiszteket és a katonatiszteket képző intézmények összevonásával).

A MP megállapításai, megfogalmazott céljai közül azokat emeljük ki, amelyek *maig ható kormányzati személyzetpolitikai megfontolásokat* tükröznek:

- Az MP 11.0 kritikusan jegyezte meg, hogy az elmúlt időszakban a személyzeti igazgatás, illetve a közszolgálatról való gondoskodás a jogi szabályozás megújításában merült ki, a szabályozáscentrikus megközelítés háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést. Az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak elemzésére, értékelésére és fejlesztésére nem került sor. A közigazgatási személyzeti politika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia.
- A hatékony közigazgatási személyzetpolitika további feltétele a központi koordinációs szint kiépítése. Központi szinten kell összehangolni a legkülönbözőbb szintű és típusú közigazgatási szervek személyzetpolitikai tevékenységét, valamint az egységes személyzetpolitikai elveknek megfelelő jogszabályi rendelkezéseket. Léteznie kell tehát egy központi rendszerirányító centrumnak, amely egyfelől kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika irányait és elveit (ezt nevezhetjük humánpolitikai stratégiának), másfelől az ágazati érdekeken felülemelkedve összehangolja a személyzetpolitikai elemeket. Az MP 11.0 idején ezt a rendszerirányító centrumszerepet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium játszotta, később a hatáskör megoszlott a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium között. Megjegyezzük, hogy a Ktv. eredeti szövegében szerepelt egy központi koordinációs feladatokat ellátni hivatott szerv, a Közigazgatási és Közszerződési Tanács, amely – eltérően az MP 11.0 koncepciójától – nem központi államigazgatási szerv lett volna, hanem a szakma, a tudomány, az érdekképviseletek és a kormányzat delegáltjaiból álló, nagy tekintélyű testület. Azonban ezt a tanácsot soha nem hozták létre, majd a törvényből is kivette a jogalkotó.
- Az MP részletesen foglalkozott a közszolgálati életpálya kérdéskörével. Megállapítja, hogy egy meglehetősen merev, a vezetői intézkedéseknek csak szűk mozgásteret biztosító rendszer jött létre, amely céljával ellentétben nem biztosít stabil, kiszámítható életpályát. Valójában sem az előmeneteli, sem az illetményrendszer nem kötődik a tisztviselő teljesítményéhez és felelősségéhez, s így nem sarkall jobb teljesítményre. A program az életpályamodell megteremtésekor a stabilitást és kiszámíthatóságot biztosító karrierelvet kívánja ötvözni a hatékonyság és a teljesítmény követelményével. A karrierrendszernek és a rugalmas alkalmazkodásnak egyszerre kell jelen lenni a tisztviselői életpályán, s a megoldást az MP a munkaköralapú rendszerben látja. A munkaköralapú rendszer lényegét azonban az MP 11.0 még nem tartalmazza részletesen, bővebben az MP 12.0-ban olvashatunk róla.⁵⁵ Lényege abban foglalható össze, hogy egy úgynevezett

⁵⁴ MP 11.0, 42.

⁵⁵ MP 12.0, 62.

munkakörelemzés segítségével megállapítják minden munkakör (feladat) jellemzőit, és munkakörctaládokba sorolják. Ezeket a munkakörctaládokat (s így persze az egyes munkaköröket is) rangsorba állítják, és meghatározzák egymáshoz mért és a közigazgatás számára relatív értéküket. Ettől függ majd aztán az egyes munkakörökben megszerezhető illetmény nagysága. A munkakörctaládok segítenek a kiválasztási (képesítési) követelmények, a továbbképzési szükségletek és a teljesítménykövetelmények meghatározásában. A munkaköralapú rendszer bevezetésére ugyan tett a kormányzat kísérleteket, egyes jogszabályokban a fogalom meg is jelenik (például a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló kormányrendelet tartalmazza a munkaköri pótlékot, amely azonban a munkakörelemzés nélkül nem alkalmazható),⁵⁶ de a rendszer ma sem működik hazánkban. Az életpálya fogalma ugyanakkor megjelenik a magyar jogrendszerben is a különböző közszolgálati törvényekben, s kísérleteket tesznek az egyes életpályák összehangolására (például, amint már említettük, egy kormányrendelet szabályozza a közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi alkalmazottak és katonák teljesítményértékelési rendszerét).

1.5.4. A kormánytisztviselői és köztisztviselői kar továbbélése a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben

Bemutattuk a kormánytisztviselői kar létrejöttét megalapozó kormányzati szándékot. Jeleztük, hogy az egyik törekvésnek – a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének – az Alkotmánybíróság gátat szabott. Minden bizonnyal ennek is köszönhetően a kormány úgy döntött, hogy megszünteti a kormánytisztviselői és köztisztviselői törvény párhuzamos létét, és *2011-ben megszületett a ma is hatályos közszolgálati tisztviselői törvény*, a Kttv. Ez utóbbi hatálybalépésével egyidejűleg tehát az Országgyűlés hatályon kívül helyezte mind a köztisztviselők, mind a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényt.

Ugyanakkor a Kttv. továbbra is *fenntartotta a kormánytisztviselői-köztisztviselői megosztást*, méghozzá oly módon, hogy a törvény mintegy 260 szakaszából 225 a kormánytisztviselők jogállását szabályozza, amelyekről aztán a törvény kimondja, hogy azokat a köztisztviselőkre is megfelelően alkalmazni kell. A maradék szakaszok rendezik a köztisztviselőkre irányadó speciális rendelkezéseket.

A Kttv. indokolásából⁵⁷ állapíthatjuk meg azokat a kormányzati személyzetpolitikai elképzeléseket, amelyek elvezettek a jelzett, jelentős jogszabályváltozásokhoz. A törvény általános indokolása mindenekelőtt rögzíti, hogy a modern közszolgálatunk törvényi alapjait lefektető Ktv. gyakori, sokszor egymással ellentétes irányú módosításai miatt jelentősen meggyengült a közszolgálati rendszer belső koherenciája. Ezt a koherenciát kívánja újra megeremteni a Kttv., amelynek egyben célja egy *új közszolgálati életpályamodell kiépítése*. Az új modell és az arra építkező új törvényi szabályozás segítheti elő, hogy *az erős állam stabil közszolgálatra épüljön*. Látjuk tehát, hogy tovább él az erős állam megeremtésének

⁵⁶ A közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 3. §.

⁵⁷ T/5002. számú országgyűlési iromány a 2010–2014 közötti ciklusból.

igénye, amely elképzelhetetlen egy hatékonyan, professzionálisan működő közigazgatási tisztviselői kar nélkül. Arról külön nem szól a törvényjavaslat, hogy miért tartja fent a kormánytisztviselői-köztisztviselői megosztást, ezért csak utalunk arra a korábbi megjegyzésünkre, miszerint a kormány szimbolikusan is jelezni kívánja a hozzá legközelebb álló tisztviselői kar különleges helyzetét.

1.5.5. Az állami tisztviselői kar létrehozása

A Kttv. hatálybalépését követő negyedik évben újabb jelentős törvényalkotásnak lehettünk szemtanúi. Ekkor alkotta meg az Országgyűlés *az állami tisztviselőkről szóló törvényt, az Áttv.-t.* Amint a 3.1.1 pontban jeleztük, az állami tisztviselők korábban kormánytisztviselők voltak, hiszen ők a kormány általános hatáskörű, dekoncentrált szerveinél, a megyei (fővárosi) kormányhivataloknál és azok járási hivatalainál dolgoznak.

Jelenleg tehát hazánkban a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre a Kttv., az állami tisztviselőkre pedig az Áttv. hatálya terjed ki. (Kicsit bonyolítja még a helyzetet, hogy az Áttv. a hatályba léptető normái között kimondja, hogy a rendelkezéseit egy későbbi időpontban – jelenleg 2019. január 1-jén – kiterjesztik a minisztériumokra és más központi államigazgatási szervekre is. Ha ez így történik, akkor visszaáll a 2010-es állapot, amikor külön-külön törvények szabályozták az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban dolgozók jogviszonyait.)

Az állami tisztviselői kar létrejötte mögötti kormányzati személyzeti politikát kutatva mindenekelőtt szemünkbe ötlik *a helyi igazgatási feladatok átrendeződése.* Az Möt. hatálybalépését követően igen jelentős számú önkormányzati és államigazgatási feladat az önkormányzati szervektől állami szervekhez (nem kis mértékben a megyei kormányhivatalokhoz és járási hivatalaikhoz) került, ezért ezeknek a hivataloknak a megerősítése, felkészült szakemberekkel való ellátása elengedhetlenné vált. Az Áttv. általános indokolása⁵⁸ kimondja, hogy az állampolgárok ügyeit hozzájuk minél közelebb álló olyan hatóságoknak kell intézni, amelyekben professzionális, elhivatott tisztviselői kar működik. Az indoklásból kitűnően – a feladatátrendeződés miatt – alapvetően a járásoknál megnövekednek a munkaterhek, ezért indokolt, hogy az életpálya-szabályozásban a járási hivatali állami tisztviselők kerüljenek először sorra. (S amint említettük: a törvény rendelkezéseinek kiterjesztésével később a többi államigazgatási szerv tisztviselői is sorra kerülnek.)

Az Áttv. szabályainak elemzése itt nem feladatunk, annyit azonban meg kell jegyeznünk, hogy a kormányhivatalok és a járási hivatalok megerősítését biztosan jól szolgálja az Áttv. illetményrendszere, amely jelentősen magasabb jövedelmet biztosít az állami tisztviselőknek az önkormányzatoknál alkalmazott köztisztviselő társaik illetményéhez képest.

Összefoglalva: a rendszerváltozás óta eltelt csaknem harminc esztendő alatt az egymást váltó kormányok személyzeti politikájában közösnek mondható, hogy mindegyik fontosnak tartotta a politikasemleges, alapvetően zárt, karrierrendszerben működtetett, professzionális és elhivatott közigazgatási tisztviselői kar létét, amelyre a közjogba tartozó, speciális jogállási törvények hatálya terjed ki. Abban azonban eltérések figyelhetők meg, hogy a kormányzatok egységesen szabályozzák-e valamennyi közigazgatási tisztviselői réteg

⁵⁸ T/10267. számú országgyűlési iromány a 2014–2018 közötti ciklusból.

jogállását, vagy kiemelnek-e egyes rétegeket, és külön szabályozás alá sorolják őket. Utóbbi esetben az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási tisztviselők jogállásában mutathatók ki különbségek, s úgy tűnik, hogy az erős állam, erős kormány cél megvalósításához a kormányzat alapvetően a kormánytisztviselők/állami tisztviselők életpályamodelljének megteremtésétől várja a segítséget.

2. Kormányzati paradigmák, személyzeti rendszerek, közszolgálati „emberkép”

Szoros kapcsolat mutatható ki az uralkodó *kormányzati paradigmák, személyzeti rendszerek* és az úgynevezett *közszolgálati emberkép* között, mivel az államról vallott gondolkodás meghatározza a közszolgálat személyzeti rendszerét, valamint a közszolgálatban dolgozókról kialakított emberképet. Az alábbiakban ezt a szoros kapcsolatot bontjuk ki részletesen.

2.1. Kormányzati paradigmák világa

Ebben az alfejezetben áttekintjük a különböző kormányzati paradigmák főbb jellemzőit, különös tekintettel a személyzetpolitikákra. Így a WS, az NPM, NWS és DEG paradigmáit vesszük sorra. A fejezet befejező részében pedig a digitális technikák racionalizációs hatását elemezzük, ami a DEG sajátosságaiból következik. Fontos megjegyezni, hogy a fejezet nem tekinti céljának történelmi távlatokban vizsgálni a paradigmákat. Kiindulópontnak a második világháború utáni évtizedeket tekinthetjük, napjaink jellemzői pedig a záró pontot alkotják.

2.1.1. A weberi állam, a paternalista időszak és a rendszerváltás

A második világháború után a nyugati típusú demokráciák kormányzati modelljei a világháború utáni gazdasági fellendülésre alapozva tudták biztosítani a társadalom vagyonának folyamatos növekedését, az állami funkciók bővítését és nem utolsósorban a politika és a polgárok közötti bizalom erősítését. A kelet-közép-európai országok mindeközben – az erőteljes szovjet hatás eredményeként – más modellek felé fordultak, és nem vették át a nyugat-európai államok kormányzási gyakorlatait. A 90-es években végbement rendszerváltások azonban az egyik napról a másikra hoztak változást ebben.

Sok állam mellett Magyarországnak is radikálisan változtatnia kellett a korábbi kormányzati modelljén. Logikus lépés volt, hogy a korábban már bizonyított nyugati kormányzati (kormányzási) paradigmák szolgáltak mintaként. Mindeközben azonban már végbement egy változás, Európa nyugati fele váltott a háború utáni paradigmáról, és a kormányzati feladatok civil szférába történő privatizációját helyezte előtérbe, számítva a civil társadalom erejére. Magyarországon azonban a politika felszívta a civil kezdeményezések és szervezetek

vezéralakjait,⁵⁹ így a közfeladatok kis részét privatizálta vagy helyezte ki a magánszférába. Ennek oka lehetett az is egyrészt, hogy a magyar civil társadalom közvetlenül a rendszerváltás után még nem ismerte a demokrácia játékszabályait, emiatt a mindenkori állami vezetésnek először a társadalmat kellett szocializálnia az újfajta államműködésre, másrészt a magyar civil szféra nem volt olyan tőkeerős, hogy biztonsággal tudjon működtetni közfeladatokat ellátó szolgáltatásokat. A kormányzati munkát tekintve az összes volt szocialista ország hasonló vagy közel hasonló utat járt be.

Eltérés látszik azonban abban, hogy a volt szocialista államok a „jó kormányzat” vagy a „jó kormányzás” mellett tették-e le voksukat. Fő szabályként elmondható, hogy – követve az akkori tizenöt európai uniós tagállam filozófiáját – a kormányzat, pontosabban a jó kormányzat (*good government*) jelentette a központi elemet, míg a „jó kormányzás” (*good governance*) országonként eltérő módon, csak ideák szintjén jelent meg. A rendszerváltás utáni harmadik évtized kezdetére azonban világossá vált, hogy a nyugati típusú demokráciák kormányzati modelljei felülvizsgálatra szorultak, így a kelet-közép-európai államokban is át kellett gondolni az addigi munkát, ami hatással volt a személyzetpolitikai szemléletre is. G. Fodor Gábor és Stumpf István a következők mentén foglalják össze a két elképzelés közötti különbségeket.⁶⁰

A *good government* esetében a kormányzás jelenti a megoldást, pontosabban a demokratikusan megválasztott mindenkori kormány képes arra, hogy megoldásokat nyújtson a problémákra, amihez eszközként a változtatást (a reformot) használja, amelynek segítségével átszabhatja például a nyugdíjrendszert vagy a családtámogatást. Bizonyos értelemben új társadalmi szerződést köt az állampolgárokkal. A felmerülő problémák kezelését a kormány végzi el, amely szenzitív és innovatív, viszont az állami feladatokat nem adja ki, mivel így képes minőségi munkát végezni. A jó kormányzás tehát nemcsak a feltételeket teremti meg például megfelelő személyzetpolitikával (megfelelő továbbképzések), hanem magára is vállalja ezeket a feladatokat. A gazdasági és szociális erőforrások alárendelődnek ennek a célnak, mivel a közjó eszménye megegyezik a jó demokrácia tartalmával. Mindezek miatt szükséges megteremteni egy aktív, intelligens és erős államot, ami a jó kormányzás alappillére lesz.

A *good governance* ezzel szemben a hagyomány és újítás között mozog. Újszerű állam-működési módozatokat igyekszik bevezetni, miközben a közügyek és a magánszféra közötti kapcsolat kiépítését tekinti feladatnak, amibe beletartozik a társadalmi önszabályozás is. Az állam mindeközben hátrébb húzódik, szerepe nem lesz olyan domináns, mint a jó kormányzatot követő elképzelésekben. Emiatt a (jó) kormányzás feltételeinek megteremtése válik céllá, legyen az akár horizontális, akár vertikális feladat. A konszenzuseresés mechanizmusai felértékelődnek, ennek eredményeképpen pedig a döntéshozatal folyamata meghosszabbodik. A magánszervezetek nagyobb szerepet kapnak a társadalmi koordináció feladataiban. Az eddigiekből következő további jellemző, hogy a jó kormányzás elhagyja a rögzített eljárásokat, helyüket a vita, a tárgyalás és a megegyezés veszi át. Az effajta kormányzás filozófiai alppillére a deliberatív demokráciaelméletekben keresendő.

⁵⁹ STUMPF 2006, 74–76.

⁶⁰ G. FODOR – STUMPF 2007.

Mindkét szemlélet tartalmaz a demokratikus értékeket erősítő, valamint a kormányzati személyzetpolitikát markánsan érintő pontokat. Ezeket a különféle kormányzati paradigmák révén igyekeztek módosítani, olykor teljesen átértékelni.

Az alfejezet további részeiben – magunk mögött hagyva a klasszikus paternalista felfogások gazdasági fellendülésre alapozó elképzeléseit – három fő kormányzati filozófiát vizsgálunk meg közelebről. Először az új közmenedzsment paradigmáját, ami a jó kormányzat ideálját tűzte ki célul, és végül mégis a jó kormányzást valósította meg, majd a jó kormányzatot zászlajára tűző neoweberi államot, végül pedig a digitális kori kormányzást, amely a jó kormányzás megtestesítőjeként szeretne az eddigi paradigmák kihívója lenni.

2.1.2. A racionalizáció igényei, avagy az új közmenedzsment és a neoweberi állam

Az 1980-as évekre kiderült, hogy a második világháború utáni években a nyugati típusú demokráciákban kidolgozott kormányzati modellek működése nem tudja biztosítani azon újabb feladatok megbízható elvégzését, amelyeket a posztindusztrialista társadalmak megkövetelnek.⁶¹ A korábbi paradigma sikerének okaként több indokot is fel lehetne sorakoztatni, de ha csak a két legalapvetőbbet nézzük, akkor a következőket találjuk: egyrészt a második világháború után nem volt kérdés, hogy a kormány tud-e munkát biztosítani állampolgárainak, hiszen az újjáépítés szakaszában, aki akart, munkához tudott jutni. Akkora lökést jelentett ez a gazdaságpolitikának, hogy fel lehetett építeni a jóléti államot és azon belül a szociális hálót, amely védte az állampolgárokat az elszegényedéstől. Másrészt a politikai szélsőségek kirekesztése (szélsőjobb) vagy konszolidálása (szélsőbal) megteremtette a lehetőséget, hogy a társadalmon belül rövid távú politikai bizalmat építsenek ki, amely lendületben tartotta a gazdaságot.

A 70-es és a 80-as évek gazdasági válsága, majd az újbóli, lassú növekedés bizonyította, hogy a kormányok világháború utáni formái drágák és elavultak. Ennek megoldására született meg az NPM elveit követő kormányzási mód, amelynek egyik célja a közszféra megreformálása volt. Ez az egyes kormányzati feladatok magánkézbe adását jelentette. A legjellegzetesebb példája az ilyen kormányzásnak a 80-as évek Egyesült Királysága, ahol Margaret Thatcher miniszterelnök a kormányzati feladatok és vállalatok privatizációjában találta meg a megoldást, de Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok is az NPM eljárási voltak, mindenhol a politikai elit eltökéltségére és erős gazdasági nyomásra volt szükség, hogy meghozzák az új döntéseket.

A NPM elmélete a 80-as években, majd gyakorlata a 90-es években azt a célt volt hivatott elérni, hogy javítsa a közszolgáltatást ellátó intézmények és vállalatok hatékonyságát. „Az NPM megtestesíti azt az ötletet, amelyben egy lépcsőzetes láncolat elvezet (általában egy minisztériumi) képviselőig, aki abban érdekelt, hogy jobb eredményeket kapjon annak a szektornak területéről, ahol jelentős és viszonylag vitathatatlan felhatalmazással rendelkezik.”⁶²

A szervezeti és személyzetpolitikai oldalon tehát a hierarchia pontos felvázolása áll, míg a folyamat gazdasági oldalán található az igény a hatékony és pontos munkavégzésre.

⁶¹ Bővebben az NPM-ről lásd: MERKOVITY 2012, 151–156.

⁶² MANNING 2000; idézi: MADER–MIELDS–VOLMERS 2007, 128.

Az NPM hangsúlyozza az állampolgár központi helyzetét és az eredmények felelősségre vonhatóságát.⁶³ Az eredmény legtöbbször egy gazdasági mércét jelent, hogy sikerült-e költségeket csökkenteni, vagy nem. Az NPM új paradigmaként jelent meg a közigazgatásban, és hatására rengeteg változás történt az elmúlt két évtizedben.

Az OECD 1995-ös tanulmánya szerint a közigazgatás új paradigmájának célja, hogy elősegítse a teljesítményorientált kultúra terjedését a kevésbé központosított állami szektorban. A tanulmány megjegyzi, hogy az új paradigma országról országra eltérő képet mutat.⁶⁴ Így az NPM-nek *nem fogalmazhatjuk meg egyértelmű definícióját*, helyette kormányzati, közigazgatási közös nevezőit érdemes keresnünk. Az egyik ilyen nevező lehet a kormányzati munka hatékonysága. Ez alatt nemcsak az elvégzett munka mennyiségére, annak mérésére kell gondolni, hanem arra, hogy a köztisztviselők mennyire tudják költséghatékonyan végezni munkájukat. Ugyanis ha túl drágának bizonyulnak, akkor a politika és a polgárok alternatívát fognak keresni helyükre a privát szektorban. Ebből következik, hogy az NPM egy szervezeti elmélet,⁶⁵ amelyben a kormányzat folyamatosan ellenőrzi és vizsgáztatja magát. Ha elbukik a vizsgán, akkor módosít szervezetén, teszi mindezt úgy, hogy közben „szalámizza” magát, mindig újabb közfeladatokat ad át a magánszektornak. Az ilyen kormányzati munkát látják egyes kutatók dinamikusnak, interaktívnak és egy olyan szakadatlan szociálpolitikai folyamatnak, amely ösztönzi az állami programok teljesítményét, és közvetíti következményeit, különös tekintettel a kormányzati tevékenységek stratégiájának megváltoztatására vagy reformjára.⁶⁶

Az NPM a 90-es évekre a közpolitikai kutatások középpontjává nőtte ki magát, megkerülhetetlenné téve a kormányzati munka hierarchiájának beható vizsgálatát, amely igen gyakran azt mutatta, hogy a felhasznált eszközök legtöbbször a politikai és kulturális környezet jegyeit viselték magukon, mintsem egy valóban racionális (és gazdasági) logika jegyeit.⁶⁷ Ezekből az következik, hogy bár az NPM jól mutat a papíron, a napi politikai csatározások elveszik élet, nemegyszer kontraproduktivitást eredményez, valós előnyei pedig tiszavirág-életűek, mivel az újabb napi szintű politikai kihívások erodálják a korábbi takarékoskodás eredményeit.

A kormányzati munka *outsourcingolása* (kihelyezése) a magánszektorba, a rugalmasabb munkaerő alkalmazása és a lehetséges hibák kiiktatása a munkaszervezés automatikusságát segítette. Ez a fajta kiszervezés azonban unalmassá tette a munkavégzést, és elmosta a határokat a magán- és közszolgáltatás között, végül pedig csökkentette a társadalmi részvételt és a közszolgálat támogatottságát.⁶⁸ Mivel az átlagember számára legtöbbször a közszolgálat egyenlő a kormányzattal és a politikával, emiatt a kiszervezés hatással volt az állampolgárok politikai bizalmára is. A politikai elit veszteni kezdett népszerűségéből, míg a szélsőséges ideológiák újra erőre kaptak, így – más események hatására is – a második világháború után elért politikai-ideológiai eredmények mára veszni látszanak, habár az Egyesült Államokban a városok szintjén igen látványos sikereket értek el az NPM alkalmazásával (Stephen

⁶³ MANNING 2000; idézi: MADER–MIELDS–VOLMÉRG 2007, 128.

⁶⁴ OECD 1995, 8.

⁶⁵ PETERS–PIERRE 1998, 223–243.

⁶⁶ LYNN–HEINRICH–HILL 2000, 5.

⁶⁷ PETERS–PIERRE 1998; MATHIASSEN 1999, 90–111.

⁶⁸ BAINES 2004.

Goldsmith, Indianapolis polgármestere: 1992–1999; Michael White, Cleveland polgármestere: 1990–2002; Rudy Giuliani, New York polgármestere: 1994–2001 között).⁶⁹

A látható sikereken felbuzdulva a következő lépésként a nemzeti alku, a civil szolgálat, a szakszervezetek és a decentralizált irányítás reformját tűzte ki célul a politikai és a gazdasági élet,⁷⁰ hozzányúlva a hierarchikus feladatmegosztáshoz. E lépéseket néhol már a 80-as években meglépték (például az Egyesült Királyságban), máshol a 2000-es években sem mertek érdemben hozzájuk nyúlni (például a kelet-közép-európai országok többségében). A nemzeti alku azt szolgálja, hogy további vitatott területek is kerüljenek az NPM-szervezet ideológiája alá. Ez például az állami vasutakat, egészségügyet, egyéb állami vállalatokat jelenti. A civil szolgálat a társadalom rászorulóin való önkéntes állampolgári segítséget jelent, mivel az állam az ő problémájuk egy részére képtelen kigazdálkodni az erőforrásokat, ezért a gondoskodást átengedi a civil szervezeteknek.

Az egymással versengő, de közfeladatot ellátó civil szervezetek a minőség garanciáját jelentik, legalábbis nagyon sok országban ezt gondolta a kormányzat. A szakszervezeteknek a gazdaság és a civilek között kellene közvetíteniük, sok helyen kiváltva ezzel a kormány feladatát. Ez bizonyult az új lépések leggyengébb láncszemének, hiszen az eredmény legtöbbször a sztrájk lett. A decentralizált irányítás pedig a legalsóbb szinten a megosztott feladatkiosztást jelentené, és ahogy haladunk felfelé a lépcsőzetes láncolaton, úgy szűkül a feladatkiosztók köre, míg végül eljutunk egy minisztériumig. Ez utóbbiban az eredeti NPM-gondolathoz képest minimális eltérés van. A feladatkiosztás decentralizálásán van a hangsúly, ez jelenti az új elemet, ami a magasabb és az alacsonyabb szintű feladatok elvégzéséhez szükséges. A korábban unalmas automatikus munkaszervezést hivatott kiváltani, némileg kreatívabbá tenni.

Vitathatatlan tény, hogy a második világháború utáni kormányokhoz képest a nyolcvanas, de főleg a 90-es évek kormányai nagyobb hatékonysággal működtek és működnek ma is. Manning számításai szerint az NPM-nek köszönhetően a kormányok a folyó költségek tekintetében évi több mint 3%-os megtakarítást tudnak elérni.⁷¹ Ez mutató eredménynek számít, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy a különböző járulékos költségek (például nyersanyag vagy szolgáltatás) árai folyamatosan emelkednek. A gondot az okozza, hogy az állampolgárok politikai bizalomvesztése nincs egyenes arányban a megtakarítással, mivel az sokkal gyorsabb ütemű veszteséget jelent. Szükség volt egy nagyobb váltásra az NPM ideológiáján belül, ami a kezdetektől várható volt, hiszen már a 60-as évektől olyan változások mentek végbe a társadalomban, amelyeket a politika sem tudott figyelmen kívül hagyni.

E változás jelképét Robert Putnam a *bowling alone* szavakkal írja le, vagyis a tradicionális társadalmi kötések eltűnését, az individualista életpálya megerősödését érti a *bowling alone* jelenség alatt.⁷² Putnam könyvében az amerikai társadalmat vizsgálja kitekintéssel az olaszországi társadalomra, de az általa felvázolt jelenség Európa legnagyobb részére is érvényes.

⁶⁹ KETTL 2000.

⁷⁰ KESSLER 1990; BEAUMONT 1992; FOSTER–HOGGETT 1999.

⁷¹ MANNING 2000, idézi: MADER–MIELDS–VOLMERG 2007, 148.

⁷² Lásd PUTNAM 2000.

A kormányzatok a legkülönbözőbb módokon próbálták javítani a bizalmat a társadalom tagjaival. Külső tanácsadók által és saját berkeiken belül is megpróbálták újabb ötletekhez jutni, abban reménykedve, hogy az alsóbb szintekről fontos és használható kezdeményezéseket kapnak, amelyek végső soron javíthatják a szolgáltatások minőségét, illetve jobb mérési eredményeket hoznak. Az átütő siker ugyan elmaradt, de a közsférában dolgozók körülményei legalább javultak. Sok országban⁷³ hajtottak végre átfogó szerkezeti reformot, amelynek keretében megkeresték azokat az alternatív szolgáltatási mechanizmusokat, amelyek a kormányzati intézmények és szintek kiváltói lehetnének. Az ilyen próbálkozások leírása külön országtanulmányokat igényelne, amelyekre a jelen fejezetben nincs lehetőség. Mindössze annyit jegyezni meg, hogy ezek a próbálkozások hozták az NPM legnagyobb sikerét, mivel így az állam le tudta vetkőzni magáról múltjának azon intézményeit, amelyek korábban „pénznyelők” voltak, és viszonylag stabil pályára tudták állítani az államot,⁷⁴ de ettől még ugyanúgy szükségesnek bizonyult egy új kormányzati – vagy inkább kormányzati – modell, amely megreformálja az NPM vívmányait.

Így fordultak a kormányok a neoweberi államparadigma irányába. Az állam szerepe újragondolásának kiindulópontja volt, hogy az NPM valójában gyengítette az állami szerepvállalást. A kormányzati struktúrákban olyan elhajlások mentek végbe, amelyeket nem lehetett pusztán az NPM megreformálásával helyrehozni, ezért szükség volt az alapoktól újraépíteni az állam működését. Ehhez jó kiindulópontot adott a weberi állam filozófiája. Az NPM-mel szemben megfogalmazott egyik kritika az volt, hogy a közfeladatok kiszervezésével tetszhalott állapotba hozta az államot. Úgy vélték, hogy ebből az állapotból kell felébreszteni az államot, mivel ez az egyetlen cselekvőképes aktor, aki válaszolni tud a fő gazdasági kihívásokra (fenntarthatóság, dinamikus piacok, innováció és technológia).⁷⁵ Mások az állam integritásának visszaszerzéséről írnak, amikor új paradigmákat keresnek.⁷⁶ Az új paradigma bevezetése ugyanakkor nem jelentette automatikusan az NPM leépítését. Az NWS megtartotta azokat a jegyeket, amelyeket fontosnak és működőképesnek talált. A fő cél az érdem ötvözése volt a rugalmassággal.⁷⁷ Az NWS legfőbb elképzelései szerint az állam szerepét kell erősíteni, lehetőség szerint minden szinten (központi, regionális és helyi).⁷⁸

A két paradigma összehasonlítását Stump István végezte el, amelyet a következő táblázatban foglalt össze.

⁷³ Például Hollandia, Finnország, Észtország.

⁷⁴ Hood az NPM kapcsán kiemeli, hogy ez a fajta kormányzati munka a szakmai irányítás kezébe adta a közügyeket, a teljesítmény folyamatos mérés alatt áll, a kormányzati decentralizáció fontos eleme, ahol a politikaalkotás és a közpolitika mereven elválnak, illetve a verseny, a magánszektor stílusú menedzsment és a folyamatos forráshiány mindennapivá válik. HOOD 1991.

⁷⁵ Lásd REINERT 1999, 268–326.

⁷⁶ DRECHSLER 2005, 104.

⁷⁷ DRECHSLER 2005, 102.

⁷⁸ Részletesebben: STUMPF 2009.

1. táblázat
Az NPM és az NWS eltérő tulajdonságai

NPM	NWS
Az állammal szemben a piaci mechanizmusokra és technikákra helyezi a hangsúlyt: az államból szolgáltató, az állampolgárból „fogyasztási garanciákat” igénylő fogyasztó válik.	A közmenedzsment torzulásaira adott válasz az állam megerősítése jegyében.
Nem működik, ha hiányoznak a stabil peremfeltételek (kiszámítható források biztosítása, a közszolgálat ethosza vagy a hiteles szakpolitika-alkotás).	A jóléti állam válságára adott válasz hatékony és intelligens állami szerepvállalással, országonként is eltérő sajátosságokkal.
Elhibázott előfeltevéseken nyugszik: nem lehetséges mindent a piac abszolútizált logikája alapján megoldani, és ebben az értelemben nem lehetséges az állam és a közszféra piaci szemlélete sem.	A piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedés beindításához és fenntartásához az állam kezdeményező szerepére van szükség.
Értelme: • a piac működési elveire állítani az államot.	Értelme: • az állam szerepének újragondolása az állam megerősítése értelmében.
Következménye: • a központ kiüresítése; • az elszámoltathatóság és a politikai felelősség követelményeinek megsértése; • az egyenlő bánásmód sérelme; • a központi intézmények legitimitásának gyengítése; • az állam leépítése.	• Következménye: • a bürokrácia újrafelfedezése; • a normativitás helyreállítása; • a korrupció visszaszorítása; • a szegénység csökkentése; • a demokrácia kiszélesítése; • a partikularitások iránt megmutatkozó empátia.

Forrás: STUMPF 2009, 117.

Az itt felsorolt terveket sokszor csak nagyon nehézkesen, több, nem várt akadály legyőzése után lehetett végrehajtani. A megoldások keresése közben kiderült, hogy egy viszonylag fiatal technológia lehet a legjobb megoldás a *bottom-up* reformok megvalósítására, a magánszektorba átültetett közfeladatok újbóli becsatornázására, a belső munkaerő minőségi munkára való ösztönzésére és a teljes szerkezeti reform véghezvitelére. Az információs technológia és az információs hálózatok jelentették a NPM újjá- és az NWS megszületését, valamint ugyanezek a technológiák és hálózatok hozták létre a következő paradigmát.

2.1.3. A digitális kori kormányzás: az NPM halott, éljen a DEG!

A digitális kori kormányzás viszonylag új keletű paradigma, ami a *new public management* felváltását tűzte ki célul. A DEG az NPM-mel és NWS-sel ellentétben úgy gondolja, hogy a kormányzásban használt információs technológiák nem eszközök, hanem társak a kormányzati munkában.⁷⁹ A teljes kormányzati struktúra megújításakor, amiben benne értelmezendők a személyzetpolitikák is, az információs és kommunikációs technológiák (IKT)

⁷⁹ Bővebben a DEG-ről lásd: MERKOVITY 2012, 160–164.

transzformációs erejében hisz. A fogalmat Patrick Dunleavy és Helen Margetts ültették be a köztudatba 2004-ben, akik szerint az NPM halott, és helyére a DEG lép. Szerintük az információs technológiák eddigi kormányzati használata nem érte el a kívánt hatást, aminek oka, hogy a részterületek eltérő igényei lehetetlenné tették az NPM számára oly fontos összehasonlító mérést, emiatt elmaradt az információs technológiák felülvizsgálata, racionalizációja és nem utolsósorban modernizációja.⁸⁰

Az a változás, amely végbemegy az IKT és az információkezelés alkalmazásában, megreformálja az állampolgárok és a kormányok közötti kapcsolatot, hiszen az állampolgárok a továbbiakban nem mint vásárlók (NPM) vagy fogyasztók (NPM és NWS) jelennek meg a kormányzati struktúra előtt, hanem mint a közszolgáltatások igénybe vevői. Az igénybe vevőket nem lehet megközelíteni és lenyűgözni a magánszektor típusú hozzáállással, amivel a bizalmat lehet építeni, hanem a pontosan és a korábbiakhoz képest gyorsan elvégzett feladatokkal, amiben az információs technológiák vannak a kormányzati dolgozók segítségére. Így a választások sem hasonlítanak – a magánszektori példánál maradva – részvénytulajdonosok közgyűlésére, ahol az állampolgár a tulajdonos, a kormány pedig az igazgatótanács, akinek a sorsáról döntenek. Ehelyett az információs és főleg a kommunikációs technikák helyreállítják a bizalmat a társadalom és a politika (kormányzás) között, aminek köszönhetően a politikával szemben érezhető apátia folyamata visszafordul, de legalábbis stagnál. A DEG, hasonlóan az NWS-hez, az NPM hibáira összpontosít, miszerint azzal, hogy a kormányzáson kívül helyezett el közfeladatokat, a polgárok számára lehetetlenné vált az állami intézkedések megértése és megfelelő hozzáférési pontok megtalálása, amelyek segítségével képviseltetni tudnák érdekeiket a közigazgatásban és a politikában. Továbbá ezek a hibák „kifejlesztették” azokat a polgárokat, akik megértették az állami intézkedéseket, és ismerték a hozzáférési pontokat. Az ilyen polgárok, szolgáltatások keretében, képessé válhattak „eladni” ezeket az információkat, amivel tovább növelték az állam és kormányzat/kormányzás körüli szatellitálózatok számát, továbbá még követhetlenebbé tették az állami munkahelyezés folyamatát. Tudniillik a rendszert értő szolgáltatók már nem az állam megbízásából dolgoztak, hanem saját maguk fennmaradásáért, így érdeklükben állt megkerülhetlenné tenni magukat.⁸¹

Az NPM jobbítását célzó rendszer továbbgondolására több elképzelés is született, amelyek a *joined-up government*től (összeillesztő kormányzattól) a megreformált (esetenként újramegkezdett) *new public management*ig sok mindent magukban foglalnak.⁸² A legtöbb új paradigma alapját képezi (az NWS-hez hasonlóan), hogy meg kell keresni a rosszul működő elemeket, és meg kell javítani azokat, ami önmagában egyszerűnek tűnik, de a gyakorlatban az előlről kezdést jelentené. A digitális kori kormányzás abból az alapfeltevésekből indul ki, hogy az információs korszak eljövételével már általánossá válik, hogy a mindent átható és szerkezetileg jellegzetes rendszerek hatással vannak a kormányzati rendszerek változására is. Természetesen ezek a változások az információs társadalom szempontjából fejlett államokban jelennek meg először, majd utána terjednek el más országokban is.

⁸⁰ DUNLEAVY et al. 2006, 216–217.

⁸¹ Így jelentek meg az állami szolgáltatások körül az úgynevezett fixer személyek, akik értik a kormányzati és az ügyintézési struktúrát, amelynek ismeretét fel tudják használni arra, hogy szolgáltatásnyújtóként fizetségért cserébe segítsenek más állampolgároknak vagy – különösen bevándorlási eljárásokban – külföldi állampolgároknak.

⁸² ALFORD–HUGHES 2008.

A digitális kori kormányzás jellemzője, hogy a korábbi változtatások igényét összegyűjtve három elembe foglalja a kívánt cselekvés irányát, ezek: a szolgáltatások reintegrációja, az igényalapú holizmus és a digitalizáció.⁸³ Az első a szolgáltatások reintegrációja, ami nem centralizációt és hatalmat jelent, hanem hatékony munkavégzést, amit a NPM által kihelyezett szolgáltatásvégzés visszaszerzésével ér el, ezzel megszünteti azt a korábbi töredezettséget, amely jellemző volt a kormányzat munkájára. Itt kap helyet a *joined-up government* is, amelynek a stratégiájába tartozik, hogy nemcsak a kormányzati osztályokat és hivatalokat illeszti össze, hanem a különböző magán- és önkéntes szervezeteket is, amelyek különböző partvonalak mentén dolgoznak ugyanazon cél érdekében.⁸⁴ Amíg a reintegráció fő gondolata a hierarchikus elemek visszacsatornázása, addig a *joined-up government* a horizontális feladatok megosztását tűzi ki célul, ami valójában nem jelentene mást, mint a mindennapi életből ellesett hálózatosodás kormányzati szintű megjelenését. Szintén a reintegrációhoz tartozik azoknak a közfeladatoknak a visszaszerzése, amelyeket korábban kihelyezett a kormányzat. Ezek a feladatok viszonylag gyorsan megoldhatók lesznek, azzal a megjegyzéssel, hogy némelyik visszaszerzett vagy később a horizontális struktúrákban elosztott feladat újraindítást igényelhet, amennyiben nem mutatkozik sikeresnek. Erre azért lehet szükség, mert a korábbi hibák felismerésével, a racionalizációval és az IKT-ra alapozva a „szolgáltatás előállítási költségeinek” radikálisan kevesebbnek kell lenniük, mint korábban voltak. Ha ez a kívánalom nem valósul meg az egyszerű reintegrációval, akkor szükséges előlről felépíteni, újraindítani a szolgáltatást.

Az *igényalapú holizmus* a második elem. Itt ragadható meg a DEG egyedi ideológiája, ezért alapvető szemléletváltást kíván a korábbi kormányzati filozófiákkal szemben. Ebben a folyamatban változik vissza az állampolgár ügyfélből a közszolgáltatás használójává, akiért nem a profit miatt kell küzdeni, hanem azért, hogy elégedett legyen a rendszerrel. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az állampolgár egy ügy kapcsán nem pusztán az ügyintézővel áll szemben a holizmus folyamatában, hanem a teljes kormányzati struktúrával. Az pedig teljesen irreleváns, hogy ügye hogyan, milyen munkamegosztással jut el a megoldásig, amelyet valójában a kormány és az állampolgár közösen old meg, mert a DEG elmélete szerint az állampolgár sokkal többet tud magáról, mint amennyit a kormány valaha is tudni fog róla. Az ilyen ügyintézésről várják azt, hogy a munkafolyamatok lerövidülnek, és a munkavégzés struktúrái folytán az állampolgárok érzéketlenné válnak annak megállapítására, hogy ki végzi el a feladatot számukra, mivel a lényeg a végeredményben van. Ennek fenntartásához naprakész ismeretekre van szükség a kormányzati struktúrákban dolgozók részéről, továbbá elengedhetetlen a kormányzati rekrutáció folyamatába újonnan érkezettek korábbiaktól eltérő szocializációja, illetve az állampolgárok által látható végpontok állandó karbantartása.⁸⁵

A digitalizáció folyamata az utolsó elem, amelynek során a hálózati tér válik a kormányzati tevékenység alapjává. A digitalizáció szorosan kapcsolódik az internet és azon belül az e-mail közhivatalokra gyakorolt hatásaihoz, és részben magában foglalja az e-kormányzást. Amíg az NPM-ben az elektronikus kormányzás a kihelyezés, a profit és a mérhetőség elektronikus megvalósítandó eszközt jelent, addig a DEG-ben a reintegráció

⁸³ A DEG három elemének részletes táblázatát magyarul lásd: Z. KARVALICS 2008, 17.

⁸⁴ BOGDANOR 2006, 1–18.

⁸⁵ Például az elektronikus közigazgatási portálok folyamatos frissítése, a mindenkori állampolgári igényekhez való alakítása.

és a holisztikus munkavégzés digitális kori megoldását takarja. A digitalizációba tartoznak továbbá azok az elektronikus szolgáltatások, amelyek korábban a papíralapú adminisztrációban játszottak szerepet. Ez a folyamat szintén segíti az e-kormányzási folyamatok működtetését. Továbbá a radikális „kapuőrirtás” lehetővé teszi az állampolgároknak és a vállalkozásoknak, hogy közvetlenül csatlakozzanak az állami rendszerekhez, ezáltal úgy jutnak információkhoz, azaz úgy szolgálják ki magukat, hogy közvetlenül nem kell valamilyen hivatalhoz (kapuörhöz) fordulniuk. Ezzel az igényalapú kéréseket gyorsítják, ami szervezeti változásokat eredményez a kormányzati személyzetpolitikában, valamint a polgárok kormányzattal szembeni magatartására is hatással lesz.⁸⁶ A kormányzat nyitott könyvként működik, mindenki számára elérhetők az információk, míg a benne dolgozók biztosítják a szolgáltatások zökkenőmentes működését. A digitális szakadék túloldalán levőket pedig a kormányzat segíti, de nemcsak a hagyományos felzárkóztatással, hanem a DEG-re való szocializációval is.

Összehasonlítva tehát, az NPM *kihelyezés, verseny, ösztönzés* fogalmaival állnak szemben a digitális kori kormányzás *reintegráció, holizmus, digitalizáció* fogalmai. A kihelyezés párja a reintegráció lesz, amely egyrészt visszatérést jelent a 20. század 50-es, 60-as éveinek paternalista kormányzati működéséhez, vagy más olvasatban, újraértelmezése a századfordulás NWS logikájának, másrészt sokkal többet jelent annál, hiszen magában foglalja azokat a horizontális hálózatokat is, amelyeket korábban a pártok, szakszervezetek vagy pártközeli szervezetek működtettek, de mára civil kezdeményezések lettek. Feladatuk pedig az egyszerű szolgáltatásvégzéstől a társadalmi bizalom erősítéséig bármi lehet. A verseny párja a holizmus lesz, amely egyértelműen a közfeladatokat ellátó szervezetek minőségi javulását takarja, akár abban az értelemben is, hogy az NWS erőltetett központosítását tegye rendbe, valamint azt a tényt, hogy az állampolgárok önállóan is el tudják végezni a feladatukat, nincs szükség arra, hogy marketinges eszközökkel csábítsák őket a hivatalokba, ahogyan arra sem, hogy az egymással versengő szolgáltatások bizalmatlanságot vagy elutasítást váltsanak ki a polgárokból. Az utolsó pár az ösztönzés és a digitalizáció. A folyamatos mérések, összehasonlítások az ösztönzés szándékával lettek kitalálva a NPM-ben és átgondolva az NWS-ben, de ezek egyben lassították is a rendszert, és új, az állampolgár szempontjából irreleváns munkafolyamatokat hoztak létre, ami egyben drágábbá is tette a szolgáltatást, de ez nem feltétlenül látszott a minőségen. A digitalizációval megszünteti a mérést a DEG, hiszen az állampolgár önmaga alakíthatja a rendszert, így nincs szükség ösztönzésre és mérésre a kormányzaton belül.

A korábbi kormányzati technikához képest a DEG valamivel összetettebb. Az összetettség nem a bonyolultságát, hanem az átgondoltságát jelzi, ami az állampolgárok és az állam közötti bizalom újbóli erősítésének rendeli alá a kormányzati struktúrát. Nem törekszik erőszakos paradigmaváltásra, hanem a békés átmenet mellett teszi le voksát. A digitális kori kormányzat válasz az új közmenedzsment és a neoweberi állam korábbi technikáira, nem a kormányzati munka forradalmával akar változást elérni. A kormányzat helyére az NPM-ben a másodlagos kormányzást teszi, fejlesztéssel és persze digitalizációval szeretne változtatni gyakorlatán.

⁸⁶ A DEG három elemét lásd: DUNLEAVY et al. 2006, 229–247.

2.1.4. Különbségek a kormányzati paradigmákban

Táblázatba foglalva a következő eltérések fedezhetőek fel a fejezetben tárgyalt főbb kormányzati/kormányzási paradigmák között.

2. táblázat

A paradigmák összehasonlítása

	NPM/NWS	DEG
Az állami szolgáltatások	Piaci alapon működő, majd erős állam	Az állampolgár is birtokba veheti a struktúrákat a megszerzett információk segítségével
A paradigma célja	Többnyire a jó kormányzat	Egyértelműen a jó kormányzás
A megvalósítás mikéntje	Feladatkihelyezés (outsourcing) majd visszaszervezés, mérés, verseny	Reintegráció, igényalapú munkavégzés, digitalizáció
Az állampolgár szerepe	Vásárló, fogyasztó	Igénybe vevő
Az állampolgár részvétele	Szavazás útján a jó munkát jutalmazza, a rosszat bünteti	Részt vesz a döntési folyamatokban – „a polgár az államnál sokkal jobban ismeri magát”
Az állampolgárról alkotott definíció	Egy ember, egy szavazat.	Egy ember, sok ötlet.

Forrás: MERKOVITY 2012, 170–171. alapján

Az NPM, az NWS, valamint a DEG között az egyik legalapvetőbb különbség, hogy míg az előbbieket a kormányzatra, a kormányzati munkára helyezik a hangsúlyt, addig az utóbbi a kormányzás javítását, jobbítását tűzi ki célul, engedi az állampolgár részvételét is. További eltérés, hogy az NPM a kormányzati feladatokat *outsourcinggal* oldja meg, a központi munkavégzés tehermentesítésével operál, az NWS központosít és újabb terheket vállal, míg a DEG úgy véli, hogy a jó kormányzáshoz elengedhetetlenül szükséges a kormányzati feladatok központosítása, de ez nem jelent piramisszerű hierarchiát, sokkal inkább a munkavégzés átláthatóvá tételét. Ezekből is látszik, hogy a DEG nem fér meg a korábbi paradigmák mellett, azaz nem lehet kiválogatni belőlük a szimpatikus megoldásokat, és csak azokat megvalósítani, el kell fogadni a hátrányokat is. Annyit azonban mindenképp meg kell jegyezni, hogy amíg az NPM és az NWS hátrányait igen jól ismerjük, hiszen ezek az uralkodó kormányzati paradigmák a nyugati típusú demokráciákban, addig a digitális kori kormányzást még nem ismerjük ennyire behatóan. A DEG mellett szól azonban az, hogy az állampolgárok már nem gazdasági szempontból fontosak, hanem mint a demokratikus folyamatok alakítói a kormányzásban, a kormányzati munka igénybe vevői. Újfajta személyzetpolitikai kultúrák jönnek létre, amelynek elemei ismertek a civil társadalom több területén is, de hogy hogyan működhetne egy nagy léptékű demokrácia kormányzásában, azt csak találgatni tudjuk. A technológiák racionalizációja alkalmasnak tűnik a döntéshozatali eljárások megreformálására, de semmit sem ér az állampolgárok és a kormányzati személyzetstruktúrában dolgozók proaktív hozzáállása nélkül.

A paradigmák közötti különbség megfogható a szavak szintjén is. Amíg az NPM és az NWS az „egy választó, egy szavazat”, addig a DEG az „egy ember, sok ötlet” elvét követi, ami a gyakorlatban annyit tesz, hogy a DEG a választásokon túl is várja a polgárok véleményét és segítségét. Az átgondolt döntéshozatalban nagy hangsúly kerül a polgári

segítségnyújtás lehetőségeinek kiaknázására. Nem kérdés, hogy a digitális kori kormányzás az állampolgárok számtalan ötletének információs hálózatokon megszürt ajánlatait nyújtja az új közmenedzsmenttel és a neoweberi állammal ellentétben, amelyekben a döntéshozatal igen gyakran nem jelent más, mint a legolcsóbb változat támogatását, és ennek rendeli alá a személyzetpolitikát is.

Végezetül el kell ismerni, hogy az NPM biztos megoldást jelent, ha biztonságra vágyik az állam és a kormányzat, hiszen ennek hibáit ismerjük, így kiszámítható. Nagyon hasonló a helyzet az NWS-sel is, azzal a kiegészítéssel, hogy az állam központi szerepe erősíthető segítségével. Mindezekkel ellentétben nagy fokú bizalomra van szükség a DEG bevezetéséhez, bízni kell a társadalom és a kormányzati struktúrák közötti bizalmi kapcsolatok helyreállíthatóságában. További gond lehet, hogy például a legtöbb angolszász országban (Egyesült Királyság, Új-Zéland, Amerikai Egyesült Államok stb.) olyannyira elterjedt a NPM használata, míg más országokban (például Lengyelország vagy Magyarország) az NWS használata, hogy a DEG reintegrációs és horizontális működését áttekintő mozzanatát végrehajtani szinte lehetetlen feladatnak tűnik. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy akár helyi szinten is működhet a DEG, ami így mintát nyújthat a nagyobb léptékű változásoknak. Ahogy ez általában lenni szokott, „mindössze” bátor politikusokra és bátor kormányzatra lenne szükség, akik felismerik a jó kormányzás megváltozott elvárásait, amire a digitális kori kormányzás mutatja a példát.

2.2. A „service public” értelmezései

Elsőként utalunk arra a korábban már említett tényre, hogy közszolgálat különböző megközelítésekben értelmezhető. Egyrészt felfoghatjuk a speciális jogállással rendelkező személyek csoportjaként (közszolgálati személyi állomány), másrészt a foglalkoztatási feltételek kialakításának és érvényesítésének módjaként (személyzeti rendszer), végezetül a közszolgáltatások ellátásának szervezetrendszereként (lásd az 1.2. pontot). A francia közjogi irodalom mindhárom értelmezést a *service public* fogalommal jelöli. Ugyanakkor a *service public* felfogható *államelméleti koncepcióként*, illetve *közigazgatási jogintézményként* is, vagyis *distinctio* tehető aszerint is, hogy államelméleti vagy jogi értelmezéssel közelítjük meg a közszolgálat fogalmát.⁸⁷

2.2.1. A „service public” mint államelméleti koncepció

A közszolgálatról (*service public*) alkotott képet jelentősen meghatározta az uralkodó állami paradigma, valamint az egyéni szabadság és az állami beavatkozás egymáshoz való viszonyának értelmezése.

A nagy francia forradalom utáni időszakban az állammal kapcsolatos gondolkodást az határozta meg, hogy a kivívott szabadságjogokat garanciákkal védjék a végrehajtó hatalommal szemben. Ezt tükrözte a *liberális individualizmus*, amely az *Emberi és polgári jogok nyilatkozatában* lefektetett szabadságjogokat érinthetetlen dogmaként kezelte, s azt

⁸⁷ Valló József részletesen elemzi a *service public* államelméleti és jogi koncepcióját. VALLÓ 1940.

a felfogást képviselte, hogy a szabadság és a tulajdon mindenki mással, még az állammal szemben is védendő, *szubjektív jog*, amely korlátozza a törvényalkotást.⁸⁸ A háborúk, társadalmi, gazdasági válságok azonban nyilvánvalóvá tették, hogy a forradalom liberális, individuális elvei a gyakorlatban nem valósíthatók meg teljeskörűen, a társadalmi kohézió megbomlásának kockázata nélkül, ezért szükség van az állam beavatkozására, amelynek legitimitását a magánérdek felett álló közérdek védelme biztosítja. Ennek következtében a 18–19. század liberális doktrínájával szemben a 20. században a *service public* vált a közösség szolgálatának eszméjévé,⁸⁹ amely már a *szolidaritásalapú* állam képére épült. E szerint az egyénnek nincsenek jogai, csak társadalmi kötelezettségei. Az állammal szembeni elvárás, hogy semmi olyant ne tegyen, amely akadályozná az egyént kötelezettségei teljesítésében. Ugyanakkor korlátozhatja az egyén tevékenységét, amennyiben arra azért van szükség, hogy mások saját tevékenységüket szabadon kifejthessék. Ebben a felfogásban a szabadság és a tulajdon nem keletkeztet az egyén számára *szubjektív jogot* az állammal szemben.⁹⁰

A két államkoncepció közötti különbséget jól érzékelteti a munkához való viszony eltérő megítélése. A liberális individualizmus szerint mindenkinek joga van dolgozni, keresőtevékenységet végezni bármilyen területen, de ez a jog sohasem válhat kötelezettséggé. Az állam nem tehet szemrehányást azért, mert valaki inaktív marad. Ezzel szemben a szolidaritásalapú koncepció a társadalmi lét alapjának tekinti, hogy valaki a társadalom hasznos tagjává válik, ezért felfogása szerint az állam ennek érdekében akár a kényszer eszközével is élhet, például magasabb adó kivetése.⁹¹ Ugyanakkor egyik ember sem élhet vissza a másik munkaerejével, mert ez a társadalmi együttélés lényeges normáját sértené. Ez az alapja az állami beavatkozásnak, a munkavégzés törvényi szabályozásának, például munkaidő, pihenőidő, minimálbér meghatározása.⁹²

Duguit állambölcseleti, jogpolitikai felfogása szerint a *service public* a jogalkotástól függetlenül is létezik, az állam pusztán absztrakció, a fizikai valóságban csak személyek léteznek, akik a közhatalmat gyakorolják.⁹³ A hatalom birtokában lévő „kormányzók” (*gouvernants*) képesek akarataikat a fizikai kényszer segítségével rákényszeríteni a „kormányzottakra” (*gouvernés*). Ennek a hatalomnak szab határt a jog, ami minden felett áll, ezért a kormányzók cselekvését is korlátozza. Duguit azonban nem a jogalkotás eredményeként megszületett tárgyi jogot tekinti valódi korlátnak, hanem a társadalmi együttélés fenntartásához szükségszerűen kapcsolódó úgynevezett *normatív jogszabályokat*. Valójában ezek a jogszabályok nem a szó klasszikus értelme szerinti jogszabályok, hanem a társadalmi együttélés normái, amelyek nélkül nem biztosítható a társadalom fennmaradása.⁹⁴ A társadalmi együttélés tényéből szükségszerűen következnek *társadalmi törvények*, amelyek megsértése megszünteti a hatalom birtokosai és a társadalom tagjai közötti konszenzust. Normatív jogszabályok akkor keletkeznek, amikor a társadalom úgy érzi, hogy a norma kikényszerítésének hiánya sértené a társadalmi szolidaritást, ugyanakkor a társadalom részéről az is elvárás, hogy a norma kikényszerítése ne sértse az igazságérzetet. Ebből

⁸⁸ DUGUIT 1921, 598.

⁸⁹ VALLÓ 1940, 8.

⁹⁰ DUGUIT 1921, 598.

⁹¹ DUGUIT 1921, 599.

⁹² DUGUIT 1921, 600.

⁹³ DUGUIT 1921, 540.

⁹⁴ DUGUIT 2014, 12.

az okfejtésből egyenesen következik, hogy az alapja és egyben a korlátja a kormányzati hatalomnak. A hatalmat birtokló „kormányzók” (*gouvernants*) kötelessége, hogy a társadalom fennmaradásához szükséges közszolgáltatásokat biztosítsák, szabályozzák, ellenőrizzék, mert máskülönben a „kormányzottak” (*gouvernés*) nem fogadják el az engedelmességet, s az állami hatalom nem lesz fenntartható.⁹⁵

Az NPM ideológiáját követő kormányzati paradigmák lényeges változást hoztak a közszolgálat megítélésében.

Az ezredforduló környékén megfogalmazott *policentrikus állam* paradigmája szerint az egyre összetettebbé váló társadalmi, gazdasági problémák megoldása csak akkor lehet eredményes, ha az államon kívül más társadalmi szereplők is részesévé válnak a döntéshozatali folyamatnak. Ebben a struktúrában az állami hatalmi monopóliumot szerződéses kapcsolatokra és technikákra épülő együttműködés váltotta fel.⁹⁶ A hasonló elveket hirdető *good governance* elmélete szerint az állam feladata csak a jó kormányzás feltételeinek megteremtése, a döntéshozatal alapja a konszenzuseresés.⁹⁷

Ezek a konstrukciók jelentősen átformálták a közszolgálat hagyományos határait. A közfeladatok átrendezése többféle módon történt. Az állami feladatok privatizációját jelentette egyes tevékenységek „áttelepítése” a magánszférába (például posta, vasút). A ki-szerződés megtartotta ugyan a feladat állami jellegét, de az állami feladatot állami szerv helyett magánvállalkozás látta el. Hasonló folyamatot jelentett a nonprofit szféra bevonása a közfeladatok ellátásába. S végül a rugalmasabb szervezeti keretek (például ügynökségek) is hozzájárultak a speciális szabályozás alá tartozó közszolgálat visszaszorulásához.⁹⁸

2.2.2. A „service public” mint közigazgatási jogintézmény

Minden országban, ahol a közfeladatok ellátása a magánjogtól elkülönülő *ius speciale* keretében bonyolódik, felvetődik a *service public* jogi értelmezésének és lehatárolásának kérdése. A *jogi értelmezés* a tárgyi jogból indul ki. E szerint a tételes jogi rendelkezés alapján kell eldönteni, hogy az adott tevékenység a *service public* fogalomköréhez tartozik vagy sem. Ennek megítélése a mindenkor hatályos jogszabályoktól függ. Ugyanakkor a jogszabályok nem határozzák meg pontosan a fogalmat, ezért a jogértelmezésben aktív szerepet töltenek be a bíróságok.

A weberi bürokrácia születésekor a *service public* megkülönböztetett fogalma világos volt. Közhatalommal felruházott és speciális jogállás alá tartozó közjogi személy által gyakorolt tevékenység. Ennek megfelelően a közszolgálat egy szűk területre vonatkozott, amelyhez egyfelől az állam *regális* funkciói (igazságszolgáltatás, védelem, rendőrség, diplomácia), másfelől hagyományosan a közhatalom által ellátott feladatok (oktatás, közegészségügy, szociális ellátás) tartoztak.

Az első világháború azonban jelentős változást hozott a *service public* megítélésében. Az állam kilépett a közhatalom-gyakorlás hagyományos kereteiből, és az iparban, kereskedelemben is egyre aktívabb szerepet vállalt. Felmerült a kérdés, hogy ez utóbbi esetben

⁹⁵ DUGUIT 2014.

⁹⁶ CHEVALLIER 2003, 216.

⁹⁷ STUMPF 2009, 111.

⁹⁸ GAJDUSCHEK 2008, 44.

a közérdek letéteményeseként, közszolgálatot teljesítve, speciális közjogi szabályok szerint jár-e el, vagy tevékenysége az általános magánjog hatálya alá tartozik. A jogszabályi rendelkezések alapján nem lehetett megválaszolni a kérdést, mert a jogszabályok erről az esetről hallgattak, ezért a bíróságoknak kellett jogértelmezéssel állást foglalniuk. Az értelmezési igény többnyire közigazgatási vagy rendes bírósági hatásköri vitaként merült fel. A francia hatásköri bíróság egy állami szerv által ellátott közlekedési szolgáltatás során okozott kár elbírálása kapcsán kimondta, hogy az ügy a rendes bíróság hatáskörébe tartozik.⁹⁹ Ezzel gyakorlatilag funkcionális értelemben szűkítette a közszolgálati tevékenységek körét, s megalkotta a magánjog hatálya alá tartozó ipari és kereskedelmi közszolgálat (*service public industriel et commercial*), valamint a „magánjogi alapú, közjogi személy” (*l'idée d'une gestion privée des personnes publiques*) fogalmát.¹⁰⁰

Később, a 30-as években lezajlott gazdasági válság hatására abban kellett állást foglalni, hogy a *service public* részét képezi-e, ha magánvállalkozások vesznek részt közfeladatok ellátásában. A *Conseil d'État* azt a választ adta, hogy a közhatalom által létrehozott magánjogi személy közigazgatással kötött szerződés nélkül is elláthat közfeladatot, s mint ilyen a közjogi szabályok hatálya alá tartozik.¹⁰¹ Az ilyen típusú szervezetek hibrid jogállásúak, egyszerre közjogi és magánjogi karakterűek, bár általában az utóbbi marad a domináns. Ez az érvelés létrehozta a „közjogi alapú, magánjogi személy” fogalmát (*l'idée d'une gestion publique des personnes privées*).

2.3. A személyzeti rendszerek típusai

A személyzetpolitikai (személyzeti) rendszerek többféleképpen kategorizálhatók. Megkülönböztethetünk *zárt* és *nyitott*, *kARRIER-* és *MUNKAKÖRI*, illetve *CENTRALIZÁLT* és *DECENTRALIZÁLT* rendszereket. Valamennyi kategorizálás a köz- és magánszféra elkülönülésére épül, s lényegében ugyanazt a két modellt fedi le, csak más megközelítéssel. Minél inkább jellemzőek a karrierjegyek, annál inkább zárt és centralizált a rendszer. Megjegyezzük, hogy a nemzetközi szakirodalomban leginkább a karrier- és munkaköri rendszer szerinti megkülönböztetést alkalmazzák.¹⁰² Ugyanakkor találkozunk olyan állásponttal is, hogy a „munkakört” kiemelő megkülönböztetés túlzottan leegyszerűsítő, ezért célszerűbb „karrier” és „eltérő struktúrájú” rendszerekről beszélni.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az említett kategorizálás inkább csak teoretikus, mert a gyakorlatban a különböző rendszerjellemzők vegyesen fordulnak elő. A fejlődést nem a polarizálódás, hanem az egymás felé közeledés (konvergencia) jellemzi.

⁹⁹ Az ügy lényege: Elefántcsontpart gyarmati hatósága folyami kompot üzemeltett gyalogos és gépjárművek számára. A szállítás során az egyik társaság gépjárműveiben kár keletkezett. A Hatásköri Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy az ügyben eljárhat-e rendes bíróság (Tribunal des Conflit, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain).

¹⁰⁰ PILCZER 2010, 6–9.

¹⁰¹ Az ügy, amelyben a *Conseil d'État* megfogalmazta a közjogi alapú, magánjogi személy elvét, arról szólt, hogy egy törvény (La loi du 20 juin 1936) korlátozta a nyugdíjak, illetmények, funkciók halmozását közfeladatot ellátó szervezetek dolgozói számára. A társadalombiztosítás alkalmazottai vitatták, hogy a törvény és a végrehajtására kiadott rendelet hatálya alá tartoznának (Conseil d'État 13 mai 1938, Caisse primaire « Aide et Protection »).

¹⁰² DEBBASCH 1980, 557–570.; GIBERT 1988; ZILLER 1993. Hivatkozva BOSSAERT et al. 2001.

A modellek kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből. Ezt a jelenséget nevezzük *rendszer-kontinuitásnak*. A jellemző típusjegyek mögött másodlagosan a másik rendszer sajátosságai is kimutathatók.¹⁰³

A *zárt* és *nyitott* rendszerek közötti különbségtétel eredetileg a bekerülés eltérő módját fejezte ki. A zárt rendszerekben előre meghatározott szakmai követelmények (képesítési előírások), illetve versenyvizsga alapján lehetett a közszolgálatba bekerülni, míg a nyitott rendszerekben a munkáltató szabadon, diszkrécionális jogkörében döntött a kinevezésről. Ez utóbbi extrém változata az úgynevezett *zsákmányrendszer*, amelyben az uralkodó politikai erők zsákmányként tekintettek a közigazgatási pozíciókra, s betöltésükről a politikai megbízhatóság alapján döntöttek. Példaként hozható fel az Amerikai Egyesült Államok 1829–1883 közötti kormányzati rendszere. Ebben az időszakban a kormányzati alkalmazottak a választási ciklusokhoz igazodóan négy évre kapták megbízatásukat, majd a választások után a győztes párt saját embereit nevezte ki a pozíciókba. Úgy gondolták, hogy a politikai lojalitás garanciát jelent a választói akarat teljes körű érvényesülésére. Magyarországon a második világháborút követő koalíciós idősakra volt jellemző a zsákmányrendszer. Először csökkentették, majd később eltörölték a szakmai (képesítési) követelményeket, hogy ezzel utat nyissanak a politikai káderek beáramlásának a közigazgatásba. Ezt követően a kommunista totalitárius államban laikus, de politikailag megbízható tömegekkel töltötték fel az államigazgatást, hogy növekedjen a közigazgatás „társadalmi ellenőrzése”.¹⁰⁴

Az érdemeken alapuló kiválasztás általánossá válásával értelmetlenné vált a zárt és a nyitott rendszer megkülönböztetése. Ma inkább a zárt rendszer azt fejezi ki, hogy a közszolgálat speciális jogi szabályozása elkülönül a magánszféra általános munkajogi szabályozásától. Szabályozásának módja jellemzően normatív, közjogias, kevésbé van lehetőség a szerződéses megállapodásra. A zárt rendszerekben a köztisztviselők életpályát futnak be, ami azt jelenti, hogy nyugdíjazásukig a közigazgatásban maradnak, foglalkoztatásukat jogi garanciák biztosítják, s nincs lehetőség a köz- és magánszféra közötti átjárásra. A díjazási rendszer valójában egy absztrakció, abban az értelemben, hogy egy mesterségesen kialakított besorolási nomenklatúra szerint állapítják meg a köztisztviselők illetményét, függetlenül a magánszféra kereseti viszonyaitól. A zárt rendszer egy elzárt, saját „törvényei” szerint működő, belterjes világot takar.

A karrier- és munkaköri rendszerek közötti legfőbb különbség, hogy míg az előbbiben a kinevezés nyugdíjazásig tartó életpályára szól, addig az utóbbiban munkakör betöltésére. Ebből a megkülönböztetésből fakad minden más eltérés, ami a stabilitást, a díjazást, a továbbképzést stb. érinti.

A karrierrendszerekben a köztisztviselők besorolása *elválik* a ténylegesen betöltött munkakörtől, ezért a munkakör esetleges módosítása, megszüntetése nem érinti a köztisztviselő besorolását és jogviszonyát. Ez utóbbi kettőt törvény védi. Ebből adódik a karrierrendszerek egyik fontos jellemzője, az *elbocsáthatatlanság*. Ezzel szemben a *munkaköri rendszerekben* a munkakör megszűnése a jogviszony végét jelenti. Átszervezés, feladatmegszűnés, létszámcsökkentés miatt a köztisztviselő felmenthető.

A *karrierrendszerekben* a besorolás határozza meg az illetmény összegét, munkaköri sajátosságok nem fejeződnek ki a díjazásban. Az egyes funkcionális kategóriák (vezető,

¹⁰³ OECD 2005, 190.

¹⁰⁴ A nép által megválasztott tanácsokról és azoknak jogköréről szóló 1950. I. törvény indokolása.

érdemi ügyintéző, ügykezelő, fizikai) számára kialakított besorolási osztályokat besorolási és fizetési fokozatokra osztják. A fizetési fokozatok között – többnyire az idő múlásától függően – automatikus az előrelépés (*senyorítás elve*), míg a magasabb besorolási fokozatba lépéshez jogszabályban vagy a munkáltató által meghatározott szakmai követelmény (vizsga, továbbképzés) teljesítése szükséges. A teljesítmény szerinti differenciálást az előmenetel gyorsításával, lassításával, címadományozással oldják meg.

A *munkaköri rendszer* valójában nem más, mint munkakörcsaládokba rendezett munkakörök összessége. A munkakörcsaládokba azok a munkakörök tartoznak, amelyek hasonló jellegű tudást feltételeznek, és hasonló munkavégzési céllal létesültek. A munkakörök értékelése képezi az alapját a besorolásnak, a karrierfejlesztésnek, az előléptetésnek és ösztönzésnek. A munkaköri rendszerekben – munkakör-értékeléssel – „láthatóvá tehető” az egyes tevékenységi körökön belül a munkakörök egymáshoz való viszonya és hierarchiában való elhelyezkedése. Ezáltal összehasonlíthatók a különböző szervezetek munkakörei, de arra is lehetőség van, hogy a közigazgatás munkaköreit összevegyék a magánszféra munkaköreivel. A munkakörök értékelése a munkakörhöz tartozó tudás, problémamegoldás és felelősség alapján történik.

A munkakör-értékelés alapján a munkaköröknek is kialakul egy hierarchikus rendszere, s ezért a magasabb értékű munkakörbe helyezés is egyfajta karrier. Ez azonban abban az értelemben különbözik a karrierrendszerű életpályától, hogy nem kell feltétlenül végigjárni az egyes fokozatokat, a köztisztviselő akár a pályája elején is bekerülhet egy magasabb értékű munkakörbe, szemben a karrierrendszerrel, amelyben az egyes fokozatokat végig kell járni.

A *centralizáció-decentralizáció* három szempontból is értelmezhető.¹⁰⁵ A jogi szabályozás szemszögéből a *centralizált rendszerek* jellemzője a normatív, vagyis mindenkire egyformán kiterjedő, különböző szintű (alkotmány, törvény, kormányrendelet stb.), részletes szabályozás, amely csak kivételesen enged lehetőséget a helyi szintű eltérésre (kógencia). A centralizált rendszerek ugyanakkor merevek, nem adnak lehetőséget az egyéniesítésre, a helyi sajátosságok érvényesítésére.

A *decentralizált rendszerekben* hiányzik a részletes központi szabályozás. Ha vannak is központi jogszabályok, akkor azok keretjellegűek, a jogviszony tartalmát helyi szintű szabályok (például önkormányzati rendelet), megállapodások (kollektív szerződés) határozzák meg. A decentralizált rendszerek erősen fragmentáltak, s hiányzik az egységes testületi szellemiség (közszolgálati éthosz).

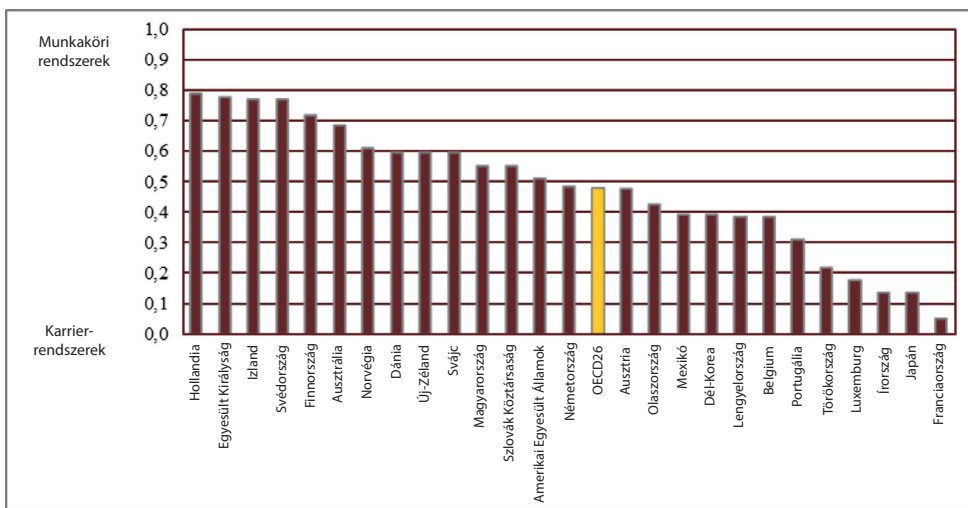
A centralizáció-decentralizáció értelmezhető a *munkáltatói jogok* telepítésének szemszögéből is. A *centralizált rendszerekben* akár egy kézben is összpontosulhat a munkáltatói jogok gyakorlása, például a miniszterelnök nevezi ki az összes köztisztviselőt, vagy azok egy csoportját. A *decentralizált rendszerekben* munkáltatói szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat, vagyis annál a szervezetnél, ahol a munkavégzés történik. Például a magyar szabályozás is ezt az elvet követi.

A zárt, karrier- és centralizált rendszerjellemzők általában együttesen jelennek meg. Így például Franciaországban, ahol jogszabályok határozzák meg a köztisztviselők jogállását, a munkakör elválik a besorolástól, s az illetmény döntő része a senioritásalapú besorolás függvénye.

¹⁰⁵ LINDER 2007.

A nyitott, munkaköri és decentralizált rendszerjellemzők általában összekapcsolódnak. Erre példa Svédország, ahol a jelentős pénzügyi és gazdálkodási önállósággal rendelkező kormányzati ügynökségek helyi bérmegállapodást kötnek, amely alapján a béreket egyéniileg határozzák meg a munkakör felelősségi szintjétől, a munkavégzési körülményektől, az egyéni teljesítménytől, valamint a szükséges kompetenciáktól függően. A bérek emelését összehangolják a magánszektor bérnövekedésével, mértékét központi keretmegállapodásban állapítják meg.

Az OECD értékelte az egyes országok kiválasztási gyakorlatát a karrier- és munkaköri jellemzők alapján.



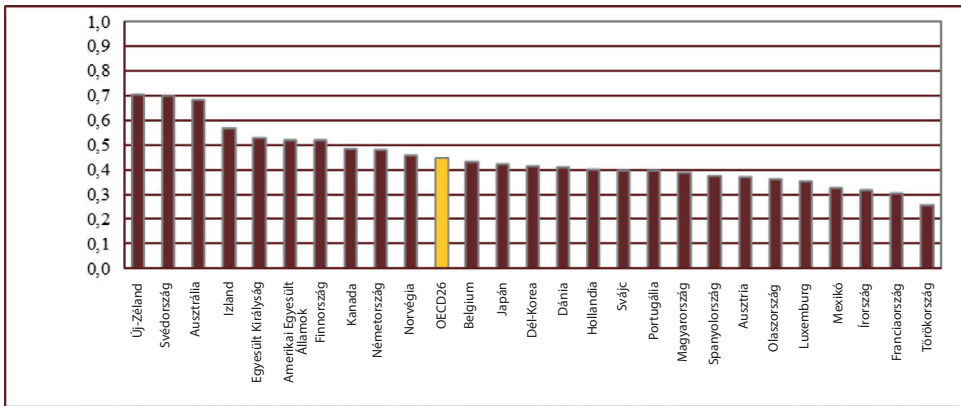
1. ábra

OECD-országok kiválasztási rendszereinek értékelése karrier-, illetve munkaköri jellemzők alapján (2005)

Forrás: OCDE 2009, 85.

Finnországban, Hollandiában, Svájcban, Svédországban, Nagy-Britanniában a nem vezetői munkakörök külső személyek számára is nyitottak, a kiválasztás konkrét munkakörbe történik. Ezekben az országokban a munkáltató a kiválasztási feltételeket is meghatározhatja. Más országokban, például Franciaországban, a pályaut elején történik a kiválasztás, s a feljebb jutás belső előmenetel útján valósul meg. Bizonyos karrierrendszerű országokban a felsőbb szintű beosztásokat külső személyek is megpályázhatják (Belgium, Németország, Portugália, Spanyolország).

Az OECD értékelte az egyes országok HR-tevékenységét is a decentralizáltság mértéke szempontjából. Az elemzés azt mutatja, hogy a jogi szabályozást inkább a centralizáció jellemzi, ugyanakkor a végrehajtás (működtetés) már decentralizált delegálásra kerül.



2. ábra

HR-tevékenység delegálása az OECD-országokban (2005)

Megjegyzés: 1 a decentralizáció, 0 a centralizáció fokmérője

Forrás: OCDE 2009, 82–83.

A legtöbb országban a minisztériumok önállósága növekedett, ennek mértéke azonban országonként különböző, tehát nincs egységes modell. A legjelentősebb delegálásra Új-Zélandon, Ausztráliában és Svédországban került sor. Szabadon tervezhetik létszámigényüket, alakíthatják a foglalkoztatási feltételeket, a díjazást. Írországban, Olaszországban, Franciaországban továbbra is erősen centralizált a rendszer.

2.4. Közszolgálati „emberkép”

A társadalom szervezésében a monopóliummal rendelkező állam koncepciójának a zárt közszolgálati rendszerek feleltek meg. A köz érdekében és az egyéni érdekektől elkülönülő igazságosság (*l'intérêt général*) érdekében kizárólagosan eljáró államnak olyan személyi állományra volt szüksége, amely nem korlátozta a társadalom számára működtetett közszolgáltatások szervezésében és ellenőrzésében.¹⁰⁶ Ebben a konstrukcióban a köztisztviselők nem egyszerűen munkavállalók, hanem az államot megtestesítő szolgálatvállalók, akik az állami autoritást közvetítik, úgynevezett *hoheitliche Aufgaben* teljesítésére jogosultak.¹⁰⁷ S bár lehetnek személyes motivációik, reakcióik, ezek soha sem kerülhetnek szembe a közérdekkel. Ebben az értelemben az állami tevékenység eszközévé válnak, magatartásukat a mindenkor politikai akarat megvalósításának való feltétlen alávetettség, lojalitás határozza meg.¹⁰⁸

¹⁰⁶ DUGUIT 2014.

¹⁰⁷ MAUER 1990, 153–154.

¹⁰⁸ GRÉGOIRE 1954, 26–27., 32.

A státuszszabályok is az *instrumentális* vagy eszközszemléletű emberképet közvetítik.¹⁰⁹ Így a köztisztviselőnek az állammal szembeni alávetettségét fejezi ki a „szerzett jogok” védelmének hiánya is. A jogviszony tartalmát meghatározó jogszabályokat az állam bármikor megváltoztathatja, mivel a közszolgálat folyamatosságát „minden áron” fenn kell tartani (*l'exercice continu de cette mission doit être assuré « à tout prix »*).¹¹⁰

A köztisztviselő kinevezésével nem szerződéses kapcsolatba kerül az állammal, hanem jogilag részletesen szabályozott státuszba (*„le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire”*).¹¹¹ Ez nyilvánul meg a korábbi német *Bundesbeamtengesetz* szövegezésében is.¹¹²

Ugyanakkor a neoliberais állami paradigmák konstrukcióiban az állam már nem akarta magát a civil társadalom fölé helyezni, ezért az állam és a köztisztviselő közötti, alávetettségre épülő sajátos kapcsolat is elveszítette értelmét.

Az állam szerepének csökkenésével párhuzamosan a személyzeti rendszert a szerződéses alapozású rugalmasabb szabályozás, a monolitikus szabályozás felbomlása, valamint a versenyszféra HR-módszereinek, eszközeinek átvétele jellemezte. Az új személyzetpolitikai megközelítés a köztisztviselőre erőforrásként tekintett, s a köztisztviselő személyét, tudását, munkáját és teljesítményét helyezte középpontba. Lassan kirajzolódott az úgynevezett *individuális* közszolgálati emberkép.¹¹³

Az említett kétféle embertípus általában egymással verseng, de kizárólagossá egyik sem válik. Attól függően kapnak nagyobb hangsúlyt, hogy éppen milyen állami paradigma, személyzeti rendszertípus a domináns.

A kétféle ideálkép egymás mellett élését felerősítik a hibrid megoldások. Az új közmenedzsment torzulásaira adott válaszként hirdetett neoweberiánus megközelítés¹¹⁴ egyszerre közvetíti a tradicionális weberi jegyeket (jogszerűség, normativitás, a közjog primátusa, köztisztviselői ethosz, speciális jogállás), valamint a hozzáadott, új értéket képviselő „neo” elemet, a közszolgálat professzionalizációját.¹¹⁵ Ez utóbbi azt jelenti, hogy a köztisztviselők a jogi-igazgatási tudás mellett megfelelő kompetenciákkal is rendelkeznek. Ez a követelmény azonban csak a munkakörrel összefüggésben értelmezhető, ezért a neoweberi állami paradigma a zártabb és munkaköralapú személyzeti rendszer képét vetíti előre.

A Kttv. szabályozásban szintén kimutatható a kétféle emberkép versengése. A törvény preambuluma, a jelentős kérdésekben lehetővé tett egyoldalú kinevezésmódosítás, a hivatásrendi kamarai kényszertagság, a szakmai lojalitás felértékelődése, a közbizalom megerősítését szolgáló jogviszony megszüntetési jogcíme beépülése, a kollektív szerződés tilalma, a közszolgálati tisztviselőket terhelő kötelek számának növekedése, valamint

¹⁰⁹ KUN 2019a.

¹¹⁰ VEDEL–DELVOLVÉ 1958, 1110.

¹¹¹ 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.*

¹¹² 2 § (1) *Bundesbeamter ist, wer zum Bund oder zu einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) steht.*

¹¹³ KUN 2019a.

¹¹⁴ Vannak, akik óvatossabban ítélik meg a neoweberi állam újránnyvonul-jellegét. Így például Balázs István szerint nem általánosítható az a feltevés, hogy a neoliberais államot követő új állam valóban a „neoweberi” állam lesz. Ezt sem a témát érintő szakirodalom, sem pedig a koncepció megvalósulásának intézményesülésének empirikus tapasztalatai nem erősítik meg. BALÁZS 2014.

¹¹⁵ STUMPF 2009, 115.

a munkáltatói mérlegelési jogkör szélesedése a közszolgálati tisztviselők alávetettségét helyezi előtérbe. Ugyanakkor az egyéni teljesítményen alapuló díjazás, az egyéni kompetencia fejlesztése, az egyéni igényekre épülő képzés, továbbképzés, a munkaköralapú szemlélet, hivatás-etika, integritás a közszolgálati tisztviselő egyéniségét, személyiségét, egyszóval individuumát hangsúlyozza.

2.5. Személyzetpolitikai kultúrák

A személyzetpolitika egyik jellemzője, hogy a mindenkori kormányzatokhoz, az államhoz, valamint a megfogalmazott célokhoz illeszkedik, aminek eredményeképpen sajátos kultúrát hoz létre. Ennek egyik korai leírója Max Weber volt, aki a bürokratikus szervezet jellemzőit dolgozta ki *Gazdaság és társadalom* című munkájában.¹¹⁶ A weberi látásmód hosszú időre befolyásolta azt a nézőpontot, ahogyan a személyzetpolitikai kultúrákra tekintünk, miszerint a hierarchia, a személytelenség, a szakosodás, az aktaszerűség és a belső szabályok elsőbbsége határozza meg az ilyen kultúrát. A bürokratikus nyelv is fontos szerepet kap ebben. A *bürokratikus nyelv* azokat a sajátos nyelvi formulákat jelenti, amelyek révén képes önmaga újratemtésére a bürokrácia; és elkülönülni más, akár hasonló szakmák kultúráitól.

Az NPM hatására viszont a közszolgálati személyzetpolitikai kultúrák elkezdtek változni a korábbi bürokratikus szemléletből a menedzsmentszemlélet irányába. A törést az NWS-ben a (korábbi fejezetben látott) visszarendeződés jelentette, amire válaszként a DEG a szolgáltatói kultúrákat adta.

Minden esetben kiderült, hogy – a mindenkori kormányzati prioritások mellett – az állampolgári részvétel, valamint a strukturális átalakulások (például a hatékonyabb betanulás, munkavégzés, vezetői feladatok ellátása végett) valójában elsődleges befolyásoló annak, hogy miként tekinthetünk a személyzetpolitikai kultúrákra, hova kerülnek a fókuszok a különböző intézményrendszerekben, és végső soron hogyan tekint az egykori „bürokratikus osztály” a saját hálózataira és az állampolgárokkal való kapcsolataira.

Ebben a fejezetben különböző irányzatok által meghatározott szervezési módok alapján tekintjük át a személyzetpolitikai kultúrákat. Nem célunk történelmi távlatba helyezni ezeket az irányzatokat, hanem megmutatni azt, hogy az 1980-as évektől kibontakoztak olyan strukturák, amelyek átgondolták a részvételt és a strukturális átalakulásokat a csúcsvezetéstől az intézményrendszer alsóbb fokáig. Közös mindegyikben, hogy kiegyensúlyozott hatalmi viszonyokat akartak teremteni, amit többé-kevésbé el tudtak érni. Ezek az irányok – amelyeket semmi szín alatt nem szabad típusoknak nevezni, mivel csak a szakirodalmakból kiolvasható koncepciókról szólnak – a *deliberatív demokrácia*, az *e-demokrácia* és az *e-kognokrácia*.

¹¹⁶ WEBER 1987, 225–228.

2.5.1. *A deliberatív demokrácia újrafelfedezése*

A *deliberatív demokrácia*¹¹⁷ gondolata rendkívül messzire tekint vissza, Arisztotelésztől Rousseau-n át Habermasig sok gondolkodónál megtalálható. A kelet-közép-európai szocialista blokk összeomlásával és Habermas nyilvánosságról írt gondolatainak „felmelegítésével” a 90-es évekre újra népszerű lett a fogalom.

A napjainkban használt deliberatív demokrácia fogalma a politikában tapasztalható „mindent vagy semmit” közgazdaságtani megközelítések ellenreakciójaként újult meg. Központjába a polgárt helyezte, akinek a deliberatív fordulat a demokrácia hitelességét és mélyítését ígérte.¹¹⁸ A demokrácia deliberatív koncepciója az ideális politika létjogosultsága köré épül, amit az egyenlők között zajló folyamatos érvelés politikai gyakorlata tart fenn.¹¹⁹

Leegyszerűsítve tehát a deliberatív demokrácia nem jelent mást, mint politikailag releváns kérdésekről nyilvánosan zajló vitát, azaz érvelést, amelynek elsődleges következménye egy jól átgondolt döntés lehet. Másodlagos következményei pedig az információk új, korábban nem teljesen végiggondolt megvilágításba helyezése és terjedése.

A deliberatív demokrácia segíthet továbbá legitimálni a tanácskozás végeredményeként született választást, így nagy valószínűséggel zökkenőmentessé teheti annak végrehajtását, amiből következik a harmonikus kapcsolat a végrehajtói hatalom által nyújtott szolgáltatások és az állampolgárok között. Ez azonban nem azt jelenti, hogy általánosságban a politikáról vitáznak a polgárok. Konkrét szakpolitikai kérdések jelentik a vita tárgyát. Megtaníthatja a résztvevőknek a közügyek eldöntésében való nyilvános részvétel szabályait, és segíthet az állampolgári jogok magasabb szintű gyakorlásában.

Végezetül, a deliberatív demokrácia új válaszokat találhat a közösség régi problémáira, csökkentheti a társadalmi feszültségeket, és növelheti a szolidaritást. A személyzetpolitikára kifejtett hatása pedig a szolgáltatásnyújtás irányába vezérli a kormányzatokat. Emiatt a deliberatív demokrácia az állampolgárok eszköztárához illeszti a DEG-hez szükséges tudást. A demokratikus részvétellel működtetett demokrácia nem egyenes következménye a digitális kori kormányzásnak, de rendszertanilag itt találta meg helyét.

Katherine Cramer Walsh szerint azok a politológusok, akik úgy gondolják, hogy a demokrácia lelkét a párbeszéd jelenti, hibás úton járnak. Véleményében megemlíti, hogy Amerikában az a kép él a kutatókban, hogy a politikáról való beszélgetéssel minden társadalmi probléma megoldható. Walsh szerint ez nem így van, az informális párbeszéd a politikáról nem oldja meg a világ gondjait, céljuk nem az, hogy javítsák a demokrácia minőségét. Ezek a párbeszéd a idő eltöltésére, a dolgok értelmezésére és a közösséghez tartozás erősítésére valók.¹²⁰

Ahhoz, hogy megértsük a deliberatív demokráciát és a személyzetpolitikai kultúrákra kifejtett hatását, el kell választanunk tőle a *demokratikus tanácskozást*. Az előbbi megkísérel választ adni az *állam és a nyilvánosság* – vagy általában a társadalom – *kapcsolatára*. Az utóbbi a demokrácián belüli tanácskozások, párbeszéd kezdeményezésére fókuszál. A demokratikus tanácskozás tehát csak *előszobája a deliberatív demokráciának*, hiszen önmagában a kezdeményezés még nem eredményez beható változásokat a társa-

¹¹⁷ Más néven részvételi demokrácia. Erről bővebben lásd: MERKOVITY 2012, 164–166.

¹¹⁸ DRYZEK 2002, 175.

¹¹⁹ COHEN 1996, 99.

¹²⁰ Walsh-t idézi GASTIL 2008, 25.

dalom és az állam kapcsolatában. Ugyanakkor a kezdeményezések hiánya valószínűsíti, hogy a társadalom még nem érett a változásokra. A demokratikus tanácskozás továbbá fontos mérőföldkő a nyilvános beszédek és viták felé vezető úton. Ezeknek különösen nagy jelentőségük van a média és közvélemény-kutatások uralta politikában.¹²¹ A deliberatív demokrácia ennek a sornak a végén van, ahol már eredményeket kell felmutatni, nem elég pusztán tanácskozni és vitázni.

A demokratikus tanácskozást úgy érthetjük meg, ha a deliberatív nyilvános párbeszéd fogalmát megpróbáljuk leválasztani a hétköznapi nyilvános párbeszédéről. Erre Matthew Festenstein három lehetséges módot ajánl:¹²²

1. A hétköznapi nyilvános párbeszédben a résztvevőknek nincs szükségük meggyőző érvekre, míg a tanácskozó folyamatban a résztvevőknek kötelezettségük, hogy meggyőző érvekkel álljanak a többi résztvevő elé. A deliberatív demokrácia még ennél is tovább megy, ott nemcsak a résztvevőknek, hanem mindenki számára kell meggyőző érveket ajánlani. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy mindenkinek egyet kell értenie, de ismernie kell a lehetőségeket.
2. A hétköznapi nyilvános párbeszédben a reakció nem feltétel, helyette a jobb alku-pozíció kivívása számít. A tanácskozó folyamatban a résztvevők reagálhatnak az indokokra és az érvekre, de a tanácskozás során nem az alkupozíció számít, hanem a jobb érv.
3. A hétköznapi nyilvános párbeszédben jellemzően mindenki számára elfogadható érvet várnak a résztvevőktől, a későbbi véleményváltoztatás lehetősége nélkül. Ettől különbözik a tanácskozó folyamat, ahol a résztvevőknek lehetőségük van módosítani vagy megváltoztatni érveiket annak érdekében, hogy mindenki számára elfogadható végeredmény szülessen.

A deliberatív demokrácia abból indul ki, hogy a politikai diskurzus képes befolyásolni az emberek véleményét. Ez egyben azt is feltételezi, hogy a diskurzusban részt vevők tisztában vannak a kérdések hátterével, és megalapozottan tudnak érvelni, illetve ha úgy alakul, véleményt változtatni, még akkor is, ha az számukra nem a legelőnyösebb döntést eredményezi. Elengedhetetlen feltétel, hogy a vitában részt vevőknek egyenrangúaknak kell lenniük, mivel egyedül e feltétel betartásával biztosítható a mindenkire érvényes közjó keresése.

A személyzetpolitikai kultúrák is ezt tűzik ki célul, az állampolgárokat partnerként kezelik, valamint a belső struktúrák kevésbé az alá-fölé rendeltség mentén érthetők meg, sokkal inkább a képzettség és a speciális ismeretek révén. Továbbá az egyenlőség feltételeinek megvalósulásával biztosítható a politikai intézmények szabad kritikája vagy védelme, továbbá annak a feltételezése, hogy a más véleményen levők is észszerű döntésekre és a hatalommal való együttműködésre törekednek.¹²³

Érdeemes megjegyezni, hogy míg a magánszektorban a gazdasági folyamatok hatására az egyén és annak kívánalmai fokozatosan a középpontba kerültek, addig a kormányzatban az új közmenedzsmentnek köszönhetően ez a folyamat nem indult be. Ennek

¹²¹ Bővebben: CHAMBERS 2009.

¹²² FESTENSTEIN 2004, 294–296.

¹²³ COHEN 1996, 95–119.

valószínűleg az lehet az oka, hogy a magánszektorban működő cégnek szüksége lehet a nehézkes társadalom helyett a hatékonyan megközelíthető egyének felé fordítania figyelmét a profit folyamatos növelése érdekében. Ellenben az NPM a saját struktúráin keresztül ezt nem vitte végbe, a társadalom és a nemzet szintjén maradt, ami jó kiinduló alapot nyújtott az NWS-nek. A DEG és azon belül a deliberatív demokrácia azonban nyitott az egyének felé is, és ez magában foglalja azt is a gyakorlatban, hogy az egyének lehetősége van elmondani akaratát, de később a vele szemben megfogalmazott érvek hatására, a közösség érdekeit figyelembe véve valószínűleg a számára kevésbé hasznos végeredmény mellett szavaz. Ez előrelépés a NPM hagyományaihoz képest.

Tévedés azonban azt feltételezni, hogy az egyének véleménye azonnal a tanácskozási fórumokon változik meg. Kijelenthető, hogy a deliberatív demokrácia folyamata nem ilyen gyors, mert a reflexió diffúz folyamat, amely időt igényel. A folyamat során az egyének véleményt válthatnak, támogathatják a fősodort, vagy a moderátor szerepébe is bújhatnak. A gyors véleményváltásnak is lehet alapja, de az egyben feltételezi, hogy nem átgondolt döntésről van szó, és könnyen lehet, hogy a közeli jövőben újra véleményt változtathat az állampolgár. A résztvevők személye is számít, hiszen más-más szereplők mellett más-más eredmény születhet.¹²⁴ Mindezeket figyelembe kell venni a deliberatív demokráciának a kormányzás különböző területein való működése közben. Ennek eredményeként a személyzetpolitikai kultúra a nyitott, empatikus és érvelésben jártas egyéneknek kedvez.

Jürgen Habermas szerint például a politikai kommunikációban is hasznát lehet venni a deliberatív hozzáállásnak. Több olyan, más kutatók által kis csoportokon készített vizsgálatokról ír, amelyek a nyilvánosságban (elsősorban a médiában) megjelenő ügyek fogadtatását vizsgálta. Az ilyen vizsgálatoknak az eredményei mind azt mutatták, hogy a résztvevők politikai jártassága javult, ahogy a csoport együttműködési képessége is.¹²⁵

John Dryzek és Monique Deveaux a deliberatív demokráciát a vallási, a többségi-kisebbségi kultúra között húzódó törésvonalak mentén megosztott társadalmi feszültségek feloldására látja alkalmasnak, amire az egyszerű, képviselően alapuló demokrácia nem képes. A deliberatív demokrácia ugyanis el tudja mélyíteni a társadalomban a demokratikus folyamatokat, így a kisebbség is állandó szerephez tud jutni.¹²⁶

Ezek szerint a deliberatív demokrácia számos területen hordoz magában transzformatív jegyeket. Ugyanakkor tény, hogy csak másodsorban válasz a kormányzást érő kihívásokra, fontosabb a társadalmi kapocs szerepe, amellyel egyben tartja a közösségeket, mert képes kellő távolságot tartani az autoritásoktól, nem ideológiákat fogalmaz meg, hanem a társadalom valódi szükségleteire reagál, és hosszú távon centripetális demokráciát eredményez. Ez a fajta felfogása a személyzetpolitikai kultúrának megszünteti a hierarchiákat, a vezető-beosztott közötti viszony értékalapúvá válik, ahol az állampolgárokkal való partnerség kiépítése és fenntartása lesz fontos. A deliberatív demokrácia hozzájárul tehát a sikeres kormányzáshoz, de önmagában nem elég, mert ahhoz túlságosan kevés lehetőséggel rendelkezik, kiteljesedéséhez kormányzási paradigmára van szüksége.

¹²⁴ Lásd: DRYZEK 2005, 229.

¹²⁵ HABERMAS 2006.

¹²⁶ DEVEAUX 2003; DRYZEK 2005.

2.5.2. Az IKT-k transzformatív ereje

A 80-as évek végére, a 90-es évek elejére világossá vált, hogy az addig csak egyetemi, tudományos vagy katonai kutatóhelyeken használt információs technológiák rövid időn belül elterjednek a mindennapokban is. Az addig szűk körben használt internetnek hatalmas lökést adott a Tim Berners-Lee által kifejlesztett *world wide web* (www). Ennek köszönhetően robbanásszerűen növekedtek az internetes alkalmazások a 90-es évek végéig, az internet és más információs technológiák globálissá váltak. A nemzetközi és az országos vonalak sávszélességeinek növekedésének köszönhetően megjelentek azok a szolgáltatások, amelyek már nem vették figyelembe a hagyományos földrajzi vagy nemzetállami határokat. Ez a társadalmak mindennapjaiban is érezte a hatását, amire a közszolgáltatásoknak és azok szervezeteinek is reagálniuk kellett.

Közel azonos időben derült ki, hogy az NPM rövid távon megoldja ugyan a drága kormányzás gondjait, de hosszú távon új gondok és ezáltal új feladatok születnek, amelyeknek képviselőjét a kormány/állam apparátusának kell felvállalnia, miközben a NPM nem oldja meg a társadalom apátiáját (a mindenkori) kormány iránt. Az információs és kommunikációs technikák (IKT) terjedése lehetővé tette, hogy az NPM új irányt vegyen. Azok az autoritások, amelyek elsősorban az orális vagy nyomtatott információ átadásán alapultak, és amelyek a hierarchiát és az ismétlést tekintették centrális elemnek, új paradigmát kellett, hogy megtanuljanak. Az állampolgárok információéhsége ugyanis elkerülhetetlenné tette, hogy a kormányok és a közigazgatások is használni kezdjék az IKT-t.

Kiss Balázs és Boda Zsolt Gloria Regoninit idézik, amikor megkülönböztetik egymástól az *e-közigazgatást*, az *e-kormányzást* és az *elektronikus demokráciát* (e-demokráciát).¹²⁷ Az e-közigazgatást, amely legintenzívebben használja az IKT-t, sűrű adatsere jellemzi. Az e-kormányzásban történik a szakpolitikák formálása, ez a szint kommunikál a közigazgatással, a kormányzás szereplőivel, az állampolgárokkal és az üzleti élet szereplőivel. Az e-demokrácia *sokoldalú interakciót* jelent kormányzati szervek, állampolgárok és közéleti személyiségek között. Ez utóbbira jellemző a *nyitott kormányzás* és az *átlátható döntéshozatal*, valamint ez hat az előző kettő személyzetpolitikai vonatkozásaira.¹²⁸

A 90-es években úgy tűnt, hogy az e-közigazgatással és az e-kormányzással megszületett a megoldás az állami túlköltekezésre, míg az e-demokrácia gyógyír volt az állampolgárok bizalmatlanságára. Úgy képzelték el, hogy a számítógépes hálózatok segítségével a demokrácia kiszélesíthető az állampolgárok irányába, így működtetésének egy része a kezükbe adható. A feladatok átadása azonban az a pont, amely nem hozott semmilyen változást az új közmenedzsmenthez képest. Ennek egyik oka, hogy míg az NPM korában könnyen azonosítható volt azon tulajdonosi réteg, amely a politika és a közigazgatás munkájában vett részt, addig az új médiának köszönhetően egyetlen demokratikus állam sem képes kontrollálni az információáramlás világot átszelő dinamikáit, így az állampolgároknak irrelevánsak az e-demokrácia, az e-közigazgatás és az e-kormányzás hozta változások, ők továbbra is az NPM korábbi hatásait érezték. A lendület azonban nem hagyott alább.

¹²⁷ Az e-demokrácia kifejezést a továbbiakban nem az eljövendő kor demokráciájaként ismertté vált fogalomként használjuk, hanem mint az elektronikus és információs eszközök kormányzati munkában tapasztalható jelenlétét.

¹²⁸ KISS–BODA 2005, 66.

A hipotézis a következő volt: ha magas fokú IKT-használatot politikával vegyítünk, akkor megkapjuk az e-demokráciát. Az információs és kommunikációs technikák elterjedésétől azt várták, hogy az állampolgárok feltétlen és azonnali politikai aktivitást fejtenek majd ki, akár úgy, hogy a közügyeiket ilyen technikákon keresztül végzik. Ehelyett az történt, hogy a polgárok egy része technikai/számítógépes közösségeket hozott létre, mások társadalmi szükségletek kielégítését tűzték ki célul, például egészségügyi nevelést, társadalmi közvetítést, kormányzati részvételt stb. Amellett érveltek az ilyen közösségek támogatói a jövőbeni sikerük érdekében, hogy az efféle mozgalmaknak meg kell határozniuk céljukat.¹²⁹ Úgy tűnt ugyanis, hogy az ilyen közösségek a társadalom egészéhez képest töredezettek és gyengék az igazi változtatások megtételéhez. Nagyobb szervezethez lett volna szükség ahhoz, hogy végigvigyék akarataikat, illetve át tudjanak vállalni állami feladatokat. Mindaddig, amíg ez így maradt, nem lehetett arra számítani, hogy az információs hálózatok közösségei az e-demokrácia zászlóshajóivá váljanak. Végeredményben az állampolgárok az e-demokrácia politikai tevékenység (*politics*) résztvevői maradtak, minimális részük tudott részt venni a közpolitikai (*policy*) ügyek intézésében, és a személyzetpolitikai célok is belesüllyedtek az NPM adta elvárásokba. Mindezek ellenére kijelenthetjük, hogy az információs technológiák nem az e-demokráciát teremtették meg, hanem pusztán egy lehetőséget, hogy erősödjön a demokrácia.

Hasonló a helyzet a kormányzati szervek és a közéleti személyiségek politikai megnyilvánulásaival. Ők sem tudták elhozni az igazi áttörést, amellyel az e-demokrácia többé válhatna, mint demokráciát erősítő folyamat. Pippa Norris megjegyzi, hogy a kormányzat és a civil társadalom az információk bőségét nyújtja a world wide weben, de felteszi a kérdést, hogy ki figyel mindezekre.¹³⁰ Az információk túlsordulása (*information overload*) lehetetlenné teszi, hogy minden értékes hasznosítva legyen a többirányú kommunikációból. Az újonnan csatlakozók számára pedig egyenesen lehetetlen, hogy áttekintsék az érkező elötti előzményeket.¹³¹

Talán túldimenzionáljuk az e-demokráciát, amikor a politics oldaláról közelítünk hozzá, ezért érdemesebb az e-közigazgatással foglalkozni, hiszen ott sűrűbben használják az információs és kommunikációs technikákat. A szolgáltatások legnagyobb részét online is el lehet érni, tanácsadást nyújtanak az információs technológiák segítségével a polgároknak, az állampolgárok jogai és kötelezettségei naprakészen elérhetők, illetve a jogszabálytervezetek is közzéteszik, esetenként köröztetik is. Tehát ha az e-demokrácia és az e-közigazgatás közé egyenlőségjelet teszünk, akkor sokkal világosabbá és egyértelművé válik a fogalom. Viszont a közigazgatás reformja nem számolt a polgárok apátiájával, amely miatt nem lehet egyből átszoktatni az összes állampolgárt az e-közigazgatásra. Emiatt az történt, hogy az e-demokrácia vívmányai valójában nem mások, mint a NPM elektronizált vagy online verziói, azaz az állam nem tett mást, mintsem *megduplázza* feladatait, kihívás elé állítva a közigazgatásban dolgozók tűréshatárát.

A tömegmédiá tölthetné be azt a szerepet, amely a civil diskurzust az információs hálózatok és ezen belül az e-közigazgatás irányába fordítaná, és elősegítené a civilek bevonását az újfajta közpolitika ügyeibe, hiszen alapvetően a médiától várható el az, hogy

¹²⁹ Lásd: CARROLL–ROSSON 2003, 381–393.

¹³⁰ NORRIS 2001, 192.

¹³¹ Az alfejezetben tárgyalt kérdésekről lásd: MERKOVITY 2012, 156–160.

tájékoztatja a civileket a lehetőségeikről, viszont a figyelemfelhíváson kívül nem ért el többet a média. A 90-es évek eleji magyar média például kiemelten foglalkozott az új információs eszközök, technikák és technológiák eszközeivel és terjedésével. Egyebek mellett ennek is köszönhető, hogy a 90-es évek második felére a magyar internetpenetráció magasabb volt a környező országokhoz képest, míg a minősége EU-konform lett. Egy ponton túl azonban a tájékoztatás már nem volt elég, ezért fordulhatott elő, hogy a 2000-es években a szomszédos országok vagy utolérték, vagy pedig megelőzték a magyarországi internet fejlettségét. Természetesen ebben nemcsak a média a hibás, komoly szerepe van a mindenkori kormánynak is abban, hogy hosszú ideig csak másodlagosan kezelte a számítógép közvetítette kommunikációt, így a már információs hálózatokat használó civilek csak egy része használja a kormányzati, közigazgatási honlapokat, és emiatt kevesen vesznek részt a demokratikus folyamatok alakításában. Ezzel csökken annak az esélye, hogy a demokrácia alkalmazkodni tudjon az új évezred kihívásaihoz.

A számítógép közvetítette kommunikáció legalább három módon tudja erősíteni a demokratikus folyamatokat. *Először* is viszonylag olcsón és könnyen hozzáférhető módon juttat információt az állampolgárokhoz. *Másodszor* elősegíti a kommunikációs folyamatot a különböző szereplők között, a politikustól az állampolgárig. *Harmadszor* lehetővé teszi a szavazást és a közvélemény-kutatást.¹³²

Végeredményben ezeket az előnyöket a politika is észlelte, azonban a tipikus NPM-eszközöket használva a kommunikációs lehetőségek egy részét kihelyezte, esetleg privatizálta, a másik részét pedig megtartotta és üzemeltette. Amennyiben globálisan nézzük az ilyen megtartott kommunikációs csatornákat, akkor azt láthatjuk, hogy az internet globalizáló hatásának köszönhetően meglehetősen homogének. A nyugati típusú demokráciák e-közigazgatási rendszerei és az azokat üzemeltető szervezetek, az e-demokrácia és az internetes technológia véges lehetőségei miatt sokkal inkább hasonlítanak egymáshoz, mint bármikor a történelemben. Például a honlapjaik másképp néznek ki ugyan, de nagyjából ugyanazzal a tartalommal rendelkeznek, és ugyanazok a funkciók találhatóak meg. Innen szemlélve az e-demokrácia és az e-közigazgatás tűnnek a globalizáció legjobb fegyvereinek.

Az e-demokrácia és az e-közigazgatás sem váltotta be tehát ez ideig a hozzá fűzött kormányzástechnikai és személyzetpolitikai reményeket, helyette olyan szociokulturális változások mentek végbe, amelyek a demokráciára is hatással voltak. Azok az emberek, akik egyébként is politikailag aktívak voltak, lehetőséget kaptak, hogy egy újabb közösségben vagy hálózatban is aktívak legyenek.¹³³ Az is egyértelmű, hogy az e-demokrácia egyenlőtlenségeket szül: mindazok, akik nem tudnak, vagy nem akarnak részt venni a hálózataiban és közösségeiben, hátrányt szenvednek.¹³⁴

Ugyanakkor azok a politikusok, akik megtanulják irányítani a hálózatokat, és mindezek mellett saját hasznukra használni eszközeiket, könnyebben szerezhetik meg a hatalmat. Az ilyen politikusokat nevezi Alexander Bard és Jan Söderqvist netokratáknak. Ebben a rendszerben a kapcsolati tőke és az információáramoltatás értői lesznek az új elit.

A netokraták az „információs törzsek” vezetői lesznek, akiknek – elődjekkel ellentétben – már nem számítanak a nemzetállami határok.¹³⁵ Viszont a netokratáknak is

¹³² Anttiroikót idézi HORNING 2007, 422.

¹³³ Bővebben: HORNING 2007.

¹³⁴ Ennek egyik korai leírását lásd: SIMON 1991, 145.

¹³⁵ Lásd: BARD–SÖDERQVIST 2002.

tiszteletben kell tartaniuk az egyes társadalmak értékeit és társadalmi szerződéseit, amelyeket a történelem folyamán kötöttek a hatalommal.

Mivel az e-demokrácia és így a netokrácia is globális fogalom, így ezeket a társadalmi értékeket és szerződéseket össze kell egyeztetni más értékkel és szerződésekkel, ami a közeli jövőben a netokraták igazi kihívását jelentheti. A megoldás az lehet, ha beépített visszacsatolási lehetőségeik lesznek a polgároknak, amelyek azért hasznosak, mert így esélyt kapnak arra, hogy a saját véleményüket is hangoztassák. Azonban ez csak az első lépés. A következő lépés már a „tanácsadó” szerep lehetne, amely a hatalommal vitatkozó polgárok csoportját jelentené. Ezekben a konfliktusokban és konszenzusokban alakulhatnak ki az új netokrata társadalmi (vagy hálózati) szerződések.

Azonban újra az e-demokrácia politizáló (*politics*) voltához érkeztünk meg, nem a kormányzás sajátjához. Úgy tűnik, hogy az e-demokrácia nem az NPM folytatója, hanem szerves társa, a kultúrájának alakítója, amely a hangzatos jelszavakon túl nem tud semmi újat nyújtani a közpolitikának.

A másik oldalról azonban annyi előnye van az e-demokrácia alkotta hálózatoknak, hogy érdekeltté válhatnak az állammal kapcsolatos ügyektől vonakodó polgári közösségek politikai és társadalmi folyamataiban. Ebben viszont segítségükre lehet a hagyományos média is, amely a közérdekre való tekintettel népszerűsítheti a hálózatokat, együttműködhet az új médiával, azzal a feltétellel, hogy nem ragad meg a korábbi figyelemfelhívó szintjén.¹³⁶

Ha a média valóban elkezdene promotálni az információs és kommunikációs technikák hálózatait a politikától vonakodó állampolgároknak, és viszonylag ütemesen lehetne növelni a demokratikus folyamatokban részt vevők számát, akkor könnyen elérhető lenne egyfajta gyorsított pluralizmus, amely a személyzetpolitikai hierarchiák átgondolásához vezetne, de ez nem változtatná meg alapjaiban a politikai hatalmat, és nem vezetne a demokrácia újabb korszakához.¹³⁷

Az e-demokrácia lassan húszéves történetében úgy látszik egyelőre, hogy korábban sem és most sem áll fenn annak a „veszélye”, hogy a demokrácia új korszakát nyissa meg, annak ellenére, hogy nagy számban tudta aktivizálni a polgárokat különböző ügyek mellett, illetve felismertette a közigazgatással a változás-változtatás igényét. Az e-demokrácia jellemző vonása, hogy az állam vagy a kormányzat feladatokat tud átruházni az állampolgárra, amitől az állampolgár úgy érzi, hogy szabadidejében segíti közösségét vagy hálózatát, az állam cserébe pedig ingyen „megszabadul” költségekkel járó feladatától. Mint már jeleztük, ez nem jelent mást, mint az NPM elektronizálását és általában a demokrácia elektronizálását.

2.5.3. Az elektronikus kormányzás kultúrája?

Az előző alfejezetben kevés szó esett az e-kormányzásról. Az e-demokráciával ellentétben az elektronikus kormányzás gyakorlatiasabb alapokon áll. Spanyolországból, illetve Ausztriából származik az a kísérlet, amely átstrukturálná a személyzetpolitikai kultúrákat,

¹³⁶ HORNING 2007, 426–427.

¹³⁷ Lásd: BIMBER 1998, 133–160.

az e-kognokrácia (*e-cognocracy*).¹³⁸ Az elektronikus kognitív demokrácia nem makro-, hanem mikroszinten keresi a választ a jól működő kormányzati megoldásokra és nyújt megoldási javaslatokat a betanulásra, munkavégzésre, valamint a vezetői feladatok ellátására.

Az e-kognokrácia egy új demokratikus modell, amely a tudás megteremtésére és társadalmi szétosztására összpontosít, ezáltal a társadalom összetartóbb, összekötöttebb, egyenlőbb és gondoskodóbb lesz.¹³⁹

A zaragozai egyetem kutatócsoportja José María Moreno-Jiménez vezetésével és a bécsi egyetem kutatója, Wolfgang Polasek a társadalom mindennapi, főbb kihívásaira keresték a megoldásokat, amelyekre az Európai Közösség hatodik keretprogramja meghatároz néhány prioritást.¹⁴⁰ A prioritások mentén haladva elérhető a tudásalapú társadalom, amely 2000 óta az Európai Unió egyik legfőbb célkitűzése. Végiggondolva a 21. századi lehetőségeket, amelyek a tudásalapú társadalom létrejöttét segítik, jutottak el a kutatók egy új demokratikus szisztémához, amelyet e-kognokráciának neveztek el.

Az e-kognokrácia több folyamaton keresztül jut el a sikeres kormányzás megoldásáig: problémafelvetés, problémamegoldási lehetőségek feltárása, megoldási modellek elemzése, felülvizsgálata, majd következik a nyilvános vita, amelynek eredményétől függően kezdődik minden előlről, de már a korábbi folyamatok és döntések ismeretében. Legvégül a polgárok a „zárószavazáson” döntenek.

A kognitív demokrácia a politikától az állampolgárok felé tolja a közügyek intézését, ahol a személyzetpolitika célja, hogy támogató (szolgáltatásnyújtó) közigazgatást építsen fel, amivel erősíthető lesz a részvételi demokrácia. Az evolucionista elméletekkel összhangban ez a javaslat az állampolgárok erőfeszítését helyezi középpontba, különös tekintettel a tudás-teremtésre és a tudásterjedésre, a döntéshozatali eljárások megváltoztatására.

A kognitív demokrácia elméletének kiindulópontja, hogy az emberek elveszítették bizalmukat a demokratikus eljárásokban, emiatt kevésbé vesznek részt a kormányzati eljárásokban, a társadalmi vitákban, és nem segítik saját kormányuk működését. Ehhez először meg kell vizsgálni a jelenlegi rendszerek működését, amelyből következik, hogy

- a legtöbb országban az állampolgári részvétel korlátozva van a választások napjáiig;
- a választási listák a párttagok ellenőrzése alatt állnak;
- a pártokkal szembeni kritikai véleményeket korlátozzák vagy visszautasítják;
- a pártoknak hátsó (rejtett) szándékaik is lehetnek;
- a pártok nyilvános ellenőrzésére csak kevés lehetőség áll rendelkezésre.¹⁴¹

Az internet nyújtotta lehetőségek felhasználásával és a valóság holisztikus szemléletével az e-kognokrácia a következő pontok mentén érthető meg:

- A polgárok választhatják a demokratikus rendszerben való hagyományos részvételt úgy, hogy bizalmukat a politikai pártokba vetik, ahogy azt korábban is tették (e-szavazás), vagy a polgárok maguk is részt vehetnek a problémák

¹³⁸ Bővebben az e-kognokráciáról lásd: MERKOVITY 2012, 166–170.

¹³⁹ TURÓN–MORENO–JIMÉNEZ–TONCOVICH 2008.

¹⁴⁰ A szerzők figyelmét elsősorban az keltette fel, hogy miképp lehet bevonni a társadalmat az állami és a kormányzati munkába az információs technikák segítségével.

¹⁴¹ TURÓN–MORENO–JIMÉNEZ–TONCOVICH 2008, 3.

megoldásában, véleményeikkel és ötleteikkel növelhetik a társadalom tudását a döntéshozatali eljárások során (e-kognokrácia).

- Nemcsak e-szavazások útján, hanem a parlamentben is segíthet az e-kognokrácia. A parlamenti helyek kettéoszthatók. A helyek körülbelül kétharmada a politikai pártoknak jut, míg a fennmaradó helyeken a döntéshozatali eljárásban részt venni kívánó polgárok osztozkodhatnak. A sikeresség a legtöbb esetben a pártok polgárok iránti figyelmén fog múlni.
- Nem kell minden esetben az összes polgárnak részt vennie a vitában és a szavazáson. Meg lehet határozni azoknak a témáknak a körét, ahol szükség van az e-kognokráciára, amikor mindenkinek hozzászólása lehet egy témához, míg más ügyekben (különleges ismereteket igénylő ügyekben) az állampolgárok számát csökkenteni lehetne.
- Az állampolgárok közvetlen részvétele a politikai döntéshozatalban a demokrácia javítását és a társadalmi ismeretek terjesztését kell, hogy szolgálja.
- Az érintett polgárok és a politikai pártok közötti kiindulópont a konszenzus keresése.
- Az egyes kérdésekben végül rangsort kell állítani. Ez vonatkozik a kis eltérést mutató alternatívákra is. Mindezek közül kell kiválasztani a legjobb lehetőséget. Az ilyen esetek kezelésére nyújt megoldást a multikritéria döntési eljárás, amely lehetővé teszi több foratókönyv felállítását változó szereplőkkel, változó objektív vagy szubjektív szempontokkal, amelyek mind megoldást nyújthatnak a problémára.¹⁴²

A felsorolt pontok tehát az e-kognokrácia eljárását mutatják, de magukban hordozzák annak a személyzetpolitikai kultúrának az irányvonalát is, ahol az elsődleges szempont az *állampolgárok bevonása* lesz. Ennek értelmében jól felvázolhatók a feladatok: *először* össze kell gyűjteni az adott ügygel kapcsolatos új ismereteket, amelyek hatással lehetnek a döntéshozatalra. Külön figyelmet kell fordítani azokra az ügyekre, ahol figyelembe kell venni az emberi tényezőt. *Másodszor*, a multikritéria döntéshozatali paradigmák metodológiai segítségével az állampolgárok megvitatják a témát, amit úgy kell levezényelni, hogy minden vélemény kifejeződjön. *Harmadszor*, egy sor döntési eszközhöz kell hozzáférést adni. Ez a támogatási feladat aktivizálhatja a kormányzás és az állampolgárok körül levő külső hálózatokat is, így lehetővé válik azok felhasználása. E feladat ellátását nagymértékben segítik az új technológiák mind az egyének, mind a mindenkori döntéshozók számára. A *negyedik* lépésben a rendszer automatikusan előnyben részesíti, és támogatja a társadalmilag elismert értékek fejlesztését, mint például a tudás, a szabadság, a békés egymás mellett élés, a részvétel, az önkormányzatiság és az integráció (kulturális, földrajzi, politikai és technológiai) eszméit. A négy feladat elvégzése (lebonyolítása) révén az e-kognokrácia lehetőséget teremt a polgárok számára, hogy részt vegyenek összetett kérdések döntési eljárásaiban.¹⁴³

¹⁴² TURÓN–MORENO–JIMÉNEZ–TONCOVICH 2008, 9–10.

¹⁴³ MORENO–JIMÉNEZ et al. 2014.

A döntésig több folyamaton is keresztülvezeti az állampolgárt a szolgáltatásnyújtó állam. Problémafelvetés, ahol megkapják a lehető legtöbb információt. Ez a fázis legtöbbször több hétig is eltart, és ebben az időszakban még nem lehet tudni, hogy kik kívánnak majd részt venni a jövőbeli szavazáson. Ezután következik a nyilvános vita, amelynek során több körben is szavaznak a polgárok a szóba jöhető megoldásokról. Mindegyik kör után további – a vita során felgyülemlett – eredményeket osztanak meg a részt vevő polgárokkal. Ezek után következik a zárószavazás, amikor az információk lehető legtágabb ismeretében mindenki eldöntheti, hogy melyik megoldást javasolja.¹⁴⁴ Így az egy ember által csak nehezen megismerhető „kis világ” az információs hálózatok által kitágított „nagy világgá” változik, amelyben a helyi döntésektől az állami döntésekig minden helyet kaphatna, miközben a folyamatban csak az a polgár vehet részt, aki valóban részese akar lenni a döntésnek, a többiek továbbra is választhatják a hagyományos, pártalapú képviseletet. A pártok a polgárok hálózatával kiegészülve pedig olyan további információkhoz juthatnak hozzá, amelyeket szakértői csoportok véletlenül vagy készakarva elhallgatnak előlük, vagy nem ismerték a kérdés teljes hátterét. Az ilyen személyzetpolitikai kultúrának a középpontjában a bizalom erősítése állna.

Végezetül megállapítható, hogy az e-kognokrácia kínálta kultúra járható utat ígér, de viszonylag kis hatóköre miatt a digitális kori kormányzásban kellene megkeresnie a helyét. Közvetlen elődje az e-demokrácia, amelynek kultúrája a demokrácia szélesebb körére terjed ki ugyan, de gyakorlata elsősorban az e-közigazgatás területén és az új közmenedzsmenten belül fejt ki hatását.

2.5.4. Összegzés

Láthattuk tehát, hogy a három ismertetett kultúrakoncepció szoros összefüggést mutat a kormányzati paradigmák jellegével. Mindegyik másként képzei el a személyzetpolitika feladatát, így más szempontok mentjén is értelmezi az állampolgári részvételt, máshogyan látja a strukturális átalakulást és a hatékonyabb betanulást, munkavégzést, illetve a vezetői feladatok ellátását. Ezekből kifolyólag pedig a fókusz is máshova kerül a belső struktúrákban. Egy dolog azonban közös bennük, mindhárom kiegyensúlyozott hatalmi viszonyokra optimalizálja a működését.

Mindezekből érthető, hogy ha az e-demokrácia azt jelenti, hogy a polgárok az interneten keresztül (e-részvétel) jelennek meg a döntéshozatali eljárásban, ahol véleményüket, észrevételeiket és javaslataikat kínálhatják a képviselőknek, akkor az e-kognokrácia arra utal, hogy az állampolgárok interneten keresztül vonódnak be (e-implication) a döntéshozatali folyamatba, miközben a deliberatív demokrácia kultúrája pusztán a vitákra összpontosít. Mindegyik értelmezésben megváltozik az állampolgárok politikai szocializációja, amely a személyzetpolitikai kultúrák révén, azok társadalmi hatásával érhető el. Bármelyik elképzelés is kerekedjen felül, kijelenthető, hogy a személyzetpolitikai kultúrák képesek olyan hatással lenni a demokráciákra, mint amikor a nyílt szavazást elkezdte felváltani a titkos szavazás a 19. században. Addig hangos ünnep volt a választások napja a korabeli

¹⁴⁴ PILES et al. 2006, 226–227.

társadalmakban, míg a titkos szavazás magánügyé tette a választást, az állampolgárok legfeljebb közeli barátaikkal, családjukkal beszéltek/beszélik meg választásuk okait. A három eltérő koncepció lehetőséget teremt arra, hogy újra hangos ünnepek legyenek a választások.

2.6. Európai modellek

Mint ahogy a közszolgálati rendszertípusok a maguk tiszta formájában nem léteznek, az egyes európai országokhoz köthető modellek sem váltak teljeskörűen követett mintává. Már az is vitatott, hogy hány modell különböztethető meg. A szakmai, tudományos irodalomban leginkább elfogadott a *porosz–német*, a *francia* és az *angolszász* felosztás,¹⁴⁵ de találkozhattunk olyan kategorizálással is, amely külön modellnek tekinti a skandináv országok közszolgálati rendszerét, míg mások európai térségek szerint differenciálnak. Ez utóbbi megkülönbözteti a kontinentális, angolszász, északi, mediterrán és kelet-európai modelleket.

A kontinentális jellemzője a magas társadalmi státusz, a megkülönböztetett jogállás. Az angolszász modellre szintén a magas társadalmi státusz és a depolitizáltság a jellemző. Az északi, skandináv államokban az erős decentralizáció, depolitizáltság és a magas szintű professzionalizmus képezi a közszolgálat alapját. A mediterrán államokban a személyi állománynak alacsony a társadalmi megbecsültsége, és lehetséges a politikai befolyás. A kelet-európai országok különböző modellek elemeiből alakították ki saját rendszerüket, de közös jellemzőjük az alacsony társadalmi presztízs és a politikai befolyás elkerülésére kialakított mechanizmusok működtetése.¹⁴⁶

Ma már olyan mértékű a különböző modellek közötti kölcsönhatás, hogy nehéz az egyes országokat valamelyik előre meghatározott kategóriába besorolni, ezért csekély gyakorlati jelentősége van annak, hogy újabb és újabb kategóriákat alakítsunk ki. Célszerű ahhoz a három modellhez visszanyúlni, ahova a fejlődés gyökerei vezetnek, már csak azért is, mert hatásuk kisebb-nagyobb mértékben még ma is kimutatható.

A *porosz–német modell* egyik lényeges eleme a személyi állomány jogállásának kettéválása közjogi és magánjogi szabályozásra. Ennek gyökere a 19. századra vezethető vissza. Ekkor államosították a vasutat, különböző közösségi szolgáltatásokat hoztak létre. A közérdekű tevékenység ellenére – szemben a francia megoldással – az alkalmazottak magánjogi jogviszonyba kerültek, amelynek tartalmát munkaszerződés és kollektív szerződés határozta meg. A speciális, közjogi kinevezést csak azok számára biztosították, akik a közhatalom gyakorlásában vettek részt. Ezt az elvet később a német alkotmányba is beépítették. A köztisztviselők képzettségük alapján négy kategóriába sorolhatók. Előmenetelük a szolgálati idő és az előírt vizsgák teljesítésétől függően történik. A politikai semlegesség kötelezettség, mert a köztisztviselő az egész népet szolgálja, nem a politikai pártokat,¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁵ DE FORGES 1986; ZILLER 1993; GYÖRGY 1998; LŐRINCZ 2010; GAJDUSCHEK 2008, 39.

¹⁴⁶ KUPERUS–RODE 2010, 18.

¹⁴⁷ Bundesbeamtengesetz (2009) – a szövetségi köztisztviselőkről szóló törvény 60. §.

A porosz–német hatás tradicionálisan az osztrák, illetve a spanyol, valamint a belga közszolgálatban mutatható ki. Ugyanakkor a hatás egyik esetben sem tekinthető kizárólagosnak.

Ausztriában a személyi állomány a foglalkoztatási jogviszony típusa alapján két csoportra osztható: kinevezett köztisztviselőkre (*Beamten*) és szerződéses alkalmazottakra (*Vertragsbediensteten*).¹⁴⁸ Az osztrák szabályozás ennyiben követi a német megoldást. Ugyanakkor lényeges különbség, hogy a két jogállás elhatárolása nem a tevékenységek eltérő jellegére épül. Szerződéssel lehet alkalmazni közhatalmi feladatot ellátó érdemi ügyintézőt is. Az elhatárolásnak egyetlen elvi alapja van, ez pedig a fokozatosan megvalósuló jogviszonyváltás. A teljes állományra nézve ugyanis létszámstopot rendeltek el 2004-ben, amely jelenleg is tart. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a nyugdíjba vonuló kinevezett köztisztviselők álláshelyeit – indokolt esetben – csak szerződéses alkalmazottal tölthetik be. Ennek következtében a kinevezett köztisztviselők száma folyamatosan csökken, korfájuk az előregedést mutatja. Ugyanakkor a szerződéssel foglalkoztatottak aránya folyamatosan nő. Szövetségi szinten a személyi állomány 44%-a köztisztviselő, 56%-a szerződéses alkalmazott.¹⁴⁹

A szerződéssel létrejövő jogviszony, bár szerződéses alapozású, sok tekintetben közel áll a köztisztviselői jogviszonyhoz, mivel a jogszabály erejénél fogva a szerződés tartalmába automatikusan épülnek be olyan normatív előírások, amelyek a köztisztviselők jogállására jellemzőek, például összeférhetetlenség vagy a magánéletben tanúsított magatartás. Ennek következtében a szerződéses alkalmazás is részben a közjog által s közjogi módszerekkel meghatározott, ezért nem magánjogi, hanem közjogi vagy közszolgálati szerződésről beszélhetünk. A jelentős közjogi beavatkozásnak köszönhetően a szerződéses alkalmazottak inkább tekinthetőek kvázi-köztisztviselőnek, mint munkavállalónak.

A két jogállás közötti különbségek alapvetően a foglalkoztatási garanciák és a díjazás kapcsán jelennek meg. A szerződéses jogviszony „kellően általános” indokok alapján (például a munkaerő feleslegessé válása vagy a munkakörülmények megváltozása) felmondással megszüntethető, szemben a köztisztviselőkkel, akik a strukturális okok miatti elbocsátással szemben védelmet élveznek. Ugyanakkor a szerződéses alkalmazottak is felmondási védelmet élveznek, ha már betöltötték 50. életévüket, és legalább 10 éve állnak munkaviszonyban.¹⁵⁰

A szerződéses alkalmazottak díjazása rugalmasabb, de nem kötetlen. Besorolásukra munkakörük alapján kerül sor.

¹⁴⁸ A köztisztviselők jogviszonyát az 1979. évi 333. törvény szabályozza (*Beamten-Dienstrechtsgesetz*), a közszolgálati szerződéssel foglalkoztatottak jogállását az 1948. évi 86. törvény szabályozza (*Vertragsbedienstetengesetz*).

¹⁴⁹ Az adat a 2012. december 12-ei állapotot tükrözi. Forrás: *Das Personal des Bundes* 2013, 33.

¹⁵⁰ HAZAFI 2014b, 16–17.

3. táblázat

Az osztrák közszolgálati alkalmazottak jogállása

Szerződéssel foglalkoztatottak	Köztisztviselők	Mindkét csoport
–	–	nagy felelősséget megkövetelő feladatok ellátása
határozott vagy határozatlan idejű foglalkoztatási jogviszony	élethosszig tartó foglalkoztatási jogviszony	fő foglalkoztatás
jogviszonyból eredő jogok	jogviszonyból eredő jogok + többletjogok	szolgálati kötelezettségek
jogviták rendezése magánjogi úton (munkaügyi bíróság)	jogviták rendezése közigazgatási bíróságokon	továbbképzés, teljesítményalapú juttatások

Forrás: Hazafi 2014b

Franciaországban a közszolgálat és az államfelfogás összefüggéseiről már szó volt. Ennek kapcsán hangsúlyoztuk, hogy a francia államelmélet szerint 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 meg-egyeződésén alapul, hanem a kinevezés elfogadásán, amelyet kérelmezni kell. A kinevezés annak ellenére nem tekinthető kötelmi jellegűnek, hogy szükség van a köztisztviselő elfogadó nyilatkozatára, mivel hiányzik a kötelmek leglényegesebb eleme, a megállapodás. A jogviszony tartalmát nem a felek megállapodása, hanem jogszabályok határozzák meg.¹⁵¹ Ebből az is következik, hogy az állam mint jogalkotó bármikor megváltoztathatja a jogviszony tartalmát. Olyan állásponttal is találkozhatunk, hogy a kinevezés *bontófeltétellel* (*condition résolutoire*) összekapcsolt, *egyoldalú közjogi aktus*, amely már önmagában létrehozza a jogviszonyt a kinevezés pillanatában, ehhez a közigazgatási szerv kötve van, azt nem vonhatja vissza. Amennyiben a kinevezett személy nem fogadja el a kinevezést, bekövetkezik a bontófeltétel, és a jogviszony megszűnik.¹⁵²

A *francia modell* hatást gyakorolt a később klasszikussá vált alapelvein keresztül is. Az egyik ilyen az egyenlőség (*égalité*), amely a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést jelenti, s amelyből következik a köztisztviselőkkel szemben támasztott pártatlanság követelménye. A másik a folyamatosság (*continuité*), amely a feladatellátás megszakítás nélküli fenntartását jelenti, s lényegében az állam működésének a garanciája. A *Conseil constitutionnel* ezt később alkotmányjogi elvnek minősítette (*principe constitutionnel*). S végül az alkalmazkodás (*adaptabilité*), amely a közszolgáltatások folyamatos működtetéséből következik, s amelyet a változó társadalmi, technológiai viszonyok között is biztosítani kell.¹⁵³

A napóleoni *francia* közszolgálat alapintézményei (*corps*-ok, versenyvizsga, munkakör-besorolás szétválasztása) több ország gyakorlatában is felbukkannak. Így például a spanyol „*cuerpos*”-rendszer a francia „*corps*”-ok mintáját követi,¹⁵⁴ míg Olaszországban

¹⁵¹ DUGUIT 1921, 116.¹⁵² BONNARD 1944, 244.¹⁵³ HAZAFI 2018.¹⁵⁴ LINDER 2010, 15.

az alkotmány rögzíti a versenyvizsga-alapú kiválasztás elvét.¹⁵⁵ A versenyvizsga egyébként más országra is jellemző. Ezt a kiválasztási módszert alkalmazza Görögország, Luxemburg, Portugália és Belgium.¹⁵⁶ A besorolás és a munkakör szétválasztása valamennyi karrier-rendszerű ország jellemzője.

Ugyanakkor jelentős viták folynak arról, hogy az említett alapintézmények fenntartása mennyiben akadályozza a hatékony kormányzás kialakítását. Nemzetközi összehasonlításban a francia közszolgálat létszáma magas. Az aktív munkavállalókhöz viszonyított aránya évek óta megközelíti a 22%-ot.¹⁵⁷ A GDP-arányos közigazgatási költségek az összes OECD-ország közül Franciaországban a legmagasabbak.¹⁵⁸ Mindezek miatt komoly kritikák fogalmazódnak meg a korporációs rendszerrel, az elmozdíthatatlansággal és a szenyoritással szemben.

Annak idején Napóleon azért alakította ki a személyi állomány korporációs modelljét, hogy így biztosítsa a közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kart. „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.”¹⁵⁹ A modell erőssége, hogy a jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*okon belül egységes kulturális, szakmai identitást teremt. Ugyanakkor a *corps* valójában egy jogi fikció, nincs köze a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióhoz. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak a *corps*nak a tagjai más munkakört is betölthetnek.¹⁶⁰

Az angolszász modellt követő országokhoz sorolják Nagy-Britanniát, Ausztráliát, Új-Zélandot, Kanadát és az Amerikai Egyesült Államokat.¹⁶¹

A brit közszolgálat a politikai semlegességet biztosító intézményrendszerrel, valamint a munkakör- és teljesítményalapú díjazással gyakorolt hatást más országok gyakorlatára.

A politikai semlegesség a 19. század végére vált általános követelménnyé,¹⁶² amelynek hatására a brit közszolgálatban kiépültek az érdemalapú működés intézményei. Ezek közül a legnagyobb nemzetközi hatást a pártpolitikai befolyástól mentes Közszolgálati Tanács (*Civil Service Commission*) gyakorolta, amely a köztisztviselők kinevezésében és felmentésében játszott meghatározó szerepet. A tanács felállításának előzménye volt a *Northcote–Trevelyan-jelentés*, amely a favoritizmuson alapuló kinevezési gyakorlatot jelölte meg a közszolgálat elmaradásának fő okaként. „A dolgok jelenlegi állása szerint bizonyossággal kijelenthetjük, lehetetlen jól intézni a közügyeket állandó és eredményes, a minisztereknek megfelelően alárendelt tisztviselők segítségével, akik közvetlenül a Koronának és a parlamentnek felelnek cselekedeteikért, ugyanakkor elegendő függetlenséggel, önálló személyiséggel,

¹⁵⁵ 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: *Le statut de fonctionnaire fait rêver les Italiens* 2018.

¹⁵⁶ OECD 2012. Ugyanakkor Belgiumban egyre szélesebb körben alkalmazzák a kompetenciaalapú kiválasztást is.

¹⁵⁷ 2015: 21,4%. OCDE 2017.

¹⁵⁸ 2016: 56,5%. OCDE 2017, 81.

¹⁵⁹ PELET 1833, 162.

¹⁶⁰ *Livre blanc sur la fonction publique*, 104.

¹⁶¹ LINDER 2010, 27.

¹⁶² GAJDUSCHEK 2008, 38.

kapacitással, tapasztalattal rendelkeznek ahhoz, hogy tanácsaikkal támogassák – bizonyos mértékben – befolyásolják feletteseiket.¹⁶³ Ezt követően, 1855-ben kinevezték az első biztosokat, akiknek feladata a nyílt versenyvizsgán alapuló kiválasztás, illetve a sikeres jelöltek kinevezése volt.

Jelenleg a tanács feladata, hogy meghatározza, közzétegy, értelmezze és ellenőrizze a kiválasztási elveket, kialakítsa az eljárási szabályokat.¹⁶⁴ A kiválasztás alapja az érdem és a tisztességes verseny. A kiválasztási eljárásokat a minisztériumok, illetve a kormányzati ügynökségek önállóan folytatják le. A kiválasztást két- vagy többtagú bizottság (*selection panel*) végzi. A magasabb beosztásokra (*Permanent Secretary, Director General*) kiírt pályázatok esetén kötelező szabály, hogy a Közszolgálati Tanács egyik tagja a bizottság elnöke. Alacsonyabb szintű pályázatok esetében a tanács dönthet úgy, hogy az elnököt delegálja.¹⁶⁵ A bizottság az elért eredmény alapján sorrendet állapít meg a jelentkezők között. Ha több a kinevezhető pályázó, mint a betöltendő beosztás, tartaléklistát állíthat fel.¹⁶⁶ A kinevezés a miniszter hatásköre.¹⁶⁷

A Közszolgálati Tanácshoz hasonló intézményt hoztak létre az Egyesült Államokban is a politikai zsákmányrendszer megszüntetésére. A Kongresszus 1883-ban fogadta el az érdemalapú kiválasztásról szóló törvényt (*Pendleton Act*). Majd Ausztráliában és Új-Zélandon is hasonló intézményrendszert alakítottak ki (1902, 1912).¹⁶⁸ A sorból Kanada sem maradt ki, 1908-ban hozták létre a kanadai Közszolgálati Tanácsot (*Commission du service civil*).¹⁶⁹

A 20. század elejére a közzszolgálati tanács általánosan intézményesült az angolszász kultúrkörhöz tartozó valamennyi fejlett országban.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹

A svéd mintára létrehozott ügynökségek jelentős változást eredményeztek a brit kormányzati személyzetpolitikában. A szervezeti autonómiával együtt járt a munkáltatói jogok minisztériumoktól ügynökségekhez történő telepítése. Ebben a decentralizált rendszerben a minisztériumok, ügynökségek önállóan alakítják ki saját díjazási rendszerüket, biztosítva az illetmény és a teljesítmény, valamint a felelősség összekapcsolását. Ugyanakkor több garanciális jogintézmény is működik. A díjazási rendszert háromévente felül kell vizsgálni az Egyenlő Esélyek Bizottságának útmutatása szerint, illetve figyelemmel kísérik az illetményeket, hogy azok ne emelkedjenek gyorsabban, mint a munkabérek (*Civil Service Pay Review*).

¹⁶³ HENNESSY 1989, 38. Francia fordítás alapján forrás: JUILLET–RASMUSSEN 2008.

¹⁶⁴ Recruitment principles, April 2018.

¹⁶⁵ Recruitment principles 50.

¹⁶⁶ Recruitment principles 31., 34–35.

¹⁶⁷ Constitutional Reform and Governance Act 2010, 3. Management of the civil service, subsection 3.

¹⁶⁸ HALLIGAN 2003, 196–197.

¹⁶⁹ JUILLET–RASMUSSEN 2008.

¹⁷⁰ A rendszerváltozás utáni magyar közzszolgálatban is született törvényi rendelkezés a Közszolgálati Tanács felállítására – alapvetően konzultatív hatáskörök gyakorlására –, illetve bizonyos vezetői munkakörök betöltése során a Kormányzati Személyügyi Központ önállóan állított fel ajánlati sorrendet a jelentkezők között a kinevező miniszter számára.

¹⁷¹ GAJDUSCHEK 2008, 38.

A 2008-as pénzügyi, gazdasági válság hatására az igazságosabb díjazási rendszer kialakítása került a reformok fókuszába. Ugyanis azzal kellett szembesülni, hogy a nagyobb szervezeti autonómia, a feladatok kiszervezése a csúcspozíciók kontroll nélküli ségéhez vezetett. Más országokkal összehasonlítva Nagy-Britanniában – és az Egyesült Államokban – nőttek a legnagyobb mértékben az illetmények közötti különbségek.¹⁷² Mintegy húszszoros 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.¹⁷³

Az igazságosabb díjazási rendszer kialakításával megbízott Will Hutton¹⁷⁴ megoldásként a következő víziót fogalmazta meg az optimális díjazási rendszerről:

- az illetmények pontosan tükrözik a felelősségi szinteket,
- az illetmények nyomon követhető teljesítményhez kapcsolódnak, amely alapján a közvélemény előtt is igazolható a magasabb bér,
- az illetmények nemcsak igazságosak, hanem annak is tűnnek a társadalom számára, mert átláthatók,
- az igazságos díjazás és társadalom megbecsülése növeli a közszolgálat munkaerővonzó és -megtartó képességét a tehetségek körében,
- a közszolgálat minősége fenntarthatóvá válik,
- az állampolgárok meg vannak győződve arról, hogy a közpénzeket bölcsen használják fel, s bíznak a közszolgálatban.¹⁷⁵

A vízió megvalósítására az alábbi javaslatokat fogalmazta meg:

- a kormány nem korlátozhatja adminisztratív módon a béreket, de kötelezheti a szerveket arra, hogy évente közvéleményezik a legmagasabb béreket,
- jelentést kell készíteni a magas beosztású tisztviselői (főtisztviselői) bérekről, amelyben be kell mutatni a fejlődési trendeket, a változások okait,
- a kormány referenciaértéket állapít meg az autonóm szervek vezetői béreinek felülvizsgálatához,
- a szervek olyan formában tegyék közzé a béreket, hogy azok tükrözzék a felelősségi szinteket és az elért teljesítményeredményeket,
- a kormánynak meg kell követelnie a közigazgatási szervezetektől, hogy az egyéges struktúrában közzétette bér adatok hozzáférhetőek és elemezhetőek legyenek az állampolgárok számára is,
- a kormánynak tartózkodnia kell attól, hogy a miniszterelnök vagy más politikusok fizetését vegyék mintául a magas beosztású köztisztviselők díjazásához, amelynek tükröznie kell a munkaköri sajátosságokat és a teljesítményt.

A javaslatok közül kiemelkedik a kanadai mintára¹⁷⁶ bevezetendő, úgynevezett kockázati díjazás (*rémunération à risque, pay at risk*), amelynek lényege, hogy a rendszeres havi il-

¹⁷² Hutton Review of Fair Pay in the public sector, 2011, 20.

¹⁷³ Hutton Review of Fair Pay in the public sector, 2011, 29.

¹⁷⁴ The Work Foundation alelnöke.

¹⁷⁵ Hutton Review of Fair Pay in the public sector, 2011, 29.

¹⁷⁶ Programme de gestion du rendement (PGR) pour les cadres supérieurs.

letmény meghatározott részét¹⁷⁷ vissza kell fizetnie a magas beosztású köztisztviselőnek, ha az előre meghatározott teljesítménycélokat nem tudta teljesíteni. A teljesítménycélok túlteljesítése esetén azonban bónusz jár.¹⁷⁸

2.7. A közszolgálati életpálya

2.7.1. A közszolgálati életpálya fogalmi kerete

Az *életpálya* és a *kiszámítható karrier* fogalma többnyire a közszolgálathoz kapcsolódik, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy bár az életpálya a közszolgálat meghatározó eleme, de nem kizárólagos jellemzője. A magánszférában éppúgy beszélhetünk életpályáról, mint a közszférában. Ennek oka, hogy a kiszámíthatóság, stabilitás „szektorsemleges” célkitűzés, független a tulajdonviszonyoktól, a működés finanszírozásának módjától; a munkáltató és a munkavállaló egyaránt ezek elérésére törekszik. A tervezésre épülő „személyzetpolitikával” elkerülhetők az ötletszerű „megoldások”, és biztosítható a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás.¹⁷⁹ Kérdés azonban, hogy melyek azok a sajátos tényezők, amelyek közszolgálati jelleget kölcsönöznek az életpályának.

A *jogi szabályozottság* ilyennek tekinthető. Különböző szintű jogi normák határozzák meg a munkáltató és munkavállaló között létrejövő jogviszony tartalmát, vagyis a közszolgálati jogviszonynak diktált tartalma van. A magánszférában általában hiányzik a jogi meghatározottság, legfeljebb belső normák (*guides, code of conducts*) szabályozzák a jogviszony tartalmát, amelyek megsértése éppúgy lehet felelősség alapja, mint a közjogi normák sérelme. A belső szabályozók esetenként peresíthető követelést is keletkeztethetnek, például valamilyen követelmény teljesítéséért cserébe anyagi kedvezmény, előny biztosítása a munkavállaló számára (juttatás, béremelés).

Mindezek ellenére a magánjogi szabályozottság több ok miatt sem feleltethető meg teljesen a közjogi szabályokkal. *Először*, a belső normák hatálya – azok természetéből fakadóan – kizárólag a kibocsátó szervezetre terjed ki, ezért a magánmunkajogban minden munkáltatóra egységesen kiterjedő életpálya-szabályozás nem létezik. *Másodszor*, a belső szabályozók általában az életpálya valamelyik elemét rendezik, míg a közjogi státuszszabályok a közszolgálati életpályát teljeskörűen átfogják, gyakran a jogviszony keletkezését megelőző, illetve megszűnését követő időszakot is. Az előzőre példa a kiválasztást megelőző eljárás, az utóbbira példa a speciális nyugdíj. *Harmadszor*, a közszolgálati életpályák kialakítása, módosítása mögött gyakran politikai, közjogi, közigazgatási megfontolások állnak, amelyek a magánmunkajog esetében értelemszerűen nem merülnek fel.¹⁸⁰ Ilyennek tekinthető, például a közigazgatási, közszolgáltatási feladatok ellátásához szükséges intéz-

¹⁷⁷ Kanadában a beosztás szintjétől függően 12–20% közötti mértékű lehet, Nagy-Britanniában a 10%-ot meghaladja.

¹⁷⁸ Hutton *Review of Fair Pay in the public sector*, 2011, 54.

¹⁷⁹ Kiss 2019, 19.

¹⁸⁰ Kiss 2019, 20.

ményi kapacitás megteremtése.¹⁸¹ *Negyedszer*, a professzionalizmus, csakúgy mint a pártatlanság, az előítélet-mentesség és a szakmai függetlenség garanciája különös hangsúlyt kap a közszolgálati szabályozásban.¹⁸² *Ötödször*, a szervezeti és személyi integritást, a közérdeknek való alárendeltséget szigorú összeférhetetlenségi szabályok, bizonyos alapjogok korlátozása biztosítja.

4. táblázat

A közszolgálati életpálya fogalma

A közszolgálati életpálya fogalmi kerete
Stabilitás „munkáltatónak”, „munkavállalónak” egyaránt
A kiszámíthatóság, követelmények, következmények átláthatósága
Az életpálya tervezése stratégiai jelentőségű, nem tűri az esetlegességet
Jogi normák rendezik
Szervezeti, személyi integritás, közérdeknek való alárendeltség
A pragmatika valamennyi elemét átfogja keletkezés előtt és után is
Professzionalizmus
Az életpálya-változtatás a szabályozás módosítását igényli, amely mögött gazdasági körülmények változásai, politikai, közjogi, közigazgatási megfontolások állnak

Forrás: a szerző szerkesztése Kiss 2019 alapján

Mindezek alapján a közszolgálati életpálya nemcsak a munkáltató szervezeti keretein belül, hanem a közigazgatás teljes szervezetrendszerében értelmezhető és hosszú távon tervezhető, professzionalizmusra épülő karrierperspektívát, kiszámíthatóságot és stabilitást nyújt, jogi szabályozása teljeskörűen átfogja a pragmatika valamennyi elemét, valamint hozzájárul a közigazgatás megfelelő színvonalú teljesítőképességéhez.

A közszolgálati életpálya fogalma nemcsak jogi, hanem HRM-feltételeket is támaszt. Ezek közül kiemeljük a személyzetpolitika stratégiai alapú kialakítását és megvalósítását, valamint az integrált emberierőforrás-gazdálkodási modell bevezetését. Ezekről a későbbi fejezetekben lesz részletesen szó.

2.7.2. Az MP egységes életpályamodelljének értelmezése és bevezetése¹⁸³

Az MP-ben a személyi állomány megújításának leglényegesebb eleme az egységes közszolgálati életpályamodell. Kérdés azonban, hogy mit jelent az egységesség és az életpályamodell.

Az egységesség a civil közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem viszonylatában értelmezhető. Nem szabályozásbeli azonosságot jelent, hanem egységes szabályozási elveket. Ezek közös alapot képeznek a programban meghatározott életpályaelemek kialakításához,

¹⁸¹ Az Európai Unióhoz való csatlakozás előfeltétele volt, hogy a tagjelölt ország rendelkezzen megfelelő intézményi kapacitással a közösségi jog végrehajtásához. Ennek részeként elvárták a politikasemleges, professzionális köztisztviselői kar létrehozását. JÓZSA 2011, 157.

¹⁸² TORMA 2011, 204.

¹⁸³ Kiemelés: HAZAFI 2019.

például kiválasztás, munkakör, értékelés stb. Tehát az egységes közszolgálati életpálya-modell feltétele, hogy a státuszszabályok az érintett életpályaelemek tekintetében *azonos szabályozási elveket*, koncepciót kövessenek.

Az MP és a KKS¹⁸⁴ alapján az egységes életpálya-modell az alábbiak szerint írható le. Az elkülönült közjogi szabályozás (közszolgálati kódex) keretében a hivatásetikai normák közös értékrendet képeznek. A jogviszonyban elsődleges a közérdek és a köz szolgálata, a társadalmi bizalom fenntartása. Ez főleg a jogviszony keletkezésének és megszüntetésének feltételeit szigorítja, például a büntetőeljárás mint kizáró feltétel, méltatlanság, méltatlansági eljárás. A munkakör válik az egyéni besorolás és karrier, valamint a HR-működés alapjává, a szenyorítás 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. Az egységes képzési és továbbképzési rendszer az alábbiakra épül: program az akkreditációra, minőségbiztosításra, tervezésre, tanulmányi pontrendszerre. A rugalmasabb foglalkoztatási feltételek kialakítását közszolgálati szerződés biztosítja, valamint a vezető tisztviselők foglalkoztatására speciális szabályozás vonatkozik.

Az egyértelmű célkitűzések ellenére az érintett törvények elemzése alapján mégis az állapítható meg, hogy az MP-ben szereplő hivatásrendek jogállását szabályozó törvények (Kttv., Áttv.,¹⁸⁵ Hszt.,¹⁸⁶ Hjt.)¹⁸⁷ eltérő szabályozási koncepciót követnek, szétartásuk felerősödött. A Hszt. megerősítette és munkaköri elemekkel ötvözte a karrierrendszert, míg az Áttv. a nyitott szabályozás irányába tett lépésként értékelhető. Az egységesítés alapjának tekintett munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítése nem történt meg, az egységes munkaköri rendszer bevezetése elakadt. Mindezek alapján kérdéses az egységes közszolgálati életpálya-modell bevezetése a három hivatásrend tekintetében.

Ha az egységes életpálya-modell kérdését kizárólag a közigazgatásban vizsgáljuk meg, hasonló következtetésre juthatunk. Az egységes közszolgálati életpálya-modellre épülő közszolgálati jogi szabályozásnak a közigazgatásban sincs realitása, mert az autonóm szervek szétartó, önálló, szigetszerű szabályozása, a helyi önkormányzatok autonómiatörekvései, a NAV rendvédelmi életpályát másoló „különutas” megoldása, az állami szolgálati jogviszony viszonylag nyitott szabályozása, valamint a szerződéses alkalmazás térnyerése mind olyan tényezők, amelyek együttesen az egységes életpálya-modell ellen hatnak. A jelenleg hatályos Kttv. alkalmatlan arra, hogy az egységes életpálya törvényi kereteit biztosítsa, hatálya fokozatosan „kiüresedik”, s a folyamat teljessé válása esetén a Kttv. elsődleges jogállási törvény „státuszát” elveszítve másodlagos, háttérjogszabállyá alakul át.

¹⁸⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*, 62.

¹⁸⁵ Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.

¹⁸⁶ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény.

¹⁸⁷ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény.

3. Személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ

A *közszolgálati személyzetpolitika* fogalma kapcsán már hangsúlyoztuk, hogy személyzetpolitikáról csak abban az esetben beszélhetünk, ha egyrészt a kormányzati „döntés” hosszú távra szólóan meghatározza a fejlesztési elképzeléseket, célkitűzéseket, valamint a megvalósítást szolgáló jogi és HR-eszközöket, illetve módszereket, másrészt, kormányzati felelőssége alapján, erre kijelölt kormányzati szerv biztosítja a fejlesztések megvalósítását. Egyszerűbben fogalmazva, a közszolgálati személyzetpolitika alapja a *személyzetfejlesztési stratégia* és az (összkormányzati, szektorális) *személyzetpolitikai központ*.

3.1. Személyzetfejlesztési stratégia

A személyzetfejlesztési stratégia a személyzetpolitika alapl dokumentuma, mivel ebben fogalmazódnak meg a személyzetpolitikai célkitűzések, prioritások, fejlesztési irányok. Gyakran előfordul, hogy magas szakmai elismertséggel rendelkező személyt kérnek fel valamilyen közszolgálati probléma – például igazságosabb díjazási rendszer kialakítása, megerősítése, jogállási kérdések – vizsgálatára s javaslatok megfogalmazására, amelynek eredményeként a felkért személy nevével azonosított jelentés születik a döntéshozók számára. Ezek később általában a hivatalos kormányzati személyzetpolitika részévé válnak, de az is előfordulhat, hogy a politika elzárkózik a megvalósításától. Az előbbire példaként hozható fel a már említett Will Hutton-jelentés az igazságosabb díjazási rendszerről vagy a francia Bernard Pêcheur jelentése a közszolgálati reformról,¹⁸⁸ míg az utóbbi eset valósult meg 2008-ban, amikor a Jean-Ludovic Silicani által kidolgozott reformprogramot nem valósították meg.¹⁸⁹

Bár nem beszélhetünk egységes stratégiamodellel, mégis meghatározhatók a különböző személyzetfejlesztési stratégiákban gyakran előforduló, közös strukturális elemek, mivel a hosszú távú stratégiák közös célja, hogy a közszolgálat – átfogó vagy részleges – átalakítását készítsék elő. Ezek a következő elemek:

- „vezetői” összefoglaló (összefoglalóan bemutatja a helyzetképet, az elvégzett vizsgálatokat és javaslatokat),
- bevezetés (jelentés készítésének indoka, célja, az átalakítás jelentősége, vizsgálati módszer bemutatása),
- alapelvek, az átalakítás kereteit meghatározó követelmények (például a karrierrendszer megőrzése, logikájának érvényesítése vagy a kiugró vezetői illetmények társadalmi kritikája miatt nem szabad elvetni a teljesítményelvű díjazást),
- fejlesztési célok, irányok (biztosítani a köztisztviselőkbe vetett állampolgári bizalmat, az illetmény a teljesítményt tükrözze, az illetmény struktúrája, illetve az illetmény és a teljesítmény közötti kapcsolat átlátható legyen),
- javaslatok,

¹⁸⁸ *Rapport sur la fonction publique* présenté par Bernard PÉCHEUR, Président de section au Conseil d'Etat, 2013.

¹⁸⁹ *Livre blanc sur la fonction publique*.

- reformintézkedések bevezetése (szervtípusoktól függő módszerek kiválasztása, például minisztériumokban normatív szabályozás és erős ellenőrzés, autonóm szervek felé csak ajánlás központi kontroll nélkül, ütemezés),
- adatok, számítások, elemzések, grafikonok,
- jegyzetek, fogalommagyarázatok,
- példák,
- bibliográfia.

A teljes közszolgálatot átfogó személyzetfejlesztési stratégiák általában más stratégiákhoz is kapcsolódnak, például az Elektronikus Kormányzati Stratégiához. Megvalósításukat ágazati humánstratégiák biztosítják.

Centralizált rendszerekben a teljes közszolgálatra vagy annak egy részére horizontálisan kiterjedő személyzetfejlesztési stratégia a jellemző. Decentralizált rendszerekben a szervek önállóan alakítják személyzetpolitikájukat, s saját személyzetfejlesztési stratégiát alkotnak.

3.2. A magyar közszolgálat „személyzetfejlesztési stratégiája”

A közszolgálat fejlesztésének kulcskérdése az egységes és stabil szabályozási környezet megteremtése. Még a decentralizált rendszerekben is erős az igény az összehangolásra, az egységes keretek kialakítására. Az egységes és stabil szabályozási, működési környezet megteremtésének feltétele a közszolgálat egészét átfogó személyzetfejlesztési stratégia.

Stratégiai fejlesztés hiányában a reformok többnyire a jogi szabályozás megújítására irányulnak, s önmagában a szabályozás átalakításától várják a hatékonyság javulását. *A jogi szabályozás megújítását nem eszköznek, hanem alapvető célnak tekintik.* Rendszerszemlélet nélkül felerősödnek a pillanatnyi részérdekek, lerontva a közszolgálat komplex fejlesztésének esélyét.

A jogi-normatív szemlélet dominanciájának következtében a Ktv. sorozatos, gyakran egymással ellentétes koncepciójú módosítására került sor. Ennek eredményeként a törvény elveszítette belső koherenciáját, stabilitása erősen meggyengült.¹⁹⁰ Árulkodó tény az is, hogy tizenháromszor a költségvetési törvénnyel, míg huszonhét alkalommal valamelyik törvénymódosítás záró rendelkezései között módosították a Ktv.-t.

A Ktv. előkészítése még koherens, részleteiben megfelelően kidolgozott koncepció (lásd a 2.3. pontot) alapján történt, s az alrendszerek (továbbképzés, közszolgálati nyilvántartás) fejlesztése is szabályozási koncepciókra épült, később azonban a közszolgálat fejlesztése

¹⁹⁰ Hatálybalépésétől kezdődően *hetvennégy* módosították a Ktv.-t (hasonló számban módosították a Kjt.-t is). Ezek közül mindössze *négy sorolható az átfogó módosítások közé.* A koncepcionális gondolkodás hiányát mutatja, hogy csak tizenhét esetben beszélhetünk önálló törvénymódosításról, amikor a módosítás kizárólag a Ktv.-t érintette, s ezek közül is csak négy tekinthető átfogó (a rendszerszerűséget bizonyos mértékben magán hordozó) módosításnak (1997. évi CI. törvény, 2001. évi XXXVI. törvény, 2003. évi XLV. törvény, 2007. évi LXXXIII. törvény).

csak a közigazgatás korszerűsítéséről szóló programok részeként jelent meg, részleteinek kifejtésére nem került sor¹⁹¹ (lásd az I. rész 1. táblázatát).

A közszolgálati rendszer kialakítása és fejlesztése értékek alapján történik, ezért a reformok értékválasztást igényelnek, amelyre a stratégiai célok építhetők. Személyzetfejlesztési stratégia nélkül nem alakítható ki az alapértékek rendszere, s ez belső ellentmondásokhoz, koherenciazavarokhoz vezet.

Stabil, orientáló értékekre leginkább egy paradigmaváltás időszakában van szükség. Erre példa a weberi és az NPM-beli kormányzati filozófia ütközése. Az NPM első hulláma abban az időszakban érte el hazánkat, amikor a karrierrendszer alapjainak lerakása épphogy csak elkezdődött. Ráadásul a kiszámíthatóság és a stabilitás szempontjából meghatározó jogintézmények (díjazás, foglalkoztatási védelem) sok tekintetben közelebb álltak a nyitott szabályozáshoz, mint a zárthoz. A karrierrendszer garanciái nem egyszerűen leromlottak, hanem ki sem alakultak. A közszolgálati ethosz eszménye a piaci, menedzsmentértékek előtérbe kerülésével komoly kihívás elé került, még mielőtt megerősödhetett volna.

Jelenleg a magyar közszolgálatnak *de iure* nincs személyzetfejlesztési vagy humánstratégiája. Az MP és a KKS tartalmaznak ugyan fontos fejlesztési célokat és irányokat, de csak keretjelleggel, az általánosság szintjén. A megvalósítás részleteit *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* elnevezésű kormányzati projekt határozza meg. Ha részleteiben akarjuk megismerni a hosszú távú fejlesztéseket, akkor a projektben beazonosított problémák, célok, célterületek, szakmai tevékenységek szerint kialakított beavatkozási logikát kell áttekinteni.¹⁹²

A projekt két *alprojektre* épül. Az ezek által összefogott szakmai tevékenységek különböző célterületeket érintenek. Az egyes szakmai tevékenységek tartalmát konkrét beavatkozások határozzák meg. Minden egyes célterülethez előre definiált eredmények kapcsolódnak, amelyek együttesen járulnak hozzá a projektcélok eléréséhez.

¹⁹¹ 3603/1992. számú határozat a közigazgatás korszerűsítésének programjáról, 1996-os közigazgatási reform program.

¹⁹² Forrás: a projekt megvalósíthatósági tanulmánya.

5. táblázat

A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása

Alprojekt	
Probléma	Célterület
Cél	
Operatív célok	Szakmai tevékenység: beavatkozás
A) Integrált embererőforrás-gazdálkodási rendszer kialakítása	
A tehetséges fiatalok nem választják hivatásként a közszolgálatot (-)	PÁLYAORIENTÁCIÓ
Új szemléletű humánerőforrás-utánpótlást biztosító rendszer bevezetése (+)	
<p>Az utánpótlás korszerű rendszerének első lépcsőfoka az úgynevezett pályaaorientációs képzés, amelynek célja, hogy már a középiskolai képzés során specifikus tantárgyakkal segítse a diákokat a rendvédelmi és közigazgatási munka megismerésében. Célunk ezért, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • már a középiskolai képzés során specifikus tantárgy segítse a diákokat a rendvédelmi munka megismerésében, illetve olyan ismeretek elsajátításában, amelyek megkönnyítik számukra a rendvédelmi szakközépiskolákba való felvételt és az ottani tanulmányokat; • a megújított rendészeti pályaaorientációs képzés szervesen beépüljön az utánpótlás korszerű rendszerébe; • a közigazgatásban – előzmények hiányában – lehetőséget teremtünk a rendészeti képzésben bevált jó gyakorlatok, megoldások közigazgatási adaptálására, kifejlesztve ezzel a közigazgatási pályaaorientációs modellt; • a szakképzési rendszer megújulását kihasználva új képzési formákat vezessenek be elsősorban a rendőrtiszthelyettesi létszámigény hosszú távú és egyenletes biztosítása érdekében, illetve közigazgatás-specifikus képzési programokat is vezessék be; • a diákok kapjanak anyagi ösztönzést a középfokú oktatásban meginduló szakképzésben való részvételre; • a társadalom, de különösen a fiatalok kapjanak hiteles tájékoztatást a közszolgálat működéséről, a közszolgálati dolgozók feladatairól, feladatvállalásáról. 	<p>A.1. Közszolgálati szervek munkaerő-utánpótlási rendszereinek fejlesztése és a pályaaorientáció elősegítése</p> <p>A.1.1. A belügyi rendészeti ismeretek választható tantárgy képzésfejlesztése</p> <p>A.1.2. A közigazgatási ismeretek választható tantárgy bevezetése</p> <p>A.1.3. Az új rendészeti és közigazgatási tárgyú, OKJ-s szakképesítések képzésének előkészítése</p> <p>A.1.4. A hivatásos pályára készülők, pályakezdők kompetenciaalapú alkalmassági feltételeinek új rendszere</p> <p>A.1.5. A közszolgálati pálya népszerűsítése és a pályaaorientációt elősegítő rendezvények</p> <p>A.1.6. Ösztöndíjrendszer bevezetése</p>

A) Integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer kialakítása	
Magas a tudásvesztés kockázata	MENTORI RENDSZER
Munkaerő megtartása, valamint a tudástőke megőrzése	
<p>A fiatalok pályára vonzásának és megtartásának eredményessége nagymértékben függ attól, hogy adottak-e azok az intézményi keretek, amelyek segítik és támogatják a munkaerő beilleszkedését a munkahelyi környezetbe. Ennek érdekében célunk, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • a szervek képesek legyenek az utánpótlási problémákkal érintett, a szervezet kulcsterületeihez kapcsolódó munkakörök beazonosítására, valamint ezeknek a munkaköröknek a betöltéséhez szükséges tudás átadására; • olyan mentori rendszert alakítsunk ki, amely egyaránt támogatja a szervezetbe kerülő új, illetve a karrierben történő előrelépés vagy szervezeti átalakítások miatt új munkakörbe helyezett egyéb munkatársak beilleszkedését, betanítását, továbbképzését, átképzését. 	<p>A.2. A pályakezdők beillesztése a közszolgálati munkaszervezetbe A.2.1. Mentori rendszer bevezetése</p>
A) Integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer kialakítása	
Nem kompetenciaalapon működik az utánpótlás kiválasztása	KIVÁLASZTÁS
Kompetenciaalapú kiválasztás és karriertámogatás	
<p>A modern, integrált HR-rendszerek kompetenciaalapúak, mert így teszik lehetővé a tudatos személyzeti tervezést egyéni és szervezeti szinten egyaránt. A korábbi fejlesztések eredményei még nem tették lehetővé egy egységes, a teljes rendvédelmi és közigazgatási szakterületet magában foglaló kompetenciarendszer kialakítását sem a kiválasztás, sem pedig a képzés területén. Célunk ezért, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • kifejlesszünk egy olyan alapkompétencia-rendszert, amely tudományos alapokon nyugszik, a közszolgálati alkalmazottakra egységesen kiterjed, és szem előtt tartja az egyes szervek, szakterületek, illetve munkakörök közötti specifikus különbségeket (a fejlesztés mintájául szolgál az ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. számú projekt keretében kidolgozott új belügyi vezető kiválasztási rendszer kompetenciamodellje); • kidolgozzunk egy informatikai rendszerrel támogatott vizsgálati metodikát, amelynek alkalmazásával meghatározhatjuk, hogy a kiválasztott személy kompetenciái mely szakterületen hasznosíthatók a legnagyobb hatékonysággal, illetve milyen kompetenciafejlesztési igények merülnek fel [a vizsgálati módszertan részét képező pszichológiai tesztrendszert és annak informatikai hátterét az 1. melléklet szemlélteti.]; 	<p>A.3. Közszolgálati karriert támogató és kiválasztási rendszer fejlesztése A.3.1. Rendészeti vezetők kiválasztási rendszerének továbbfejlesztése A.3.2. A rendvédelmi szerveknél irányítói feladatokat ellátók kiválasztási rendszerének bevezetése A.3.3. A tehetségmenedzsment teljes körű kidolgozása A.3.4. A közigazgatásban vezetői munkakört betöltők kiválasztási, fejlesztési és utánpótlási rendszerének kidolgozása</p>

<ul style="list-style-type: none"> • a közszolgálati alapkompenciákra épülő, kompetenciaalapú vizsgálati metodikát a hivatások alkalmassági vizsgálati rendszerébe és képzési folyamatába beépítjük; • szakmai és vezetői tehetségek mielőbbi felismerése, képzése és támogatása érdekében a közszolgálati alapkompenciákra épített, komplex kiválasztási és képzési rendszert dolgozzunk ki számukra. 	<p>A.3. Közszolgálati karriert támogató és kiválasztási rendszer fejlesztése</p> <p>A.3.1. Rendészeti vezetők kiválasztási rendszerének továbbfejlesztése</p> <p>A.3.2. A rendvédelmi szerveknél irányítói feladatokat ellátók kiválasztási rendszerének bevezetése</p> <p>A.3.3. A tehetségmenedzsment teljes körű kidolgozása</p> <p>A.3.4. A közigazgatásban vezetői munkakört betöltők kiválasztási, fejlesztési és utánpótlási rendszerének kidolgozása</p>
<p>B) A HR-stratégiai cselekvési képesség megteremtése</p>	
<p>Aránytalanul oszlik meg a személyi állomány létszáma – korlátozott a HR szakmai-módszertani tudás elérése és megosztása</p>	<p>MOBILITÁS, TUDÁSMEGOSZTÁS</p>
<p>A pályamódosítás, valamint a közszolgálati HR-tudás megosztásának támogatása</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • A tapasztalatok azt mutatják, hogy a létszámfelesleg és a létszámhiány egyszerre van jelen a közszolgálatban, ezért a közszolgálati HR-rendszerek fejlesztése arra irányul, hogy hosszú távon fenntartható legyen a belső „munkaerőpiac” egyensúlyban tartása, valamint a belső mobilitás igazodjon a létszámigények kielégítéséhez. A jelenlegi rendszer elemek, például a KÖZIGÁLLÁS még továbbfejlesztésükkel sem képesek támogatni ezt a célt. A KÖZIGÁLLÁS informatikai rendszerének architektúrája zárt, kizárólag a Microsoft 2008 előtti alkalmazás- és adatbázis-megoldásaira támaszkodik. Az eredeti fejlesztési környezetben készült, elavult forráskódokat és eljárásokat nem célszerű továbbfejleszteni. További probléma a programnyelv forráskódjának, dokumentáltságának hiánya, az akkori és a jelenlegi programnyelvek közötti kompatibilitási problémák. A termék életciklusának a végén jár, adatbiztonsága hiányos, s emiatt a rendszer fokozottan ki van téve az adathalászatnak és egyéb sérüléseknek. A portál a jelenlegi megjelenítési szabványoknak sem felel meg, a böngészők már nem támogatják. Mindezek alapján a fejlesztés célja, hogy • a rendszer elemek (kiválasztást segítő KÖZIGÁLLÁS, a felmentett közszolgálati alkalmazottak elhelyezését szolgáló TARTINFOR, valamint a TARTINFOR részeként a közszolgálati szervek közötti átcsoportosítás, áthelyezés támogatása) funkciói kibővíljenek, egymással összekapcsolódjanak, és létrejöjjön egy egységes, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer; • fiatalok pályára vonzásának elősegítése, online ügyintézés kiterjesztése a pályázati folyamatokban, a HR-tevékenység, így különösen a kiválasztás hatékonyságának növelése és ezáltal a fluktuáció csökkentése; 	<p>A.4. A közszolgálati HR-rendszerek és tudásbázis fejlesztése</p> <p>A.4.1. A pályamódosítást és az átjárhatóságot támogató HR-rendszerek fejlesztése</p> <p>A.4.2. Közszolgálati humánerőforrás tudásbázis és portál, valamint szakértői hálózat kialakítása</p>

- közszolgálati munkaerő-áramlás elősegítése, az ehhez szükséges informatikai rendszerek és szolgáltatástartalom tervezése és megvalósítása. Outplacement szolgáltatások bevezetése: állás-keresési és önismereti tréning, interjútechnikákra felkészítő tréning, létszámgazdálkodással kapcsolatos változáskezelési tréning (vezetők részére). Az álláskeresési és önismereti tréning során a közszolgálatban történő elhelyezkedéshez szükséges kompetenciák és készségek feltérképezésére, valamint fejlesztésére kerül sor. A tréningen részt vevő az álláskereséssel összefüggésben megfelelő önismerttel, kompetenciaprofillal fog rendelkezni, és információkat kap a közszolgálat belső munkaerőpiacáról, az álláskeresés technikáiról és lehetőségeiről. A tevékenység a szóbeli és írásbeli kommunikációt, az információkezelést és -feldolgozást, az önismeretet, az együttműködési készséget, a felelősségtudatot, a határozottságot, a szabálykövetést, az igényességet és a pontosságot fejleszti. Az interjútechnikák alkalmazására felkészítő tréning a kiválasztási folyamatban való sikeres részvételt segíti elő szituációs feladatokkal, a munkáltatói attitűdök megismerésével. A tevékenység a kommunikációt, a határozottságot, a lényeglátást, a pontosságot és a stresszkezelést fejleszti. A létszámgazdálkodással kapcsolatos változáskezelési tréning a vezetőket célozza meg, hogy felkészítse őket a létszámgazdálkodással együtt járó fokozott mentális terhelésre a döntési készség, az empátia, a határozottság, a lényeglátás, a rugalmasság, a konfliktuskezelő képesség, a tervezőkészség, a problémára való nyitottság, valamint az integritás fejlesztésével. Ezen túlmenően az önfejlesztést szolgáló e-learning és szimulációs programok alkalmazása mozgósítja az érintett tisztviselők IKT-kompetenciáit;
 - ne csak elősegítsék a közszolgálati alkalmazottak ismételt elhelyezkedését a közszolgálatban, hanem e módszerek emberközpontúak is legyenek;
 - interneten keresztül elérhető, online HR-tudásbázis álljon rendelkezésre, amely a közigazgatás humánpolitikai, személyügyi munkatársainak szakmai tevékenységét módszertanilag támogatja az emberi erőforrás-gazdálkodás, a személyügyi intézkedések, a toborzás-kiválasztás, a munkaerő-fejlesztés, továbbképzés, teljesítményértékelés, szervezeti kultúra fejlesztése területén egyaránt;
 - HR-szakértői hálózat jöjjön létre, amely magas szintű szakmai tudással, a közigazgatás foglalkoztatói jogviszonyaiban alkalmazott különböző jogállási szabályok terén kiemelt felkészültséggel és nagy fokú szakmai tapasztalattal rendelkező szakemberekből áll.
- A.4. A közszolgálati HR-rendszerek és tudásbázis fejlesztése
 - A.4.1. A pályamódosítást és az átjárhatóságot támogató HR-rendszerek fejlesztése
 - A.4.2. Közszolgálati humánerőforrás tudásbázis és portál, valamint szakértői hálózat kialakítása

B) A HR-stratégiai cselekvési képesség megteremtése	
Az államigazgatási szervek nincsenek tisztában működésük veszteségforrásaival, a teljesítményüket befolyásoló tényezőkkel	A SZERVEZETI TELJESÍTMÉNY ÉRTÉKELÉSE
A szervezet teljesítményének nyomon követése, valamint fejlesztési irányainak meghatározása	
Cél: olyan teljesítménymenedzsmenti rendszer kialakítása, amelyben nyomon követhető a szervezet eredményessége és hatékonysága, a szervezeti teljesítményértékelés eredményei alapján a szervezet fejlesztési irányai – különös tekintettel az emberierőforrás-tervezésre – egyértelműen meghatározhatók, illetve összekapcsolódnak az egyéni és a szervezeti teljesítményértékelés, amely alapján az egyéni és a szervezet teljesítményének kölcsönös kapcsolata értékelhető.	A.5. A szervezeti teljesítményértékelés (KÖZSZTÉR) bevezetése a közigazgatási szerveknekél A.5.1. A közigazgatási szervezeti teljesítményértékelés (KÖZSZTÉR) elvi és módszertani kialakítása, rendszertervezés A.5.2. A KÖZSZTÉR informatikai rendszerének kialakítása A.5.3. A KÖZSZTÉR bevezetésének előkészítése
B) A HR-stratégiai cselekvési képesség megteremtése	
A közszolgálati személyzetpolitika nem rendelkezik a stratégiai cselekvőképességhez szükséges tényadatokkal	KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL
A kormányzati személyzetpolitikai döntések támogatása	
A versenyképes közszolgálat feltételezi, hogy a szervezet- és feladatrendszert, valamint a személyi állományt érintő változások (átstrukturizációk, átalakítások), döntések hatását vizsgálják, értékelik, esetenként előre jelezzék kormányzati és szervezeti szinten egyaránt. Ez egy olyan kormányzati személyügyi döntéstámogató rendszer kialakítását feltételezi, amely képes kormányzati szinten <ul style="list-style-type: none"> • a közszolgálat szervezeteivel, személyi állományával, munkaköri rendszerével (munkaköri kataszter) kapcsolatos adatokat gyűjteni, tárolni, integrált módon egységes szerkezetbe tömöríteni, majd azokból szükséges számú és tartalmú kimenetet képezni (statisztikai funkció); • a szervek személyügyi tevékenységét, illetve a személyi állomány legfontosabb jellemzőinek alakulását nyomon követni, illetve különböző szempontok alapján (például ágazati, szervtípusok, illetve hierarchikus szintek szerint) összehasonlítni (monitoring funkció); • a különböző adatokat, illetve az adatok egymással összekapcsolt tudományos értékű elemzéseit és értékeléseit a lehető legszélesebb körben beépíteni a kormányzati személyzetpolitikai döntéshozatalba (elemző-értékelő funkció); • támogatást nyújtani a szervek számára, hogy a moduljaiban tárolt adatainak felhasználásával modellezzék a szervezetet, a feladatokat, munkaköröket és a személyi állományt érintő változásokat (intézményi tervező funkció). 	

Forrás: a projekt megvalósíthatósági tanulmánya

3.3. Összkormányzati személyzetpolitika

Az összkormányzati személyzetpolitika kialakítása és működtetése országonként igen változatos képet mutat. Közös jellemzőjük azonban, hogy – a HR politikai prioritásától függően – közvetlenül a végrehajtó hatalom vezetőjéhez (általában miniszterelnökhöz) vagy valamelyik szakminiszterhez, illetve autonóm szervhez telepítik a közszolgálati HR-politikát. Az első esetben a kormányzás támogatására létrehozott *általános kormányzati központ* keretén belül, a második esetben *személyzetpolitikai (szakpolitikai) központként* látják el a feladatot.

3.3.1. Kormányzati központ

A kormányzati központ (*Centre of Government*) a végrehajtó hatalmat (elnök, miniszterelnök, kabinet) kiszolgáló igazgatási egység. A kormányzati központok országonként különböző elnevezésűek lehetnek, például főtitkárság, kabinet, kancellária, s különböző funkciókat töltenek be, ugyanakkor közös jellemzőjük, hogy a végrehajtó hatalom fejét (politikai rendszertől függően miniszterelnök, elnök) támogatják.¹⁹³ A kormányzati központok stratégiai vezető szerepet töltenek be a politikai, szakpolitikai döntéshozatalban. Tanácsadó szerepük kettős, egyaránt politikai és szakmai jellegű. Ez a kettősség kivétel a kormányzati központ vezetőjének profiljára is. A kormányzati központ vezetője feltétlenül élvezi a végrehajtó hatalom vezetőjének bizalmát, de szakmai elfogadottsága a vezető köztisztviselők között sem kérdőjeleződik meg. Az országok kb. fele-fele arányban oszlanak meg abban a tekintetben, hogy politikai vagy köztisztviselői pozíciónak tekintik-e a kormányzati központ vezetőjét.¹⁹⁴ Az apparátus politikai és szakmai pozíciók szerinti megoszlása országonként változó. Van, ahol hagyományosan átpolitizált a stáb működése (Franciaország, Belgium, Olaszország), máshol inkább adminisztratív jellegű (skandináv országok).

A kormányzati központok főbb feladatai: kormányzati döntések előkészítésének támogatása, kormányzaton belüli politikai koordináció, szakpolitikai reformok nyomom követése, az elért hatások (*outcome*) értékelése, stratégiai tervezés, kormányzati kommunikáció és médiastratégia, a jogalkotó szervekkel való kapcsolattartás, kormányprogram előkészítése, megvalósítása, szoros együttműködés a minisztériumokkal, főleg a pénzügy-minisztériummal.¹⁹⁵

A kormányzati központok kiemelt stratégiai szerepük ellenére *kevésbé foglalkoznak* a közszolgálat személyi állományának stratégiai kérdéseivel. Mindössze az országok 10%-ában szerepel a kormányzati központ feladatai között a HR-stratégia. Az országok döntő többségében csak más szervvel működik együtt a HR-politika terén, illetve egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel ezen a területen.¹⁹⁶

¹⁹³ OECD 2014, 54.

¹⁹⁴ OECD 2014, 50.

¹⁹⁵ OECD 2014, 12.

¹⁹⁶ A vizsgált 33 ország közül mindössze háromban szerepelt a HR-stratégia a kormányzati központ első négy feladata között, négyben pusztán említették, míg a fennmaradó 16 országban a kormányzati központ csak közreműködik a HR-politikában, vagy még azt sem teszi, mivel nincs hatásköre. OECD 2014, 14.

3.3.2. Személyzetpolitikai központ

A személyzetpolitikai központ szerepe általánosan megfogalmazva – a központosítás mértékétől függően – az *egységes közigazgatási személyzetpolitika* kialakítása és megvalósítása, amelynek során összehangolja a szervek személyzeti tevékenységét. Ez az alábbi tevékenységeket jelenti:

- stratégiaalkotás, szabályozás, ellenőrzés,
- szakmai, módszertani támogatás,
- operatív, adminisztratív feladatok ellátása.

Általában a személyzetpolitikával kapcsolatos feladatok, hatáskörök (stratégia, szabályozás, HR-folyamatok működtetése) *több igazgatási szint* (összkormányzati, minisztériumi, szervezeti) között oszlanak meg.

Csaknem valamennyi országban (22 OECD-tagállamban) létezik egy olyan centrum, amely egy vagy több HR-funkciót több más szervezetre is kiterjedően, *horizontálisan* lát el, leggyakrabban a díjazással, teljesítményértékeléssel, etikai és egyéb magatartásszabályokkal, valamint a kiválasztással összefüggésben.¹⁹⁷ Példaként hozható fel a már említett brit Közszolgálati Tanács vagy a kanadai *Conseil du Trésor*. Ez utóbbi szakpolitikai felelősként előkészíti, kialakítja, végrehajtja és figyelemmel kíséri a kormányzati HR-politikát. Kidolgozza a státuszszabályokat, lefolytatja a kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokat, támogatja a minisztériumokat a kormányzati személyzetpolitikai célok megvalósításában. Tervezi az illetményeket, és meghatározza a besorolásokat.¹⁹⁸

Több országban (Ausztrália, Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Írország, Izland, Olaszország, Portugália, Szlovénia és Svédország) a központi személyzetpolitikai szervezet a minisztériumok és egyéb szervezetek közötti *koordinációt* látja el anélkül, hogy HR-funkciót töltené be operatív módon.¹⁹⁹ Így például *Franciaországban* központi szinten, horizontálisan két kormányzati szerv játszik meghatározó szerepet a közzolgálati személyzetpolitika alakításában. A „közzolgálati miniszter” (*ministre de l'action et des comptes publics*), aki előkészíti és végrehajtja a kormány közzolgálati személyzetpolitikáját, biztosítja a köztisztviselői állomány jogainak, kötelezettségeinek, valamint karrierelveinek tiszteletben tartását, irányítja a közzolgálat emberierőforrás-gazdálkodásának megújítását, valamint koordinálja az állami HR-politikát, és érvényesíti az összkormányzati szempontokat.²⁰⁰ Feladatainak ellátásában a Közzolgálati és Igazgatási Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*) támogatja.²⁰¹ Az *Egyesült Államokban* szövetségi szinten az *Office of Personnel Management* a munkaerő-tervezés centrumaként a Kormányzati Munkaerő Tervezési Modell (*Federal Workforce Planning Model*) alkalmazásával koordinálja a kormányzati szervek és ügynökségek tervezési folyamatait.

¹⁹⁷ OCDE 2017, 144.

¹⁹⁸ Lásd: www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor.html

¹⁹⁹ OCDE 2017, 144.

²⁰⁰ Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, article 3.

²⁰¹ Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, article 2, 7.

A horizontális személyzetpolitikai cselekvés jelentősége a közigazgatási szervek humánpolitikai önállóságától függően változhat. Ott, ahol a dekoncentráció, decentralizáció túlzott szervezeti fragmentálódáshoz vezetett, és emiatt a kollektív értékek, valamint a horizontális kormányzati együttműködés erősítése az aktuális személyzetpolitika központi kérdése, nagyobb szükség van a koordinációs mechanizmus megerősítésére. Például a brit Közszolgálati Tanács feladata, hogy egységesen biztosítsa az érdemeken, tisztességes versenyen, nyitottságon alapuló kiválasztást a szervek önállóságára épülő rendszer keretein belül.

6. táblázat

A személyügyi hatáskörök megoszlása a központi közigazgatásokban

	Illetményrendszer kialakítása (szintek, illetménynövekedés)	Munkavégzési feltételek rugalmassága (munkarend stb.)	Költségvetési előirányzatok közül a személyi juttatási előirányzat és egyéb előirányzatok megállapítása	Teljesítményértékelési rendszer	A javadalmazás „mozgó” részenek menedzselése, például prémium, teljesítményjutalom	Álláshelyek, munkakörök számának és besorolásának megállapítása	Toborzás a közszolgálatban
Németország	■	■	■	■	■	■	■
Ausztrália	■	■	■	■	■	■	■ ❖
Ausztria	◆	◆	■	◆	■	◆	■
Belgium	◆	◆	■	◆	❖	■	◆
Kanada	◆	◆ ❖	■	◆ ■	◆ ❖	■	■ ❖
Chile	◆ ■	■	◆ ■	❖ ■	◆ ■ ❖	◆ ■	◆ ■
Dél-Korea	◆	◆	◆	❖	❖	x	❖
Dánia	❖	◆ ■	◆	■ ❖	■	■	■ ❖
Spanyolország	◆	◆	◆ ❖	◆ ❖	■	◆ ❖	◆ ❖
Észtország	■	■ ❖	■	■	■	■	■
USA	◆	■	■	◆	■	■	■
Finnország	◆ ■	❖	■	❖	■	■	■
Franciaország	◆	❖ ■ ❖	◆ ■	❖ ■ ❖	❖	◆ ■	◆ ■ ❖
Görögország	◆	◆	x	◆	x	x	◆
Magyarország	◆	■	◆ ■	◆	◆ ❖ ■	◆ ■	■
Írország	x	❖	◆	◆	x	■	◆ ❖
Izland	◆	■ ❖	■	x	❖ ■	■	■ ❖
Izrael	◆	◆	◆	■	◆	◆	◆
Olaszország	❖ ■	❖ ■	■	■	■	■	■
Japán	❖	❖	x	❖	❖	❖	❖
Lettország	◆	◆ ■	◆ ■	◆	■	◆ ■	■

	Illetményrendszer kialakítása (szintek, illetménynövekedés)	Munkavégzési feltételek rugalmassága (munkarend stb.)	Költségvetési előirányzatok közül a személyi juttatási elő- irányzat és egyéb előirányzatok megállapítása	Teljesítményértékelési rendszer	A javadalmasz „mozgó” részének menedzselése, például prémium, teljesítményjutalom	Álláshelyek, munkakörök számának és besorolásának megállapítása	Toborzás a közszolgálatban
Luxemburg	◆	◆	◆	◆	x	◆	❖
Mexikó	◆	◆■	◆■	◆■	◆■	◆■	◆■
Norvégia	❖	❖	◆■	■▲	■▲	■	▲
Új-Zéland	■	■	x	■	■	x	■
Hollandia	◆	◆■	◆	◆	◆	■	■
Lengyelország	■	■	◆■	◆	■	■	■
Portugália	■	■	■	■	■	■	■
Szlovákia	■	■	■	■	▲	■	■
Csehország	◆	◆■	◆	◆	❖■	❖❖	■
Egyesült Királyság	■	■	◆	■	■	■	■
Szlovénia	❖	■	◆	■	■	❖	■
Svédország	■	■▲	■	■▲	■▲	■	■▲
Svájc	❖	◆■	❖	◆	■	❖	■▲
Törökország	◆	■	◆	■	◆	◆	❖
OCDE összesen							
Központi HR- szervezet ◆	19	14	18	15	7	11	8
Központi HR- szervezet, de bizonyos „moz- gástérrel” rendel- keznek a minisz- tériumok, egyéb szervek ❖	6	7	2	6	8	5	6
3 Minisztériumok, egyéb szervek ■	12	23	20	18	23	23	25
4 Szervezeti egység szintje ▲	0	4	0	4	4	0	8
x = nincs adat	1	0	3	1	3	3	0
Kolumbia	◆	■	x	❖	◆	◆■	x
Costa Rica	◆	x	◆	◆	■	◆	◆
Litvánia	◆	◆	◆	◆	◆	■	■

Forrás: a szerző szerkesztése az OCDE 2017 alapján

3.4. Szektorális személyzetpolitika

Általában a szakterületért felelős miniszter dolgozza ki és érvényesíti az összkormányzati személyzetpolitika keretein belül a szektorális személyzetpolitikát. A két személyzetpolitikai szint kapcsolódását mutatja be az ausztrál példa.²⁰²

7. táblázat

A személyzetpolitikai szintek kapcsolódásának ausztrál példája

Összkormányzati	Szektorális
Besorolási fokozatok, szorzószámok meghatározása	Besorolási fokozatok kiválasztása a minisztériumi munkakörkhöz igazodóan
Érdemalapú kiválasztás elveinek meghatározása	Érdemalapú kiválasztás módszereinek kiválasztása, például értékelő központ, kiválasztás projekt alapján stb.
Közszolgálat közös értékeinek meghatározása	Minisztérium saját értékeinek meghatározása
Felső vezetőkkel szembeni követelmények meghatározása	Felső vezetőkkel szembeni minisztériumi követelmények meghatározása
Közös továbbképzés meghatározása	Végrehajtás
Menedzsmentfeladatok „kiszereződése”, átruházása minisztériumokra	Menedzsmentfeladatok delegálása összkormányzati szintre

Forrás: a szerző szerkesztése az OCDE 2017 alapján

3.5. Személyzetpolitika decentralizált rendszerekben

3.5.1. Önállóság és koordináció

Mint ahogy korábban említettük, a decentralizált rendszerekben nincsenek egységes, részletes státuszszabályok, a jogviszony normatív tartalmát kollektív megállapodások határozzák meg. A szervek önállóan alakítják személyzetpolitikájukat és HR-folyamataikat, szervezeti szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat. Bizonyos mértékű egységre, koordinációra azonban ezekben a rendszerekben is szükség van, mert ellenkező esetben a hatékonyságot csökkentő zavarokat okoz az erős fragmentáció, illetve az egységes testületi szellemiség (közszolgálati éthosz) hiánya.

Leggyakrabban a kollektív megállapodások rendszere mutat központi koordináltságot. Például Svédországban a Kormányzati Munkaadók Ügynöksége folytatja le valamennyi köztisztviselőre kiterjedően a kollektív érdekegyeztetési tárgyalásokat s köti meg az egységes kollektív szerződést. Ezek közül az *alapmegállapodás* az érdekegyeztetés, valamint a sztrájk szabályait tartalmazza, míg az *általános központi keretmegállapodás* az általános fizetési és más munkafeltételeket, valamint a közigazgatás keresetnövekedésének mértékét határozza meg. Az utóbbi esetében figyelembe veszik a versenyszféra kereseteit. A konkrét munkafeltételeket a *helyi megállapodások* tartalmazzák. A béreket egyénileg határozzák

²⁰² CHEMLA-LAFAY et al. 2008, 33–34.

meg a munkakör felelősségi szintjétől, a munkavégzési körülményektől, az egyéni teljesítménytől, valamint a szükséges kompetenciáktól függően.

Olaszországban hasonló rendszer működik, ahol a Közigazgatási Ügynökség (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziiale del pubblico Impiego*) képviseli a kormányzati munkáltatókat a kollektív tárgyalásokon a bér- és egyéb munkafeltételek ügyében. Mintegy 11 szektorban folynak tárgyalások, s kötnek kollektív szerződést.²⁰³ A központilag kötött kollektív szerződések határozzák meg az alkalmazás általános szabályait, például besorolási kategóriák, fokozatok, az illetmény összetevői, kollektív érdekegyeztetés szabályai. A szervek helyi szinten kötik meg saját kollektív szerződésüket.²⁰⁴

3.5.2. Változóban a személyzetpolitika decentralizációjának megítélése?

Abból indultunk ki, hogy a személyzetpolitika kialakítása és működtetése – az eltérő társadalmi, politikai, gazdasági, földrajzi viszonyoktól, igazgatási hagyományoktól, kulturális gondolkodástól függően – országonként változatos képet mutat, ezért nincs egységes, optimálisnak tekinthető modell. Ugyanakkor kimutathatók olyan közös tendenciák, amelyek befolyásolják a közszolgálati személyzetpolitikát. Ezek közé tartozik a decentralizált működési modell újragondolása, amelynek lényegét Ausztrália példáján keresztül mutatjuk be.²⁰⁵

Ausztrália azokhoz az országokhoz tartozik, ahol az NPM a legnagyobb hatást gyakorolta a közigazgatás átalakítására. A 90-es évek elejétől kezdődően új minisztériumi struktúrát alakítottak ki, teljeskörűen felülvizsgálták a köztisztviselők jogállását, a közszolgáltatásokat kiszervezték. A változásokat az ösztönözte, hogy a központosított működés akadályozza az erőforrások racionális elosztását, ugyanakkor a hatáskörök decentralizálása növeli a teljesítményt. Bár hozzá kell tenni, hogy az NPM elveinek meghonosodását elősegítette az is, hogy az ausztrál közszolgálatban hagyományosan erősen jelen volt a versenyszemlélet, s már a 70-es években megfogalmazódott az eredményesség növelésének, az állampolgárok bevonásának követelménye. Ami újdonságnak számított az NPM térhódításának időszakában, az a magánszféra „másolásának” nagyságrendje volt.²⁰⁶

A HR területén bevezették a szerződéses alkalmazást, a munkáltatói jogköröket a legalsóbb szintre, a szervek vezetőihez telepítették, akik saját hatáskörben dönthettek a bérekről és a munkafeltételekről. Ez magával vonta a normatív szabályozás deregulációját. Az a meggyőződés vezette a reformereket, hogy a teljesítmény növelhető azzal, ha hagyjuk a szervek vezetőit, hogy szabadon menedzseljék saját szervezetüket.

A változások jelentőségét jól érzékelteti Steve Sedgwick közszolgálati biztos nyilatkozata: „Az elmúlt 20 évben az ausztrál közszolgálat a hatékonyság és eredményesség növelésére

²⁰³ ONGARO–BELLÉ 2009, 820.

²⁰⁴ ONGARO–BELLÉ 2009.

²⁰⁵ Egy külön törvény, az 1999. évi *Public Service Act* szabályozza a köztisztviselők jogállását. Jogállásuk alapelvei: pártatlanság, professzionalizmus, érdem. A szervek élén álló szakmai vezetőt a miniszterelnök öt évre nevezi ki. Szövetségi szinten 160 ezer köztisztviselő dolgozik mintegy 20 minisztériumban és 80 egyéb központi szervnél (ügynökségek), amelyek különböző mértékű önállósággal rendelkeznek. A közszolgálati személyzetpolitika alakításában és végrehajtásában több központi szerv is közreműködik: Miniszterelnöki Hivatal, Államkincstár, Pénzügyminisztérium és a Közszolgálati Tanács. Forrás: SHAW–RICHE 2012, 117–132.

²⁰⁶ SHAW–RICHE 2012, 120.

koncentrált a mélyreható pénzügyi és szervezeti reformok bevezetésével. Az erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos jogköröket kivették a központi szervek kezéből, hogy azokat alsóbb szintű szervek, szervezeti egységek vezetőinek adják. Ez utóbbiaknak azonban hozzáadott értéket kellett teremteniük azért, hogy hatékonyabb eszközöket, módszereket alkalmaznak a közszolgáltatások ellátásához, s ha szükséges, szervezetük, működésük átalakításához.”²⁰⁷

Az NPM által inspirált reformok átalakították a politika és a bürokrácia közötti kapcsolatot is. Eredetileg a weberi modell úgy szólt, hogy a közigazgatás alárendelt a politikai hatalomnak. „A miniszter dönt, a közigazgatás végrehajt.”²⁰⁸ Ehhez társult a köztisztviselők politikai semlegességének elve. A valóság azonban eltért a modelltől. A társadalmi, gazdasági problémák összetettsége, a megoldási alternatívák technikai jellege miatt a bürokrácia egyre szélesebb körben kényszerült – illetve érezte magát felhatalmazva – arra, hogy beavatkozzon a szakpolitikai döntések előkészítésébe. Ennek köszönhetően főleg legfelsőbb szinten a bürokrácia karaktere egyre inkább átpolitizálódott. A politikusok ugyanakkor az apparátus működtetésében szereztek befolyást.²⁰⁹ A weberi modellben kijelölt merev határvonalak elmosódtak, diffúzzá váltak.

Az NPM reformerei helyre akarták állítani a képviselői kormányzás elsőbbségét a bürokráciával szemben. Ez azonban már nem valósulhatott meg a régi weberi modell keretein belül, mivel az átalakítás fő célja a merev, hierarchikus struktúra lebontása volt. Ehelyett az ügynökségi struktúra általánossá tételével szétválasztották egymástól a szakpolitikaalkotást és a végrehajtás menedzselését. A minisztériumok feladata a koncepcionálás lett, míg a megvalósítás az ügynökségekhez került. Így a politikusok visszanyerték meghatározó szerepüket a politikai, stratégiai, koncepcionális kérdésekben, míg a bürokraták nagyobb mozgásteret és felelősséget kaptak a végrehajtást szolgáló folyamatok menedzselésében.

A strukturális átalakítás azonban olyan következményekkel járt, amelyek az időközben megváltozott globális környezetben akadályozzák az új társadalmi, gazdasági problémák megoldását. Ennek lényege, hogy a hagyományos, bürokratikus irányítási viszonyokat szerződéses kapcsolatok rendszere váltotta fel. Szerződésben határozták meg, hogy a „kapcsolatban” milyen felelősséggel és jogokkal rendelkeznek a „felek”, a döntéshozó politikus és a végrehajtó bürokrata. Erre példa a vezetők „munkaszerződése”, illetve a miniszter és az ügynökségek közötti megállapodások, amelyek meghatározzák a parlament által megszavazott költségvetési támogatásért cserébe kötelezően biztosítandó, vagyis kikényszeríthető „termék-”, szolgáltatásvolumen. Ilyen körülmények között a teljesítésért szerződésben kötelezettséget vállalt bürokraták kevésbé értékelik az autonómiával együtt járó cselekvési szabadságot, sokkal inkább a teljesítménykényszerrel szembesülnek. A „hagyjuk a bürokratákat menedzselni” elv egyre inkább más értelmezést kap. „Kényszerítsük a bürokratákat, hogy menedzseljenek!”²¹⁰

Az előre meghatározott és számonkért teljesítménykövetelmények hajszolása azzal járt, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentráltak, s figyelmen kívül hagyták, hogy az elért eredmények nem önmagukban, hanem együttesen valósítják meg a szakpolitikai célok elérését. Ezzel a „csőlátásos” szemlélettel nem lehet megoldani az egyre összetettebb társadalmi, gazdasági problémákat, legyen szó egészségügyről, klímaváltozásról

²⁰⁷ Idézi: SHAW–RICHE 2012, 120.

²⁰⁸ WILSON 1887. Idézi: DE VISSCHER 2004, 206.

²⁰⁹ STENMANS 1999; CHEVALLIER 2002. Idézi: DE VISSCHER 2004, 207.

²¹⁰ SHAW–RICHE 2012, 122.

vagy pénzügyi válságról. A világ megváltozott, és a jelenkor köztisztviselőinek a jelenkor problémáit kell megoldani, amely a közszolgálat összehangolt, együttes cselekvését igényli. Márpedig 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 Új Közmenedzsment állami paradigmájának jövőjéről.

2010-ben jelent meg az *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* című jelentés, amely azzal indokolta a változtatás szükségességét, hogy a szövetségi közigazgatás nem rendelkezik sem megfelelő kapacitással, sem világos célkitűzésekkel ahhoz, hogy előre tudjon menni az egyre több és gyorsabb reagálást igénylő környezetben.²¹¹

A személyzetpolitikát és az emberierőforrás-gazdálkodást érintően a jelentésben szereplő javaslatokból az egységesítés irányába mutató kép rajzolódik ki. Ennek lényege, hogy uniformizálni kell a kiválasztási és munkafeltételeket valamennyi ügynökség számára, többek között a mobilitás elősegítése érdekében. Az erőltetett verseny helyett az ügynökségek közötti együttműködést kell ösztönözni, például több ügynökséget felölelő munkacsoportok alakításával, tudás és tapasztalat megosztásával, szakértői hálózatokkal. Bár a jelentés kifejezetten ezt nem mondja ki, de közvetetten utal arra, hogy bizonyos mértékű centralizációra szükség van.²¹² A jövőben nagyobb hangsúlyt kell helyezni a holisztikus megközelítésre, a koherens kormányzásra, az állampolgárok bevonására a kormányzásba.

Felvetődik a kérdés, hogy a jelentés valóban új korszakot (*post-new public management*) nyit-e az ausztrál közigazgatásban, amely egy összehangoltabb, egységesebb személyzetpolitikát eredményez majd.

Az új reformintézkedések pusztán korrekciót vagy trendfordulót jeleznek? Mindkét állásponttal lehet találkozni. A „paradigmaváltás előtt állás” ausztrál képviselői²¹³ leggyakrabban Mark H. Moore és John Benington *public value elméletéhez* nyúlnak vissza, amely szerint a társadalmi értékteremtés feltétele a közszolgáltatások társadalmi hasznosságának, céljainak tisztázása, amely alapján nemcsak az érintett egyén, hanem az egész társadalom szempontjából meghatározható, hogy a szolgáltatás milyen hozzáadott értéket képvisel, vagyis mekkora az egyéni és a társadalmi hasznossága. Ez azt feltételezi, hogy szoros kapcsolat jön létre a felhasználó és a szolgáltató között a közszolgáltatások közös, kreatív fejlesztésében.²¹⁴ Ami leginkább megkülönbözteti a *public value* felfogását az NPM-től, az a párbeszéd, amelynek keretében az állampolgár és a köztisztviselő együtt határozza meg, hogy milyen szolgáltatásra van szükség.

Mások mértéktartóbbak, úgy gondolják, hogy az egyelőre csak a retorikában tapasztalt eltávolodás még nem jelent nyílt szakítást az NPM-mel. A 90-es években kialakított struktúra változatlanul fennáll, a finanszírozás továbbra is az eredmények alapján történik, a teljesítményracionalizálás és a teljesítményalapú felelősség megmaradt a kormányzati prioritások között, a kiválasztás recentralizációja nem került napirendre, a kilátásba helyezett intézkedések inkább egy „puha”, mintsem egy „kemény” reformot vetítenek előre.²¹⁵

²¹¹ LINDQUIST 2010. Idézi: SHAW–RICHE 2012, 125.

²¹² SHAW–RICHE 2012, 126.

²¹³ O'FLYNN 2007, TALBOT 2009, 167. Idézi: SHAW–RICHE 2012, 128.

²¹⁴ BENINGTON 2009, 236.

²¹⁵ SHAW–RICHE 2012, 131.

3.6. Reform és változás

A szakirodalomban megkülönböztetik a reformot és a szándékolt változás bekövetkezését. A reformintézkedések ugyanis nem feltétlenül érik el a hozzájuk fűzött célokat. Ez a reformok kockázata, amely a változásnak mint folyamatnak a menedzselésével csökkenthető.

A nemzetközi tapasztalatok alapján²¹⁶ négy olyan tényezőt azonosítottak be, amelyek befolyásolják a reformok sikerességét. Ezek: *közös jövőkép, változáskezelés, intézménypolitika, a megvalósítás eszközei*.

3.6.1. A változások sikerességét befolyásoló tényezők

A *közös jövőkép* egy speciális döntéshozói csoport érdekei által determinált fejlesztési stratégiából olvasható ki, amely bemutatja a feltételezett problémákra kialakított megoldásokat, és tükrözi a szervezet kultúráját. Csak közös jövőképre lehet sikeres reformot építeni. Ehhez az is hozzátartozik, hogy a reform minden szereplője, közreműködője ugyanazt a jövőképet vallja, s bennük egyformán tudatosul, hogy „hova megyünk, mit akarunk, és hol leszünk 10 év múlva”.²¹⁷ Közös vízió hiányában a reform ellentmondásos, egymással inkompatibilis projektek halmazává válik.

A *változáskezelés* azt mutatja meg, hogy hol és hogyan születnek a döntések. Az országok tapasztalatai azt mutatják, hogy általában szűk döntéshozói csoport dönt a reformokról, és a konzultációs folyamatok csupán arra szolgálnak, hogy igazolják a döntéseket, még ha kisebb technikai módosításokra az „egyeztetések” után sor is kerül. A problémák azonosítása, a megoldások kidolgozása, a megvalósítás pillanatának kiválasztása kizárólag a szakmai és politikai elit döntése. Ez a személyzeti rendszereket érintően azzal a speciális következménnyel jár, hogy a közszolgálati reformok pénzügyi, gazdasági célkitűzéseknek rendelődnek alá, és a reform prioritásai kevésbé veszik figyelembe, hogy valójában mire van szüksége a közszolgálatnak ahhoz, hogy növekedjen a teljesítménye.

A pénzügyi, gazdasági elit dominanciája joggal veti fel azt a kérdést, hogy tagjai rendelkeznek-e a változások kezeléséhez szükséges kompetenciákkal. Pénzügyi, gazdasági technikai jellegű ismeretek esetében a válasz kétségtől igen. A reformok által kiváltott változások kezelése azonban másfajta készségeket is igényel. A menedzseri kompetenciáknak ki kell egészülniük az újfajta vezetői készségekkel (*leadership*). A leadership jellemzője, hogy a vezető a hagyományos bürokratikus vezetési eszközök helyett a szervezet tagjait a közösen vallott értékek és elvek alapján képes a reformcélok irányába mozgósítani. Morális tőkéje van, s élvezzi a beosztottak bizalmát, amely lehetővé teszi számára, hogy elnyerje támogatásukat a változásokhoz.

Az *intézménypolitika* azt mutatja meg, hol születnek a döntések. Ez alapján következtethetünk arra, hogy mekkora jelentőséget tulajdonítanak a kooperatív hálózati működésnek. A döntéshozatalban részt vevők közötti együttműködés elsősorban közigazgatási szervek viszonylatában alakítható ki, de az is előfordulhat, hogy a közigazgatáson kívüli szereplők is részesei a hálózatnak. Így például fontos szerepet tölthet be a média azzal,

²¹⁶ HUERTA MELCHOR 2008.

²¹⁷ HUERTA MELCHOR 2008, 30.

hogy rávilágít a problémákra. A média reakciójából következtetni lehet a lakosság gondolkodására.²¹⁸ A külső és belső szereplők összefogását a közös meggyőződés és a közös célok vezérik. Feladatuk azáltal válik teljessé, hogy az „új játékszabályok” beépülnek a szervezeti kultúrába.

Az intézménypolitika célja, hogy biztosítsa a változások legitimitását, megszerezze az érintettek támogatását. Ehhez biztosítja

- a közönség bevonását a program kialakításába,
- a szervezeten belüli csoportok és
- a szervezeten kívüli, úgynevezett külső tagok (média, egyetemek, kutatóhelyek, egyéb szakmai tekintélyek) közötti egyeztetéseket.

A változásokhoz cselekvési eszközökre van szükség. Ez egyrészt jelenti a változási folyamatért felelős személyek által alkalmazott politikai, stratégiai mechanizmusokat, másrészt a kooperációs hálózatban közreműködő egyéb szereplők magatartását. A megvalósításhoz szükséges eszközök azonban nem merülnek ki a pénzügyi, anyagi és humán erőforrásokban. A változások eléréséhez ismeretekre és időre is van szükség. Az ismeretek nem egyszerűen információt jelentenek, hanem információk elemzésére alapozott következtetéseket. A közösség akkor lehet innovatív és nyitott a helyi igényekre, ha megfelelő információkkal rendelkezik. Kulcsszerepet játszik ezért a folyamatban az ismeretek megosztása a közösségen belül.²¹⁹

Mindezek alapján *a megvalósítás eszközei* közé a következők tartoznak:

- a változásokhoz szükséges erőforrások,
- megfelelő időforrás,
- tanulási kapacitás (releváns információk felkutatása, gyűjtése, elemzése, következtetések, ismeretek megosztása),
- tanulási és tudásmegosztási mechanizmus.

3.6.2. Nemzetközi tapasztalatok összegzése

A vizsgált országokban a reformok céljai alapvetően az országonként változó, sajátos politikai, történelmi, társadalmi, gazdasági környezetbe ágyazottan fogalmazódtak meg. Az ebből fakadó különbségek ellenére közös általános célként jelent meg – a társadalom növekvő igényeire válaszként – a közszolgálat teljesítményének növelése korlátozott pénzügyi erőforrásokkal, kiemelt politikai figyelemmel övezve. A reformok előrevitelében mindenhol a pénzügyi, költségvetési kényszer töltötte be a motor szerepét.

Különösen a közszolgálati reformokra igaz, hogy pénzügyi, költségvetési okok indították elindításukat. Valójában tehát a személyzetpolitikai reformok politikai, gazdasági célokat szolgáltak. Ebből az is következik, hogy az átalakítások optimális időpontja az, amikor politikai, gazdasági kényszer (például növekszik az állampolgári elégedetlenség a közszolgáltatások színvonalával szemben, vagy a költségvetési egyensúly helyreállítása válik szükségessé) lép fel, mert ekkor könnyebben meggyőzhető az érintettek a változás

²¹⁸ HUERTA MELCHOR 2008, 22.

²¹⁹ HUERTA MELCHOR 2008, 23.

szükségességéről. Ugyanakkor a rendelkezésre álló források szűkössége korlátozza az átalakításokhoz figyelembe vehető opciók körét. Ennek viszont az a kockázata, hogy a reform sokkal inkább gazdasági, illetve pénzügyi célokat szolgál, mint HR-fejlesztési igényeket.

Kérdésként merült fel, hogy az alapvetően pénzügyi, költségvetési igények által determinált reformok véghezviteléhez elegendők-e a pénzügyi technikai ismeretek, vagy ennél szélesebb körű kompetenciákra van szükség. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a változások menedzseléséhez másfajta kapacitás is kell. A menedzseri kompetenciák mellett a már említett újfajta vezetői (*leadership*) készségekkel is rendelkezniük kell a reform irányítóinak, ezért nagy hangsúly helyeződött a továbbképzésre. A vizsgált országok egyikeben sem készült változáskezelési stratégia, ami arra utal, hogy a reformerek elhanyagolják ennek jelentőségét.

Összegezve a tapasztalatokat a személyzetpolitikai reform sikerének az alábbi feltételei vannak:²²⁰

- *Egyszerűség*: a reformnak nem kell részletekben menőn, a közszolgálat valamennyi elemére kiterjedően, technikai szinten kibontani az átalakításokhoz szükséges intézkedéseket, elegendő az elveket és a fejlesztés szükségességét rögzíteni. A közszolgálat túlzottan komplex rendszer, ezért a technikai szintű információk félreértéseket okoznak, s emiatt növekszik a változásokkal szembeni ellenállás.
- *Koherencia*: a reformnak egységes alapelvekre és értékekre kell épülnie, különösen abban az esetben, ha a szervezeti kultúra alapjait akarjuk megváltoztatni. Nem célszerű egyszerre több reformot indítani ugyanannak a problémának a kezelésére.
- *Értékelés*: a reform előkészítéséhez fel kell használni más országok tapasztalatait, azzal a fenntartással, hogy más történelmi, gazdasági, társadalmi környezetben ugyanazok az intézkedések más eredményt hoznak. A pozitív példák mellett érdemes figyelembe venni a negatív eseteket is, mert a kudarcból ugyanúgy lehet tanulni, mint a jó megoldásokból.
- *Realizmus*: a reform legyen realista. A célok legyenek elérhetők a kijelölt időszak alatt. A túlzott várakozás nemcsak csalódást okoz, hanem rombolja a következő reformok hitelességét is.
- *Másodlagos hatások kezelése*: a reformok mindig kockázatokkal, nem kívánt, úgynevezett másodlagos hatásokkal járnak. Például a teljesítményértékelés bevezetése kiváló eszköz a teljesítmény növelésére, de növelheti a munkavállalói kiszolgáltatottságot, illetve a favoritizmust. A reformoknak megvan a maguk korlátja, nem tudnak mindent megoldani. Ugyanakkor a másodlagos hatások kezelésére újabb (célzott) intézkedések hozhatók.
- *Fókuszálás a jövőre*: a reform egy hosszú folyamat, nincsenek azonnali eredmények. Hosszabb időnek kell eltelnie ahhoz, hogy az eredmények konkretizálódjanak, de azzal is számolni kell, hogy azok esetenként nem kézzelfoghatók.

²²⁰ HUERTA MELCHOR 2008, 39–40.

4. Távlatos munkaerő-tervezés

A személyzetpolitika kiemelt területe a létszám távlatos tervezése, amely a személyi állomány hosszú távra szóló, mennyiségi és minőségi tervezését jelenti a szervezeti stratégiai célkitűzésekkel összhangban.

4.1. A stratégiai munkaerő-tervezés nemzetközi tendenciái²²¹

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a stratégiai munkaerő-tervezés az utánpótlás hosszú távú biztosításának eszköze. Ennek lényege, hogy a tervezést összekapcsolják a szervezet stratégiai pozicionálásával, a HR-stratégiát a szervezeti stratégiával összhangban határozzák meg, s olyan HRM-rendszert alakítanak ki, amely egyrészt biztosítja a szervezet adott időpontban aktuális létszámának, munkaköreinek és kompetenciáinak számbavételét, másrészt úgy méri fel a rövid, közép- és hosszú távú igényeket, hogy figyelembe veszi a szervezetrendszer, a feladatok és az erőforrások előrelátható változását.

Mindezek alapján a stratégiai munkaerő-tervezés egymástól jól elkülöníthető szakaszokból álló, ciklikusan ismétlődő folyamat:

- stratégiai keretek felállítása (szervezet küldetése, stratégiai céljai, működési környezete);
- rendelkezésre álló humán erőforrások felmérése (létszám, kor- és szakmai összetétel stb.);
- személyi állomány természetes fejlődésének előrejelzése (nyugdíjba vonulás, előrelépés, tartós távollét stb.);
- rövid, közép- és hosszú távon felmerülő igények vizsgálata;
- a természetes fejlődés eredményei és a prognosztizálható igények közötti különbségek elemzése;
- igények kielégítését szolgáló akciótervek kidolgozása;
- elemzés, értékelés, visszacsatolás.

A különböző tervezési rendszerek közös működési alapelvei:

- *stratégiai partnerség*: a munkaerő-tervezés figyelembe veszi a szervezet rendeltetését, jövőképét, stratégiai célkitűzéseit, a HR-stratégia a szervezeti stratégiával összhangban határozza meg a cselekvési célokat, irányokat, akcióterveket;
- *előrelátás*: közép- és hosszú távon is előrejelzi a feladatok ellátásához szükséges humán erőforrás nagyságát és minőségét, kimutatja a hiányokat, és meghatározza a hiányok pótlását szolgáló intézkedéseket;
- *rendszer szemlélet*: a HR-folyamatok, funkciók egységes, integrált rendszerként való kezelése és fejlesztése hozzájárul a munkaerő megszerzéséhez és megtartásához;
- *teljes körű minőség*: érvényesül a tervezés-megvalósítás-visszacsatolás-beavatkozás folyamata;

²²¹ Kiemelés: HAZAFI 2017, 62–63.

- *sokoldalú hasznosíthatóság*: az adatok nemcsak a döntéshozatalban, hanem a tudományos kutatásokban, külső kommunikációban is hasznosulnak;
- *standardizálás*: adattáblák, jelentések, elemző-értékelő keretek egységesítése;
- *testreszabhatóság*: kormányzati szinttől kezdődően az intézményig bezárólag valamennyi igazgatási szinten, szervtípusok, ágazatok, egyéb szempontokat követő tagolás szerinti tervezés;
- *összetett elemzés*: a kvantitatív adatokat kvalitatív adatok egészítik ki a folyamatok elmélyült elemzéséhez.

Munkaerő-tervezéssel hatékonyabbá tehető a létszámcsökkentési 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, beillesztés, kompetenciamenedzsment, kompenzáció, továbbképzés, teljesítménymenedzsment stb. megújítható.

A munkaerő-tervezés kialakításának összetett feltételrendszere van:²²²

- a vezetők szemléletét a stratégiai gondolkodás jellemzi,
- a szervezet stratégiai célkitűzéseivel 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 előrejelzése.

A tagországok többségében *centralizált* vagy *decentralizált* formában, intézményesítetten működik a stratégiai munkaerő-tervezés. A legtöbb országban 1–3 évig terjedő időszakot fog át, de esetenként a tervezési időszak az 5 évet is elérheti (Ausztria, Írország, Dél-Korea, Szlovákia és Spanyolország).²²³

Annak ellenére, hogy az OECD-országok döntő többségében alkalmazzák a munkaerő-tervezés valamilyen formáját, a bevezetésre hozott intézkedések inkább csak kezdeti lépéseknek tekinthetők, 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 humán igényeket. A szigetszerű megoldások megrekednek a szervezeti kereteken belül, nem válnak általánossá, rendszeresítővé. Korlátozottak a tervezéshez szükséges intézményi kapacitások és képességek. A merev és központosított HRM-gyakorlatok gátolják a szervezeti sajátosságok érvényesítését. Nincsenek prioritások, s gyakori a szervezeti ellenállás.²²⁴ Vannak azonban élen járó országok, mint például az USA, Franciaország, Belgium.

²²² HUERTA MELCHOR 2008, 8.

²²³ 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 2011. Idézi: HUERTA MELCHOR 2008, 11.

²²⁴ HUERTA MELCHOR 2008, 14–16.

4.2. A magyar közszolgálat munkaerő-tervezésének stratégiai döntéstámogató rendszere²²⁵

4.2.1. Kísérletek központi közszolgálati nyilvántartás létrehozására

Hagyományosnak mondható a közigazgatás jogias megközelítése, amely a közszolgálatra is igaz. A különböző publikációk többnyire a jogi szabályozáson keresztül vizsgálják, elemzik a közszolgálat viszonyait. Kevés az olyan munka, amely a HR-rendszerrel s annak a személyi állományra gyakorolt hatásával foglalkozna. Ennek az egyik oka, hogy vagy egyáltalán nem, vagy csak hiányosan állnak rendelkezésre empirikus adatok a HR-rendszer vizsgálatához.

A rendszerváltozás után az új közszolgálat intézményrendszerének kialakítása (többek között) arra is irányult, hogy létrejöjjön a kormányzati stratégiai döntésekhez szükséges adatigények kielégítését szolgáló KÖZIGTAD. A Ktv. elrendelte a közszolgálati alapnyilvántartás és a központi közszolgálati nyilvántartás vezetését. Az előbbi célja a közszolgálati jogviszonyból eredő jogok gyakorlásához, illetve kötelezettségek teljesítéséhez, az utóbbi célja a kormány közszolgálati személyzetpolitikai döntéseinek előkészítéséhez szükséges adatok biztosítása volt. Az adatkezelés modellje tehát úgy épült fel, hogy az adatokat a Ktv. hatálya alá tartozó közigazgatási szervek szolgáltatják a saját maguk által vezetett közszolgálati alapnyilvántartásból.

A Ktv. részletesen meghatározta, hogy a közigazgatási szervek milyen adatokat kötelesek szolgáltatni a KÖZIGTAD számára. Ezek az alábbiak voltak:

- az adatszolgáltató szervek úgynevezett szervezeti adatai (székhely, vezető, elérhetőség stb.);
- a közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők, ügykezelők, fizikai alkalmazottak életkorával, nemével, foglalkoztatásával (kinevezés, besorolás, vezetői beosztás), iskolai végzettségével, képesítésével, továbbképzésével, idegennyelv-ismeretével, tudományos fokozatával, valamint áthelyezésével, illetve közszolgálati jogviszony megszűnésével kapcsolatos adatai.

A KÖZIGTAD fejlesztése 1993-ban kezdődött el, valójában azonban sohasem fejeződött be. A fejlesztési erőforrások elégtelensége, az adatszolgáltató szervek ellenállása s nem utolsósorban a kormányzati „érdeklődés” hiánya miatt a magyar közigazgatás személyi állományának egyetlen részletes adatbázisa 2006-ban megszűnt.²²⁶ Ezzel nemcsak egy jól-rosszul kialakított rendszer, illetve jogintézmény tűnt el a közszolgálatból, hanem – néhány statisztikai eredménytábla kivételével – elvesztek a magyar köztisztviselői kar 1994–2006 közötti, ma már pótolhatatlan adatai is.

Az adatbázis megszűnése után szűkebb adattartalommal, eseti, de a szervek teljes körét érintő adatfelvételekre hagyatkozva működött az e-KÖZIGTAD, majd a Közszolgálati Statisztikai Adatrendszer, amely egyedi adatok helyett csak összesített statisztikai adatokat gyűjt és tárol. Később komoly erőforrások ráfordításával hozták létre a KSzSzR-t, amely a lehető legszélesebb körben kezelte mindazokat az adatokat, ame-

²²⁵ Kiemelés HAZAFI 2017, 64–68.

²²⁶ HAJNAL 2009.

lyekre a statisztikai feldolgozások készítéséhez szükség lenne. Ugyanakkor alkalmazhatósága ellentmondásos, s nem tudott beépülni a szervek napi személyügyi tevékenységébe, mivel más nyilvántartó rendszerekkel konkurál.

A KÖZIGTAD fejlesztésével párhuzamosan időközben kiépült a MÁK KIRA, amely az illetményszámfejtésbe építetten tartja nyilván a különösen fontosnak tekinthető létszám- és béradatokat. Ugyanakkor a MÁK KIRA adatai nem teljeskörűek. Becslések szerint a korábbi KÖZIGTAD-adatbázis adattartalmának kb. 60%-át fedi le, illetve vannak olyan szervek, amelyek kimaradnak a központosított illetményszámfejtésből.²²⁷

4.2.2. A közszolgálati személyzetpolitikai döntések adatigényei

A közszolgálati személyzetpolitikai döntések adatigényeit a személyzetpolitikai feladatokból kiindulva kell meghatározni. Először azonban meg kell különböztetnünk az egyéni személyügyi döntéseket a személyzetpolitikai döntésektől. Az előbbieket *operatív*, míg az utóbbiak *stratégiai* jellegűek.

Az *operatív személyügyi döntések* általában valamilyen munkáltatói joggyakorláshoz kapcsolódnak. Ilyen például a *kormányzati kirendelés*. Ennek lényege, hogy a miniszterelnök, az általa kijelölt miniszter vagy miniszterek, illetve a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára dönthet kormányzati érdekből a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselőjének határozott időre és másik központi államigazgatási szervhez történő kirendeléséről.²²⁸ Ehhez viszont személyes adatok (iskolai végzettség, szakmai tapasztalat stb. munkaköri adatok) kezelésére van szükség.

E munkáltatói jogoknak az a sajátossága, hogy gyakorlásuk áttöri a munkáltató szervezeti kereteit, és olyan szereplő kap döntési hatáskört, aki nem alanya a foglalkoztatási jogviszonynak. A kormányzati személyzetpolitikával, illetve az ágazati irányítással összefüggésben betöltött központi szerepkörének (személyzetpolitikai miniszter) köszönhetően nyer felhatalmazást a munkáltatói jog gyakorlására. Ennyiben különbözik a hagyományos munkáltatói joggyakorlástól, de a döntéshez szükséges adatok jellege (személyes adatok), köre (szakképzettség, szakmai tapasztalat, illetmény stb.) szempontjából hasonló döntési folyamatról van szó. A szükséges adatok felhasználását külön szabályok rendezik, például betekintési jog. Ezek az egyedi döntések nem részei a személyzetpolitikai döntéseknek. Hozzátesszük, hogy a magyar rendszer decentralizált, ezért csak kevés hasonlóan centralizált operatív személyügyi döntéssel találkozunk.²²⁹

Szemben az operatív döntésekkel, a *stratégiai döntések* jóval szélesebb körűek. Nézzünk néhány példát! A személyzetpolitikai miniszter összehangolja, koordinálja a közigazgatási szervek személyzeti tevékenységét, kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika irányait és elveit, és gondoskodik azok megvalósításáról,²³⁰ továbbá képviseli a Kormányt a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórumban.²³¹ Az életpályáért felelős miniszter előkészíti

²²⁷ GAJDUSCHEK 2014.

²²⁸ Kttv. 55. § (1) bekezdés.

²²⁹ Címadományozás [Kttv. 253. § (1) bekezdés].

²³⁰ Kttv. 26. § (1) bekezdés.

²³¹ Kttv. 26. § (6) bekezdés.

a közszolgálati tisztviselők kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, teljesítményértékelési, előmeneteli, illetmény- és felelősségi rendszereivel kapcsolatos szakmai koncepciót.²³²

Stratégiai jellegű kormányzati döntések fogalmazódnak meg néhány rendeletalkotási tárgykörben is.²³³ A kormányzati személyzetpolitikai döntésekhez szükséges adatigények a közszolgálati statisztikai adatgyűjtések tárgykörei alapján is definiálhatók. A közszolgálati statisztikai adatgyűjtés célja:

- a Kormány közszolgálati személyzetpolitikájának kialakításához és megvalósításához szükséges, a kormánytisztviselői életpályával összefüggő adatok és elemzések biztosítása;
- a kormánytisztviselői életpálya előmeneteli és illetményrendszerének országos működtetéséhez szükséges létszám- és illetményadatok elemzése az illetményalapra vonatkozó országgyűlési döntést előkészítő illetékes kormányzati szervek, illetve országgyűlési bizottságok részére;
- a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő esetenkénti adatszolgáltatás biztosítása az illetékes szervek számára;
- a Kormány által meghatározott körben a közvélemény tájékoztatása a kormánytisztviselői életpályával összefüggő adatokról.²³⁴

Ha elfogadjuk, hogy a személyzetpolitikai döntések a személyi állományra vonatkozó célok és az azok elérését szolgáló rendszerfejlesztési intézkedések (konceptcionálás, jogalkotás, módszertani támogatás stb.) összessége, akkor a személyzetpolitika támogatásához szükség van

- a személyi állomány, valamint a közszolgálat egyes alrendszereinek *kvantitatív* és *kvalitatív* adataira (*statisztikai adatok*);
- az adatok változásainak nyomon követésére (*monitoring*);
- a tendenciák közötti összefüggések feltárására (*elemzés-értékelés*).

A *statisztikai* adatokkal leírható a személyi állomány, illetve a személyügyi tevékenység. Megismerhetők a személyi állomány legfontosabb jellemzői, például létszám, életkori, szakmai összetétel stb. Ugyanez igaz a személyügyi tevékenységre is. A *monitoringgal* nyomon követhetjük a kijelölt célok elérését, a meghozott intézkedések hatását. Ehhez jelzőszámokat, célértékeket határozhatunk meg, például hogy hány százalékot érjen el a pályakezdeők aránya, hány százalékkal csökkenjen a pályakezdeők kilépésének aránya stb. Az indikátorok segítségével, mindezekben túlmenően szükség van a folyamatok közötti összefüggések megismerésére is. A példánál maradva, a fiatalok számarányának növelése rendkívül összetett feltételek együttes eredményeként érhető el. Ha a cél elérése érdekében bevezetett ösztöndíjrendszer hatására a monitoringmutatók alapján az állapítható meg, hogy egyáltalán nem vagy nem az előírt mértékben növekedett a fiatalok aránya, az nem jelenti feltétlenül azt, hogy az intézkedés elhibázott volt, mert olyan egyéb tényezők is közrehathatnak, mint hogy például a nagyarányú minimálbér-emelés következtében megváltoztak

²³² A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 51. §.

²³³ Kttv. 259. § (1) bekezdés.

²³⁴ Kttv. 178. § (3) bekezdés.

a munkaerőpiaci viszonyok, amelyek ellentétes hatást váltanak ki. Ezen összefüggések feltárását teszik lehetővé a különböző *elemző-értékelő* modellek.

4.2.3. A közszolgálat közszférán belüli pozíciójának elemzése, értékelése

A statisztikai adatok segítségével először a szűkebb értelemben vett közszolgálat személyi állományát (Kttv. és Hszt. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatási jogviszonyban állók, a továbbiakban: közszolgálat) kell elhelyezni a tágabban értelmezett közszolgálaton (valamennyi költségvetési szervnél foglalkoztatási jogviszonyban álló, a továbbiakban: közszféra) belül. Ez az igény abból adódik, hogy a magyar közszolgálati rendszer jogállások szerinti szabályozása rendkívül tagolt, többféle „közszolgálati jogviszonyból” tevődik össze.

Az első lépés tehát, hogy úgy írjuk le a közszolgálatot a statisztikai adatok segítségével, hogy nagysága, összetétele alapján el tudjuk helyezni (pozicionálni) a közszférán belül. A pozicionáláshoz az is hozzátartozik, hogy kimutassuk, elemezzük az egyes jogállásokat érintő trendeket, például hogy mennyire jellemző a személyi állomány eloregedése a közgazgatási, rendvédelmi, igazságügyi szerveknél, közalkalmazotti intézményeknél. A teljes közszférát átfogó elemzések segíthetik az erősen fragmentálódott rendszer összehangolását szolgáló kormányzati intézkedések előkészítését, például hogy a jogállásonként különböző díjazási rendszerek hogyan befolyásolják az egyes jogviszonyokban a fluktuációt vagy a rendszeren belüli mobilitást. Itt jegyezzük meg, hogy a jelenlegi kormányzati munkamegosztásban a teljes közszférát érintő személyzetpolitika kialakítása és az ehhez kapcsolódó döntés-előkészítés egyetlen miniszter feladatkörében sem jelenik meg, ezért célszerű lenne ezt nevesítve is szerepeltetni a kormányzati statútumban.

Bár a teljes közszférát átfogó, komplex elemzések szükségessége vitathatatlan, az elemzések tartalmát alapvetően befolyásolja, hogy melyek azok az adatok, amelyek valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyban rendelkezésre állnak. Ennek feltérképezéséhez a Magyar Államkincstár központosított illetményszámfejtő rendszerében (KIRA) gyűjtött adatokból célszerű kiindulni. Ebben a rendszerben körülbelül 1600 központi költségvetési szerv, hozzávetőlegesen 15 400 önkormányzati, önállóan, illetve részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, továbbá megközelítőleg 400 nem állami, humán intézmény munkavállalójának illetményszámfejtése történik központosított módon. Lényegében az összes önkormányzati dolgozó számfejtését látja el. Ez összességében közel 900 ezer fő személyi juttatásainak számfejtését jelenti.²³⁵

A KIRA munkaügyi modulja szervezethez, személyhez, jogviszonyhoz és illetményhez köthető adatokat tartalmaz. Mindegyik adatsóport felhasználható a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok összehasonlító elemzéséhez.²³⁶

Legalapvetőbb összehasonlítások:

- *Létszámadatok*: költségvetési szervek összesen, azon belül jogviszonyonként, teljes, részmunkaidős bontásban. Ezek az adatok akár nemzetközi összehasonlításhoz is felhasználhatók.

²³⁵ Szűcs é. n., 4.

²³⁶ Szűcs é. n., 26–27.

- *Létszám összetétele:* nem, korösszetétel, iskolai végzettség szintje, szakképzettség, nyelvtudás.
- *Jövedelmi helyzet:* rendszeres, nem rendszeres illetményelemek, kereset. Az alrendszerek kereseti viszonyainak összehasonlítása a munkaerőpiaci versenyképesség elemzéséhez nyújt információkat.
- *Karrieradatok:* a próbaidő időtartama, a próbaidő alatti jogviszony-megszüntetés alapján következtetéseket lehet levonni a kiválasztásról, illetve a beillesztést szolgáló HR-módszerek eredményességéről. A szolgálatban eltöltött idő, a jogviszony megszűnések, -megszüntetések száma megszűnési, megszüntetési jogcímenkénti bontásban a kiszámíthatóság, stabilitás vizsgálatához nyújt adatokat.
- *Vezetési viszonyok:* a vezetők, beosztottak arányából a hierarchikus működésre, motivációs gyengeségekre lehet következtetni, a vezetők szolgálati ideje, szakképzettsége, életkora stb. alapján a vezetői állomány stabilitása, szakmai orientáltsága ítélni lehet.

A statisztikai adatok közvetlen átvételén túlmenően fontos adatforrások lehetnek a KIRA által teljesítendő adatszolgáltatások. A központosított illetményszámfejtési körbe tartozó költségvetési szervek *munkaügyi statisztikai adatszolgáltatásait* jogszabályi előírások alapján (például OSAP) a Kincstár központilag teljesíti. Ezen túlmenően *rendszeres létszám- és bérinformációs adatszolgáltatásokat* végez:

- rendszeres munkaügyi statisztikai adatszolgáltatások,
- havi munkaügyi jelentés (OSAP 2238),
- üres álláshelyek számáról készített jelentés (OSAP 2009),
- éves munkaügyi jelentés (OSAP 2241),
- munkaerőköltség felmérése (OSAP 1117)
- bértarifa-adatfelvétel (OSAP 1668).

A közszolgálat közszférán belüli pozíciójának elemzéséhez (közszolgálat, költségvetés egyéb ágazatai, versenyszféra) az alábbi elemzési területeket és dimenziókat határozhatjuk meg a teljesség igénye nélkül:

Elemzési terület:

- létszám,
- munkajövedelem, kereset (havi rendszerességű, nem havi rendszerességű, valamennyi eleme), illetmény,
- kinevezések száma adott időszakban,
- jogviszonymegszűnések száma adott időszakban,
- munkaerőköltség.

Elemzési dimenzió:

- közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyonként,
- nem,
- életkor,
- vezetők, beosztottak aránya,
- munkaidő, munkarend,
- iskolai végzettség, szakképzettség,
- munkaköri kategóriánként,

- besorolási kategóriánként,
- kormányzati funkcióként.

Az elemzésekhez *származtatott adatokat* is felhasználhatunk:

- a létszám aránya az aktív lakossághoz képest,
- a bérköltségek aránya a GDP-hez mérve (közszolgálat, költségvetés egyéb ágazatai, versenyszféra),
- az egy lakosra jutó közszolgálati létszám (megyénként, városonként is lebontva).

4.2.4. A közszolgálat belső viszonyainak elemzése, értékelése

A stratégiai döntések a közszolgálat hosszú távú fejlesztéséről szólnak. Mint ahogy azt korábban említettük, a fejlesztési célok kijelöléséhez meg kell ismerni a személyi állományt, illetve a személyügyi tevékenységet. Az ehhez használt statisztikai adatok ezért egyrészt a *személyi állomány*, másrészt a *személyügyi tevékenység* jellemzőit írják le.

4.2.4.1. Személyi állomány

A kapcsolódó adatok jellegüket tekintve lehetnek *strukturálisak* és *dinamikusak*. Az előbbiek a közszolgálati jogokkal és kötelezettségekkel, az utóbbiak a közszolgálati jogviszony létesítésével, módosulásával és megszűnésével kapcsolatosak. A közszolgálat belső viszonyainak elemzéséhez strukturális és dinamikus adatokat egyaránt felhasználunk.

A közszolgálati alkalmazottak adatai három kategóriába sorolhatók: demográfiai adatok, státuszadatok (jogállásadatok), szociológiai adatok:

- *Demográfiai adatok*: nem, életkor, eltartott gyermekek száma.
- *Státuszadatok*: jogállás, pozíció, karrier, foglalkoztatás. A státuszadatok tovább bonthatók jogállásra, pozícióra, karrierre és foglalkoztatásra vonatkozó adatokra.
- *Jogviszonyok*: a közszolgálat lehatárolásától függően különböző foglalkoztatási jogviszonyok tartozhatnak ide: kormányzati szolgálati, az állami szolgálati, valamint a közszolgálati jogviszony, továbbá a hivatásos szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony stb.
- *Pozíció*: ebbe a kategóriába tartoznak a munkáltató, munkakör, vezető, beosztott, címek, illetmény, egyéb juttatások, jutalom, céljuttatás adatai.
- *Karrier*: idetartozik: szakértői és vezetői utánpótlás, szolgálati idő, munkáltatónál eltöltött idő, közigazgatási szerveknél eltöltött idő, vezetői gyakorlat, külszolgálat, teljesítményértékelés, minősítés, munkából való távollét, közigazgatási ösztöndíj, kinevezés módosítása, határozott idejű áthelyezés, uniós nemzeti szakértő, párhuzamosan fennálló jogviszonyok, előmenetel gyorsítása, lassítása, fegyelmi, kártérítési, etikai, méltatlansági felelősség, jogviszony megszűnése, megszüntetése, végkielégítés, tartalékállomány, továbbképzés, vizsga.
- *Foglalkoztatás*: idetartozik: pályázat, próbaidő, munkaidő, munkarend, rendkívüli munkaidő, készenlét, szabadidő, szabadság, egyéb munkaidő-kedvezmények, kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás, munkaköri alkalmassági vizsgálat.

- *Szociológiai adatok*: iskolai végzettség szintje, szakképzettség, egyéb képzettségi adatok, továbbképzések, nyelvtudás, tudományos fokozat, tanfolyamok, szülők foglalkozása.

Az adatok felhasználásával *standard adattáblák* készülnek. Ehhez a következő elemzési területek és dimenziók azonosíthatók.²³⁷

Elemzési terület:

- létszám,
- kinevezések száma adott időszakban,
- jogviszony-módosulás eseteinek száma adott időszakban,
- jogviszony-megszűnés eseteinek száma adott időszakban,
- tartós távollét száma (jogcímenként),
- öt évvel a nyugdíjkorhatár előtt állók létszáma,
- munkajövedelem, kereset (havi rendszerességű, nem havi rendszerességű, valamennyi eleme), illetmény,
- közszolgálati jogviták száma (bontva),
- fegyelmi büntetések száma (bontva).

Elemzési dimenziók:

- jogviszony (típus, határozatlan, határozott idejű),
- nem,
- életkor,
- vezető-beosztott (besorolási kategóriák),
- szakmai állami vezetők,
- címek,
- illetményesáv, személyi illetmény,
- ágazat,
- igazgatási szint,
- szervtípus,
- intézmény,
- munkaidő (teljes vagy részmunkaidő),
- iskolai végzettség, szakképzettség, egyéb képzettség (például nyelvismeret, számítástechnikai ismeret),
- szolgálati idő, közigazgatási szervnél eltöltött idő, szakmai tapasztalat, közigazgatási gyakorlat, vezetői gyakorlat.

4.2.4.2. Személyügyi tevékenység

A személyügyi tevékenység többféle szempontból is megközelíthető. Leggyakrabban a közszolgálat egyes alrendszerei (kiválasztás, karriertervezés-előmenetel, javadalalmazás, értékelés, fejlesztés, felelősség, kiáramlás) szerint csoportosítják a személyügyi tevékenység egyes elemeit. Mások folyamatok összességéként írják le, hogy jobban kifejezzék a közöttük lévő összekapcsolódás jelentőségét. Mi is ez utóbbiból indulunk ki, mert ez a megközelítés

²³⁷ GAJDUSCHEK 2008, 105–106.

jobban megfelel a stratégiai szemléletnek. Ehhez az integrált, stratégiai HR-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét vesszük alapul.²³⁸

8. táblázat
HR-folyamatok a közszolgálatban

HR-folyamatok
Stratégiai tervezés
Munkavégzési rendszerek
Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés
Teljesítménymenedzsment
Kompenzáció és javadalmazás
Személyügyi szolgáltatások és tevékenység

Forrás: a szerző szerkesztése

4.2.5. Tervek a kormányzati személyügyi döntéstámogató rendszer kialakítására

Az optimális létszám feltétele a létszámfolyamatok elemzését, távlatos tervezését, a szükséges döntések meghozatalát támogató információs rendszer. A magyar közszolgálati személyzetpolitika jelenleg nem rendelkezik ilyen döntéstámogató rendszerrel, ezért szerepel a Közigazgatási Stratégiában, hogy szükséges egy információs és nyomonkövetési rendszer kialakítása, amelyhez szervesen hozzákapcsolható az egyes humán folyamatok és HR-funkciók vizsgálata.²³⁹ Ehhez kapcsolódik a *közszolgálat-fejlesztési projekt*²⁴⁰ is, amelynek céljai az alábbiak:

²³⁸ A modell folyamatait Szakács Gábor írja le. Lásd: SZAKÁCS 2014, 17–34.

²³⁹ „A HR-funkciók jövőbeni fejlesztésének konkrét területei meghatározásához megfelelő támpontokat ad az ÁROP 2.2.17. kiemelt projekt keretében megvalósuló *Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya* című kutatás. Ennek egyik kiemelt kutatási témája a közszolgálat különböző területeinél alkalmazott humán folyamatok (munkavégzési rendszerek, emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés, teljesítménymenedzsment, ösztönzésmenedzsment, stratégiai tervezés, rendszerfejlesztés, személyügyi szolgáltatások) és az ezek alá besorolható humán funkciók (munkaerő-tervezés, munkakörtervezés, kompetencia-térképek kezelése, kiválasztás, karriermenedzsment, továbbképzés, gondoskodó elbocsátás stb.) alkalmazási körének, mélységének, jellemző módszereinek, az esetleges hiányuk okainak, a fejlesztendő területeknek, valamint a közszolgálaton belül tevékenykedő személyzeti/humán struktúráknak, az emberierőforrás-gazdálkodási tevékenység lehetőségeinek vizsgálata. A kutatás eredményei alapján indokolt meghatározni az egyes HR-funkciók fejlesztését szolgáló tevékenységeket.” *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 63.

²⁴⁰ *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projektet a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban a KÖFOP 2. prioritásaként nevesítették. A projekt célcsoportja a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, az állami tisztviselőkről szóló törvény 2016. évi LII. törvény, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szervei hatálya alá tartozó közigazgatási és rendvédelmi szervek (a továbbiakban: közszolgálati szervek) személyi állománya (kormánytisztviselők, állami tisztviselők, köztisztviselők és hivatásos állományúak, valamint közalkalmazottak és munkavállalók, a továbbiakban: közszolgálati alkalmazottak).

- a közszolgálatban működő emberierőforrás-gazdálkodás hatékonyságát és szakzszerűségét támogató KSZDR kidolgozása és bevezetése, amely pontos és naprakész információkat képes szolgáltatni a közszolgálat személyi állományának a közigazgatás működése és fejlesztése szempontjából releváns adatairól;
- teljes körű információt ad a közigazgatási szervek szervezeti és létszámviszonyairól;
- tartalmazza a közigazgatási szervek munkakörei alapján készült munkaköri katasztert;
- egyéb HR-funkciók becsatornázásával monitoringrendszert működtet a közigazgatási szervek humán erőforrás-gazdálkodásáról;
- olyan reporting rendszert működtet, amely képes a felhasználók aktuális információs igényeinek, illetve kutatási célú igények kielégítésére.²⁴¹

A KSZDR a személyügyi döntések meghozatalát kormányzati és szervezeti szinten egyaránt támogatja. Az előbbi egy strukturált *reporting* funkció, az utóbbit az úgynevezett *intézményi tervező* funkció biztosítja.

A reporting funkció háromféle szolgáltatást nyújt a döntéshozók számára. Az első a különféle *statisztikák* összeállítása. Előre definiált alapmegoszlások (például jogviszonyok, szervtípusok, igazgatási szintek, igazgatási ágazatok, a vezetők és a beosztottak, nemek, életkor) szerint állít elő különféle standard statisztikai táblázatokat a közszolgálati alkalmazottak demográfiai, státusz- és szociológiai adatairól. Ugyanakkor a rendszer a tárolt adatokból eseti jelleggel szükséges számú és tartalmú kimenetet is tud képezni. Az adatok adattáblázatok, gyorsjelentések (a statisztikai adatokra támaszkodó, elemzést nem tartalmazó dokumentum) formájában jelennek meg. Az *elemzések, előrejelzések* segíthetik a személyi állomány, illetve a HR-folyamatok fejlődési trendjeinek tudományos igényű feltárását, elmélyült megismerését. Ezzel a funkcióval megteremtődik a feltétel ahhoz, hogy a reporting eredménytermékeinek egymással összekapcsolt, tudományos értékű elemzése és értékelése széles körben beépüljön a kormányzati személyzetpolitikai döntéshozatalba.

A *monitoring* a közszolgálati szervek HRM-tevékenységét követi nyomon és értékeli központilag definiált indikátorok figyelembevételével. Ezeket úgy kell kialakítani, hogy alkalmasak legyenek a személyzetpolitika alakításához szükséges információk szolgáltatására. Így például a képzettség adatai mellett a képzettségi terület, a fluktuáció, az átlagos szolgálati idő és számos más adat releváns lehet, feltéve, hogy azokat kellő körültekintéssel kezelik. A monitoring eszköze lehet még az integrált, stratégiai HR-gazdálkodás közszolgálati rendszermodell²⁴² folyamataira épített egységes értékelési keretrendszer.

²⁴¹ Felhívás a közszolgálati életpályák feltételeinek biztosítását célzó kiemelt projekt megvalósítására (projekt-felhívás). A felhívás címe: *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*. A felhívás kódszáma: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16.8.

²⁴² A modell folyamatait Szakács Gábor írja le. Lásd: SZAKÁCS 2014b, 17–34.

A KSZDR a stratégiai munkaerő-tervezés mellett a HRM-folyamatok fejlesztését is támogatja, mivel a munkaerőigények közép- és hosszú távú tervezésén túlmenően szükség van a HRM-folyamatok fejlesztésére is.

9. táblázat

Az integrált HRM-fejlesztés és a stratégiai munkaerő-tervezés együttes modellje

Integrált HRM-fejlesztés		Stratégiai munkaerő-tervezés		
Statisztikai adatok	Inputok (HR jelen állapota)	HR jövőbeni állapota	HR-igény	Statisztika
Munkaköri kataszter				Szervezeti stratégia
Monitoringadatok	HR-folyamatok	A HR jövőbeni állapota és a HR-igény közötti különbség diagnózisa		
Monitoringadatok	Output	HR-akciótervek		
Értékelés-elemzés	Fejlesztési igények	Visszacsatolás		

Forrás: a szerző szerkesztése

5. Kormányzati személyzetpolitika és közszolgálati pragmatika

Az előző részben bemutatuk a személyzeti politika alapvető fogalmait, intézményeit, a kormányzati személyzetpolitika általános kérdéseit. Ebben a részben azt vizsgáljuk meg, hogy a közszolgálati pragmatika egyes fontosabb elemeivel kapcsolatban (kiválasztás, előmenetel, illetményrendszer stb.) *miként alakult a kormányzati politika és a jogalkotás*. A lényeg az elemzésben természetesen nem az, hogy adott kormányok adott időszakban milyen elképzelésekkel rendelkeztek a közszolgálati jogviszony egyes jogintézményeiről, hanem az, hogy képet kapjunk az egyes pragmatikai elemekkel kapcsolatban *általában kialakítható nézetekről*.

5.1. A kiválasztás (a jogviszony keletkezése)

A kiválasztás – könnyen átláthatóan – a közszolgálati jogviszony egésze szempontjából döntő fontosságú elem, hiszen a szabályozás mikéntje és alkalmazása meghatározó jelentőségű egy közigazgatási szerv és egy dolgozó (nyílt vagy zárt közszolgálati rendszertől is függő) hosszabb-rövidebb idejű együttműködése szempontjából.

Lássuk ezért mindenekelőtt a nyílt és a zárt rendszerek különbözőségeit a jogviszony keletkezésének tekintetében. A *nyitott rendszerekben*, ahol – kissé leegyszerűsítve – nem életpályára, hanem egy adott állásra, feladat elvégzésére alkalmazzák a tisztviselőket, a kiválasztás rendjét a jogszabályok nem túl részletezően állapítják meg. Hiszen elegendő

arról megbizonyosodni, hogy a pályázó a meghatározott feladat ellátására alkalmas. Nem kell nagyon tartani az esetleges rossz választás következményeitől sem, hiszen a nyílt rendszerekben a tisztviselők jogviszonya a feladat elvégzésekor vagy a meghatározott idő leteltekor automatikusan megszűnik, nem megfelelő munkavégzés esetén pedig különösebb következmények nélkül megszüntethető. Nincsenek tehát részletező alkalmazási feltételek, képesítési előírások. Elegendő, ha a pályázók adott állásra való alkalmasságát derítik ki, erre pedig tökéletesen alkalmas a pályázati eljárás keretében lebonyolított vizsga (több jelentkező esetén versenyvizsga). Ezzel szemben a *zárt közszolgálati* rendszerekben a modell a karrier, az egész életpálya átfogása. Tehát nem elég annak megállapítása, hogy a pályázó alkalmas-e egy adott munkakör betöltésére, hanem azt kell tudni, hogy alkalmas-e magára a közszolgálatra, amelyben gyakorta változó feladatok, munkakörök, akár vezetői megbízások is várhatnak rá. Ezért általános és speciális alkalmazási feltételeket (például állampolgárság, nagykorúság, büntetlen előélet, minimum iskolai végzettség), képesítési előírásokat (például meghatározott iskolai végzettség, szakképesítés, nyelvtudás, számítógépes ismeretek) állapítanak meg, előírhatnak egészségügyi, fizikai és pszichikai vizsgálatokat, kidolgozhatnak speciális kiválasztási eljárásokat (például vizsgák, személyiségkutató interjúk). A „bebiztosításra” azért is szükség van, mert a zárt rendszerekben a tisztviselők nagy fokú pályabiztonságot élveznek, s csak nagyon alaposan megindokolt esetben lehet felmentéssel megszüntetni a jogviszonyukat. Úgy is fogalmazhatunk, hogy egy közepes szakmai felkészültségű, közepes szorgalmú és elhivatottságú tisztviselőtől, aki helyett kiváló tulajdonsággal rendelkező kolléga is dolgozhatna a hivatalban, szinte lehetetlen megszabadulni. Azt kellene tehát a kiválasztásnak biztosítani, hogy nem közepes, hanem kiváló szakmai tudással és kompetenciákkal rendelkező pályázó kerüljön a közszolgálatba.

A koncepció, majd a megszületett Ktv. – amint már említettük – *zárt(abb) közszolgálati rendszert* teremtett hazánkban, amelyben a *kiválasztást is annak megfelelően szabályozták* (több-kevesebb következetességgel). Azt is rögzíthetjük, hogy *a változó kormányok személyzetpolitikája ebben a kérdésben alapvetően nem változott*, 1990-ben és napjainkban a modell ugyanaz, azzal, hogy természetesen bizonyos – akár fontos – részletkérdésekben voltak eltérések (amelyek közül a legfontosabbakra még kitérünk).

Az eddigiekből úgy tűnhet, hogy a zárt rendszerű modelleket alkalmazó közszolgálati rendszerek objektív mércék segítségével mindig a legjobb pályázók kiválasztására törekedtek. Azonban ez nincs így. Gyakorta alkalmaztak szubjektív szempontokat, illetve olyan megfontolásokat, amelyek a majdani közszolgálati alkalmazottak esetében *nem a szakmai és egyéb képességeket tekintették a legfontosabbnak, hanem valamely más tényezőt preferáltak*. Ilyenek voltak a régebbi társadalmakban a valamely osztályhoz vagy valláshoz tartozás, a vagyoni census vagy később a politikai hűség, amely párttagságban is kifejeződhetett. Ezzel szemben a szakszerű és hatékony közszolgálatot működtetni kívánó országok az úgynevezett *érdemeken alapuló kiválasztási rendszert (merit system)* részesítik előnyben, amelyben a fő szempont a közszolgálati pályára való alkalmasság, minden más tényező lehetséges kizárásával.

Magyarországon nemcsak *a volt és a hatályos közszolgálati törvényekben* érhetjük tetten a merit systemre való törekvést, de az *Alaptörvényben* is találhatunk erre való utalást. A XXIII. cikk (8) bekezdése így rendelkezik: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően

közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

E norma tanulmányozása alapján azt is megállapíthatjuk, hogy az érdemeken alapuló kiválasztási rendszer működésének fontos alapfeltétele a *jogegyenlőség*. Az Alaptörvény a hivatalviselés jogának deklarálása mellett tiltja a hátrányos megkülönböztetést is. A XV. cikk (2) bekezdése szerint: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” S minthogy a hivatalviselés joga is alapvető jog, az abban történő bármilyen hátrányos megkülönböztetés is tilos.

A közszolgálati törvényeknek ezekre tekintettel ilyen alapelvi jellegű normák megalkotására már nincs szüksége, elegendő az elveknek megfelelő részletszabályok megfogalmazása.

A jogviszony keletkezésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések közül – a részletek mellőzésével – emeljük ki azokat, amelyek mögött *kormányzati személyzetpolitikai dilemmák* fedezhetők fel.

1. A jogviszony keletkezésekor sok, további elemet meghatározó kérdés a *jogviszony alanyainak* meghatározása. Az egyik alany nem lehet kérdéses: a munkavállalói oldalon egy olyan *természetes személyt*, közigazgatási tisztviselőt találunk, aki megfelel a jogszabályok által támasztott valamennyi általános és speciális alkalmassági feltételnek. A másik oldalon azonban, amelyet a magyar közjogi hagyományokra tekintettel hívunk szolgálatadónak, a jogalkotó két lehetőség közül választhat: vagy az állam, vagy egy adott közigazgatási szerv lehet a jogviszony alanya. A döntés különösen a tisztviselő pályabiztonsága szempontjából jelentős. Amennyiben az *állam* lesz a szolgálatadó, úgy a tisztviselő – megfelelő munkavégzés esetén – szinte elmozdíthatatlanná válik. Ekkor ugyanis a tisztviselők felmentésének körében nem alkalmazhatók az úgynevezett szervezeti okok, mint amilyenek a szervezet megszűnése, a szervezetben végrehajtott átszervezés vagy a szervezet valamely feladatának megszűnése, amelyek miatt a tisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség az adott szervnél. Mert ezek persze bekövetkezhetnek, de ha az állam a szolgálatadó, akkor a tisztviselő igényt tarthat arra, hogy az állam egy másik közigazgatási szervnél foglalkoztassa tovább. Értelemszerűen, ha a szolgálatadó *valamely közigazgatási szerv*, úgy az őt érő hatások átgyűrűznek a tisztviselőre, és sebezhetőbbé teszik a jogviszony stabilitását.

A magyar közszolgálat gyakorlata e kérdésben nem tekinthető egységesnek. Magyary Zoltán a közhivatalnok fogalmának klasszikus meghatározásakor így ír: „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.”²⁴³ Tehát Magyary idején mind az állam, mind adott közigazgatási szerv lehetett szolgálatadó. Valószínűleg ebből is következően a pályabiztonság rendkívül erős volt a két világháború között hazánkban. A későbbi korszakokban azonban a megoldás leegyszerűsödött: mindig a közigazgatási szervet tekintették szolgálatadónak, nem pedig az államot. Ez így van ma is, még akkor is, ha a törvény – bizonyosan szimbolikus okból – másként fogalmaz. A Kttv. 36. § (1) bekezdése szerint: „A kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között a köz szolgálata

²⁴³ MAGYARY 1942, 376.

és a munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.” A törvény összes többi rendelkezéséből már az olvasható ki, hogy *a tisztviselőt alkalmazó közigazgatási szerv a szolgálatadó*, s ezért találhatjuk meg a felmentési okok között a szervezeti okokat is, bármelyik közigazgatási tisztviselői rétegre is tekintünk. Ezt a megoldást úgy jellemezhetnénk, hogy egy oldalról a kormányzat jelezni akarja – különösen a kormánytisztviselők és az állami tisztviselők felé – a szoros kötődést, ugyanakkor meg is akarja tartani a szélesebb körű felmentési okok nyújtotta rugalmasabb létszámgazdálkodási lehetőséget.

2. A közszolgálati jogviszony keletkezésekor a személyi állomány minőségére ható tényezők közül ki kell emelnünk az alkalmazott kiválasztási eljárásokat. Ezek közül meghatározó jelentőségű a *pályázati rendszer*. Ennek lényege, hogy egy megüresedett vagy a közeljövőben megüresedő munkakört a lehető legszélesebb körben meghirdetik (toborzás), és mindenkinek lehetőséget biztosítanak a jelentkezésre, aki megfelel a pályázati feltételeknek. Többnyire létrehoznak egy bizottságot, amely elbírálja a pályázatokat és sorrendbe állítja az érvényesen pályázókat. A bizottság számtalan módszert vehet igénybe a bírálathoz: a személyiségkutató elbeszélgetéstől a versenyvizsgán keresztül a pszichikai vizsgálatig terjedhet a kör. A bírálóbizottság javaslata alapján aztán a munkáltatói jogkör gyakorlója hozza meg a döntést. Fontos, hogy a pályázati eljárásra vonatkozó garanciális szabályokat a törvénynek tartalmaznia kell, például a pályázati felhívásnak minden olyan feltételt tartalmaznia kell, amely az elbírálás során szerepet játszik, és csak azt lehet kinevezni, aki érvényes pályázatot nyújtott be.

A közigazgatási tisztviselők kiválasztásakor a pályázati eljárás hazánkban mindig meglehetősen *mostoha sorsú* volt. A részletek mellőzése nélkül jelezzük, hogy volt olyan időszak, amikor elvileg kötelező volt, de a törvény sok felhatalmazást adott a mellőzésére (például a közigazgatási szerv vezetője dönthetett úgy, hogy adott munkakör esetében nem alkalmazza). Volt, hogy a törvény nem is említette a pályázati eljárás lehetőségét. A hatályos Kttv. 45. § (1) bekezdése ekképp rendelkezik: „Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.” Tehát fő szabályként a pályázat nem kötelező, minden esetben a szerv dönt az alkalmazásáról.

Mindezek után lássuk a pályázati eljárás *alkalmazása körüli dilemmát*. A közszolgálatlal foglalkozó szakemberek jelentős része²⁴⁴ mindig is szorgalmazta a pályázat kötelezővé tételét minden közigazgatási munkakör betöltésekor. A legfontosabb érvek a pályázati eljárás mellett, hogy a széles körű toborzás miatt a legdemokratikusabb, a legjobb pályázó megtalálását biztosító és így a leghatékonyabb eszköz. Képes arra, hogy visszaszorítsa az elvtelen patronázst, az érdekek helyett valamilyen más tényezőt alapul vevő kiválasztás működését. Ugyanakkor az ellenérvek is számosak, tény, hogy viszonylag hosszadalmas, relatíve magas költségű módszer, amely az ellenzői szerint számtalan esetben (főként kisebb településeken) semmilyen eredménnyel nem kecsegtet. A pályázati eljárást övező vitákban a kormány – úgy tűnik – jelenleg nem akart állást foglalni, ezért született a nem kötelező, de megengedő szabályozás.

²⁴⁴ Lásd például: LŐRINCZ 1986; LŐRINCZ 1995b.

3. Korábban már esett szó a *képesítési előírásokról*, s jeleztük, hogy a zsákmány-rendszerek idején gyakorta enyhítettek rajtuk, vagy akár meg is szüntették őket annak érdekében, hogy politikailag megbízható, ám kellő szakmai felkészültséggel (végzettséggel) nem rendelkező káderek kerülhessenek a közigazgatási munkakörökbe. A jogegyenlőségen alapuló *merit systemekben* mindenhol alkalmaznak képesítési előírásokat, méghozzá jogszabályokban foglaltakat. Abban azonban már lényeges különbség van, hogy milyen típusú előírásokat fogalmazznak meg, hogy milyen szakmai ismereteket tekintenek fontosnak a közigazgatásban.

Ennek a kérdéskörnek most talán a legfontosabbikát vizsgáljuk meg, azt, hogy a kormányzatok szerint *generalistákra* vagy *specialistákra*²⁴⁵ (illetve ilyen típusú tudással rendelkezőkre) van-e inkább szükség a közigazgatási szervezetben. Röviden a kettő különbségéről. Generalistáknak hívjuk azokat a szakembereket, akik valamilyen közigazgatási képzési intézményben szereznek oklevelet, tudásuk a közigazgatás szervezetére, feladataira és működésére irányul, egyszerűen szólva: a közigazgatás minden szervében képesek elhelyezkedni és hatékony munkát végezni. Az is igaz azonban, hogy a közigazgatásnak vannak olyan területei, amelyekhez a generalisták nem értenek, mert nem tanulták azokat. Ilyenek például az építésügyi igazgatásban a mérnöki ismeretek, az oktatási igazgatásban a pedagógiai ismeretek, az egészségügyi igazgatásban pedig az orvosi ismeretek. Ez utóbbiakat ismerik a specialisták: a mérnökök, pedagógusok, orvosok, közgazdászok és más szakemberek. Az ő tudásukra azonban az jellemző, hogy a közigazgatásnak csak egy szűk szeletéhez értenek, de ahhoz teljes mélységben. Amíg a generalisták alapvetően „csak” a közigazgatásban tudnak elhelyezkedni, addig a specialistáknak a közigazgatás nem a fő terepük, de ott is tudnak érvényesülni.

A magyar közigazgatási közszolgálatban a második világháborút követően, amikor már jelen voltak a képesítési előírások, kezdetben a specialisták játszották a főszerepet, ők töltötték be a vezetői munkakörök jelentős részét is. Igaz, generalistaképző felsőfokú intézmény nem is működött Magyarországon egészen 1978-ig, az NKE jogelődje, az Államigazgatási Főiskola megalapításáig. Nehéz megmondani, hogy a generalistaképző intézmény hiánya miatt preferálták a specialistákat, vagy a közigazgatás lényegéről való gondolkodás miatt született csak ilyen későn a főiskola. Mindaddig – sőt, még évekkel később is – a jogászok játszottak bizonyos generalista szerepet a közigazgatásban, azzal együtt, hogy tanulmányaik alapján részben túlképzettek, részben alulképzettek voltak e területen.

Mára a *kormányzati személyzetpolitika e tekintetben gyökeresen megváltozott*. Lássuk ennek jeleit. Egyfelől a közigazgatási tisztviselők képesítési előírásairól szóló törvények és kormányrendeletek²⁴⁶ a közigazgatási munkakörök jelentős részét ma már közigazgatási ismeretekhez kötik. Másfelől az állami tisztviselői munkakörök (amelyek – emlékeztetőül – ma még csak a megyei kormányhivatalokban és járási hivatalaikban léteznek, de a tervek szerint a jövőben a központi államigazgatási szervezetben is bevezetik őket) be sem tölthetők az NKE-n szerezhető közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés során szerzett szakképzettség nélkül.²⁴⁷ Végül legutóbbi fejleményként meg kell említenünk a generalista képzés legmagasabb szintjeként értékelhető államtudományi osztatlan

²⁴⁵ A témakörrel a magyar szakirodalomban részletesen foglalkozott: LŐRINCZ 1988.

²⁴⁶ Kttv., Áttv., 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól, illetve 315/2016. (X. 20.) Korm. rendelet az állami tisztviselők képesítési előírásairól.

²⁴⁷ Áttv. 5. § (2) bekezdés.

mesterképzés beindítását az NKE ÁKK-n. E szak képzési és kimeneti követelményei foglalják össze a generalistákkal szemben támasztható legfőbb szakmai elvárásokat, amelyek világossá teszik, hogy a közigazgatásban a generalisták visszaszerezték a vezető szerepet. E szerint a képzés célja:

- az állam feladatával, szervezetével és működésével kapcsolatos tudást komplexen, az állami humán tőkét rendszerszemlélettel kezelni tudó, magas szintű tervezési, stratégiai, elemzési és vezetői feladatot ellátni képes,
- a közpolitikai stratégiai tervezést és hatáselemzést átfogó ágazati, szakpolitikai költségvetési-gazdasági szemlélettel kezelő,
- a kormányzati modelleket, technikákat, az alapvető közjogi és közigazgatási jogi kereteket ismerő,
- az államszervezet, az államigazgatás hatékony változásmenedzsmentjére képes,
- az állami tevékenységet összehasonlító módszerrel és nemzetközi modellek szerint is szervezni tudó,
- az állami működést meghatározó és befolyásoló társadalmi és politikai, gazdasági és emberi tényezők átfogó ismeretének és megismerésének képességével rendelkező szakemberek felkészítése a közszolgálati életpályára.

Míndez természetesen nem jelenti a specialisták „száműzését” a közigazgatásból, szerepük továbbra is nélkülözhetetlen, de nem az ő feladatuk a közigazgatás fejlesztése vagy stratégiai irányítása.

4. Végül vizsgáljuk meg a *közigazgatási szolgálati jogviszonyt létrehozó aktust, a kinevezést*.²⁴⁸ Más módon keletkezik ugyanis a munkaviszony és a közszolgálati jogviszony. A munkaviszony kétoldalú, a munkáltató és a munkavállaló közötti munkaszerződéssel jön létre, amelyben a felek – elvileg és jogilag, de nem feltétlenül gazdasági erejüket illetően – mellérendeltségi helyzetben vannak, tehát megegyezésre törekedve alakítják a szerződési feltételeket. Ezzel szemben a kinevezés – lényegét tekintve – a szolgálatadó egyoldalú jogi aktusa, amelyet a közigazgatási tisztviselőnek el kell ugyan fogadnia, de nincs érdemi lehetősége a kinevezésben foglaltak alakítására. Ugyanis a kinevezés tartalmát – éppúgy, ahogy az egész szolgálati viszonyt – a jogszabályok többnyire eltérést nem engedő módon rendezik. A jogalkotó többször is rögzítette az erre vonatkozó kormányzati szándékot, legplasztikusabban talán a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény indokolásában. Ebben rögzíti, hogy a közszolgálati jogviszony nem mellérendeltségi, hanem olyan kapcsolat a jogalanyok között, amelyben az állam egyoldalú aktussal nevezi ki a kormánytisztviselőt.²⁴⁹

5.2. Az előmenetel

Az előmenetel alapvetően a *zárt rendszerű közszolgálatokban* értelmezhető pragmatikai elem. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az ilyen pragmatika központi eleme vagy akár névadója, hiszen hívhatjuk a zárt rendszerű közszolgálatot karrierrendszernek is. Központi elemnek

²⁴⁸ A kinevezés jellegéről, a munkaszerződéshez való viszonyáról lásd: KUN 2019b.

²⁴⁹ T/45. számú országgyűlési iromány a 2010–2014 közötti ciklusból.

pedig azért tekinthetjük, mert egy jól felépített közszolgálati pragmatikában az előmenetel szorosan összefügg a jogviszony többi elemével. Legszorosabban talán a *minősítéssel (teljesítményértékeléssel) és az illetményrendszerrel*. Az előzővel azért, mert a minősítés alapján lehet dönteni az előmenetel egyes típusainak, főként a besorolásban való előmenetelnek a kérdésében. Utóbbival pedig azért, mert a zárt rendszerű közszolgálatokban az előmenetel bármilyen formája rendszerint együtt jár az illetmény növekedésével. Ezeken túl röviden említhetjük még a képzést-továbbképzést, hiszen sokszor valamilyen új ismeret megszerzése az előmenetel feltétele, vagy a fegyelmi eljárást, hiszen a fegyelmi büntetések jelentős része kihathat a tisztviselő előmenetelére (várakozási idő meghosszabbítása, visszavetés a besorolásban, címtől való megfosztás stb.).

Megfigyelhetjük, hogy a szabályozott előmenetel (s főként a besorolásban való előmenetel) csak a közszolgálatok sajátja, a *versenyszférában általában nem alkalmazzák*, vagy ha igen, akkor sem jogszabályok alapján. Ennek alapvető oka feltehetően az, hogy a magán-szférában a magasabb bérek és egyéb illetményelemek kellő ösztönzést jelenthetnek a munkavállalóknak. A közszférában a szabályozott, kiszámítható, esetleg alanyi jogon járó előmenetel teheti vonzóvá a pályát a szakemberek számára. Egy előrelátható, befutható pálya a vele járó illetménnyel, a biztonságos karrier lehetősége fontos érv a közszolgálat mellett. Emellett természetesen az előmeneteli törekvés fontos motiváció is a közszolgálatban.

Ahhoz, hogy megértsük a kormányzati döntések lehetőségeit és korlátait, meg kell ismernünk a zárt közszolgálatokban működő *előmeneteli rendszerek két fő típusát*. Az egyik az *automatikus előmeneteli rendszer*, amelynek fő tényezője az időmúlás, a szenioritás. Tehát a besorolásban való előmenetelhez a megfelelő, átlagos munkavégzésen kívül elegendő a közszolgálati jogviszonyban töltött idő növekedése. Rendszerint alanyi jogon jár ez az előmenetel, így a pálya abszolút kiszámíthatóvá válik (természetesen mindez nem vonatkozik a vezetői előmenetelre vagy a címek elnyerésére). Az automatikus előmenetel tehát a tapasztalatot díjazza elsősorban, s tegyük hozzá, nem is alap nélkül, hiszen a gyakorlat, a kapcsolatok, a rutin nagyban hozzájárulnak a hatékony munkavégzéshez. Ugyanakkor e rendszerrel kapcsolatban felhozható legerősebb ellenérv, hogy csak átlagos munkateljesítményre ösztönöz. Az előmeneteli rendszerek másik nagy típusa az *érdemeken alapuló, úgynevezett merit system* (amelyet már a kiválasztáskor is megismertünk, hiszen mindkét pragmatikai elemben ugyanaz a lényege). Ez a rendszer nagy hangsúlyt helyez a teljesítményre mint legfőbb érdemre, s persze az új ismeretek megszerzésére, a pozitív kompetenciákra stb. Tehát a teljesítményértékelésnek és a minősítésnek a szerepe itt kiemelkedő. Az érdemeken alapuló előmeneteli rendszerekben is jelen van az időmúlás mint az egyik előmeneteli szempont, így valamiféle automatizmus e rendszerben is érvényesül.

Úgy véljük, hogy az előmeneteli rendszer kialakításával kapcsolatos megfontolásokat rendkívül plasztikusan mutatja be Magyary Zoltán: „Az egyik szempont a szolgálati idő és a rangidősség lehet. Ez önmagában véve megnyugtató eredményt sem az alkalmazott, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és tulajdonságok közt elhanyagolhatatlan különbségek vannak. A másik alkalmas szempont a munkateljesítmény, az eredményesség. A tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélés legmegbízhatóbb eleme és a kegyencbefolyás kiküszöbölésére a leghatékonyabb. Ennek a szempontnak kizárólagos alkalmazása azonban szintén nem vezet megnyugtató eredményekre, és ezért az a tapasztalat, hogy mindkét szempontot és ezenkívül még más

elemeket is együttesen mérlegelni kell, hogy a személyzet munkakedvét és munkateljesítményét az előléptetések minél kevésbé érintsék károsan.”²⁵⁰

A koncepció és a Ktv. egyaránt az érdemeken alapuló rendszert támogatta, de erős automatizmussal. Ez azt jelenti, hogy a besorolásban való előmenetelnél, ami valamennyi közszolgálati tisztviselő számára elérhető, a jogviszonyban töltött előírt idő megszerzésével, legalább alkalmas (tehát nem kiváló) minősítéssel és a jogszabály vagy a munkáltató által esetenként előírt feltételek teljesítése esetén a tisztviselő alanyi jogot szerzett az előmenetelre. Akkor értjük meg igazán ennek az előmeneteli formának az automatikus jellegét, ha tudjuk, hogy a jogszabály csak az alap- és szakvizsga-kötelezettséget írta elő (az alapvizsga letétele alól minden igazgatásszervező, jogász, közigazdász, rendőrtisztí főiskolát végzett mentesült), a munkáltatók pedig csak elvéve szabtak valamilyen követelményt.

Az előmenetellel kapcsolatos kormányzati személyzetpolitika csaknem két évtizedig változatlan maradt. 2010-től jelent meg a kormányzati dokumentumokban és a közszolgálati jogalkotásban az *életpálya* fogalma, amely gyökeres változást ugyan nem eredményezett a karrierrendszerben, de jelezte, hogy a kormány rendkívül nagy jelentőséget tulajdonít a kormánytisztviselőknek, ezért életre szóló pályát kínál nekik. (Nem véletlen, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény indokolásában olvashatjuk legplasztikusabban az életpályáról alkotott kormányzati filozófiát.) A közszolgálati életpálya tartalma annyiban gazdagodik, hogy – mindenekelőtt a Magyar Programban olvashatóan – a három nagy hivatásrend (közigazgatási tisztviselő, katona, rendvédelmi hivatásos) életpályáját párhuzamosan, egymásra tekintettel kívánják szabályozni, megteremtve ezzel az *átjárhatóság* lehetőségét is.

A Magyar Program s főként a 2012-es változata hangsúlyosan összekapcsolja az előmeneteli (és javadalmazási) rendszert az úgynevezett *munkaköralapú rendszerrel*. Ennek lényegéről a 2.5.3. pontban részletesen olvashatunk. Itt azonban meg kell jegyeznünk, hogy bizonyos munkaköri elemzéseken és jogszabályi változásokon (munkaköri pótlék megjelenése) túlmenően a munkaköralapú rendszer nem vált általánossá a magyar közszolgálatban, érdemben nem alakította át az előmeneteli rendszerünket, az ma is a Ktv.-ben megismert és a Kttv.-ben továbbélő karrierrendszer maradt.

5.3. A teljesítményértékelés és a minősítés

A teljesítményértékelés és a minősítés talán a *legtöbb koncepcióváltozáson* átment pragmatikai elemek az elmúlt évtizedek hazai közszolgálati jogfejlődésében. Ha a két jogintézmény lényegét kívánjuk megragadni – anélkül, hogy most még a különbségeket vizsgáljunk –, úgy azt mondhatjuk, hogy olyan közszolgálati rendszerekben, amelyekben valamilyen előmeneteli vagy más néven *karrierrendszer* működik, a tisztviselők munkájának, teljesítményének vizsgálata elengedhetetlen. Tehát az előmenetel bármilyen típusában (besorolásban, címben, vezetői kinevezésben, illetményben) való döntés előtt el kell végezni a közszolgálati tisztviselők teljesítményének értékelését. Látható, hogy teljesítményértékelésnek, minősítésnek önmagában nincs sok értelme, csak a közszolgálati pragmatika többi elemével – főként az előmeneteli és az illetményrendszerrel – összefüggésben válnak fontossá. Így az is meg-

²⁵⁰ MAGYARY 1942, 439.

állapítható, hogy a vizsgált pragmatikai elemeink a zárt rendszerű közszolgálatok sajátjai, a nyílt rendszerekben kidolgozott teljesítményértékelési és/vagy minősítési rendszerekkel nem találkozhatunk.

Még tovább menve elmondhatjuk, hogy a teljesítményértékelés és a minősítés jelentősége más és más a klasszikus zárt rendszerű közszolgálati modellekben és azokban a közszolgálatokban, amelyekben az előmeneteli automatizmusokat kezdik lebontani. A klasszikus *zárt rendszerekben*, ahol az előmenetel (s mindenekelőtt a besorolásban való előmenetel) erősen automatikus, ahol a meghatározó jelentőségű előmeneteli szempont az időmúlás, a közszolgálati jogviszonyban töltött idő hossza (bevett kifejezéssel szenioritásnak is hívjuk), a minősítés során valójában csak a tisztviselő általános alkalmasságáról kell döntenet, s az előmenetelhez többnyire elegendő a megfelelő (s nem a kiváló) teljesítmény. *Az Európai Unió sok államában* azonban már nem ilyen előmeneteli rendszereket találunk. Az automatizmusok nem vagy nem minden előmeneteli formában érvényesülnek, az időmúlás csak az előmenetel egyik feltétele. A tisztviselőktől, akik ugyan a társadalom tagjai számára látnak el nélkülözhetetlen igazgatási feladatokat, de mégiscsak az általuk befizetett adókból kapják az illetményüket, kimagasló teljesítményt várnak el. A pályán való előmenetelnek, magasabb illetménynek kizárólag kiváló teljesítményértékelés/minősítés lehet az alapja.²⁵¹

A teljesítményértékelés és minősítés fogalma, egymáshoz való viszonyuk országonként és időszakonként változó. Van, ahol mindkét jogintézmény ismeretes, máshol csak az egyik vagy a másik. Mint rövidesen látni fogjuk, hazánkban volt olyan időszak, amikor csak a minősítés létezett a közszolgálatban, ma mindkettő jelen van. Minderre tekintettel, ha szeretnénk elméletileg meghatározni a két jogintézményt, akkor a több és a kevesebb viszonyával jellemezhetjük őket. *A teljesítményértékelés* eredeti funkciója a tisztviselők rövidebb időszak – általában egy év – alatt nyújtott munkateljesítményének a vizsgálata. Az időszak elején teljesítménykövetelményeket határozhatnak meg a dolgozó számára, s az időszak végén ezek teljesülését nézik. A *minősítés* lényege pedig az előmenetel kérdésében való megalapozott döntés szolgálata. Ezért hosszabb időszakonként végzik, jellemzően az előmenetel kérdésében való döntés előtt, de legalább négy-öt évenként biztos sor kerül rá. A teljesítményértékelés megállapításaira épít, de azt kiegészíti a tisztviselő magatartására, kompetenciáira, személyiségjegyeire vonatkozó további, gyakorta igen részletező elemzéssel.

Lássuk ezek után a teljesítményértékelésre és a minősítésre vonatkozó kormányzati személyzetpolitikai elképzeléseket.²⁵² *A rendszerváltást követő* első közszolgálati törvény, a Ktv. a tisztviselők munkájának értékelése körében is visszanyúlt a korábban már említett *konceptióhoz*.²⁵³ A koncepció egyetlen esetben használja a teljesítményértékelés kifejezést, de aztán meg is feledkezik róla, s csak a minősítés jogintézményét tárgyalja. Az előző korszak minősítési rendszerének bírálatából kiindulva (a minősítési szempontok között sok a szubjektív és a politikai elem, nem elég hangsúlyos a szakmai tevékenység vizsgálata, nincs közvetlen, jogilag garantált kapcsolat a minősítés eredménye és a tisztviselő szakmai karrierje között) fogalmazza meg a minősítés jövőbeli funkcióját és működését.

²⁵¹ BALÁZS 2002, 10.

²⁵² Lásd erről részletesen: GYÖRGY 2019.

²⁵³ *Egy Konceptió a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)*. Belügyminisztériumi Szakértőbizottság, 1990 márciusa. 21–25.

Olyan minősítési rendszert vizionál, amelyben a minősítés és az előmenetel szervesen összekapcsolódik, s amelyben egyes előmeneteli formák (alapvetően a besorolásban való előmenetel) megfelelő minősítés esetén alanyi jogon járnak. (E kifejezés alatt azt értjük, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának nincs mérlegelési joga az előmenetel kérdésében való döntéskor, ha a minősítés megfelelő.)

A Ktv. átveszi a koncepció minősítésre vonatkozó alapvetéseit. Nem ismeri a teljesítményértékelést, kizárólag a minősítés segítségével lehet értékelni a köztisztviselőt. A minősítés lényegét az előmenetelről való döntésben határozza meg. Az előmenetel a minősítésre tekintettel részben automatikussá vált, hiszen a besorolásban való előmenetelnél a legalább alkalmas minősítés (az időmúlás és bizonyos, nem nagyszámú feltétel teljesítése esetén) garantált előmenetelt biztosított. Úgynevezett vegyes minősítési rendszer jött létre, amelynek lényege, hogy a minősítést végző vezető a törvényben (annak mellékletében) szereplő minősítési lapon szereplő szempontok alapján értékeli a dolgozóját, de azt kiegészítheti további, saját maga által meghatározott szempontokkal.

A koncepció és a Ktv. eredeti szövegének elemzése alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a kormány a minősítési rendszer megválasztásával, valamint a minősítés és az előmenetel összekapcsolásával – és természetesen a többi pragmatikai elem koherens szabályozásával – *klasszikus, zárt karrierrendszerű köztisztviselői modellt alkotott*.

2001-ben a köztisztviselők értékelése új elemmel gazdagodott. Egy törvénymódosítás bevezette közszolgálati rendszerünkbe a *teljesítményértékelést*.²⁵⁴ Figyelemre méltó, hogy – amint erről az előző pontban már szó volt – a teljesítményértékelést ugyanaz a törvénymódosítás vezeti be, mint amelyik a köztisztviselői életpályát. Mindez arra a kormányzati szándéokra utal, amelyik meg akarja tartani a zárt rendszerű tisztviselői pályát, de ugyanakkor erősíteni kívánja a tisztviselőkkel szembeni teljesítménykövetelményeket. A teljesítményértékelés ekkor az e fejezet elején említett elméleti modellnek felelt meg, s a minősítés megalapozását szolgálta. Nevének megfelelően nem vállalkozott többre, mint a köztisztviselők egyéves munkateljesítményének értékelésére. Minden év elején úgynevezett teljesítménykövetelményeket szabtak meg valamennyi tisztviselő számára. Ez elvileg úgy történt, hogy a közigazgatás központi céljaiból a tisztviselőt foglalkoztató szervezet megfogalmazta saját kiemelt szervezeti céljait, s abból bontották le az egyes köztisztviselők egyéni teljesítménykövetelményeit. Sokszor persze egyszerűbben történt a követelmények kitűzése (például a tisztviselő munkaköri feladataiból kiemelve), de az tény, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója, a főnök, minden évben köteles volt értékelni a beosztottja teljesítményét. A teljesítményértékelésnek *két következménye* volt: egyrészt jutalmat lehetett adni a tisztviselőnek jó teljesítménye esetén (ennek részleteibe, helyenként szinte alkalmazhatatlan szabályaiba nem megyünk bele), másrészt az értékelés reális alapul szolgált a minősítés számára. A minősítés továbbra is megtartotta összetettebb, a kompetenciákra s egyéb szempontokra is kiterjedő jellegét.

Témánk szempontjából a következő változást a Kttv. hatálybalépése eredményezte. Álláspontunk szerint, bár jelentős kormányzati személyzetpolitikai irányváltás nem mutatható ki a teljesítményértékelés és a minősítés alapvető funkciójára vonatkozóan, az új – s máig hatályos – megoldás mégis vitákat gerjesztett. Ugyanis a teljesítményértékelés és a minősítés eltérő jellege megszűnt, gyakorlatilag a teljesítményértékelés átvette a minő-

²⁵⁴ A Ktv.-t módosító 2001. évi XXXVI. törvény 36. §-a.

sítés feladatait is. Jelenleg a közszolgálati tisztviselők teljesítményét évente kell értékelni, s legalább két teljesítményértékelés eredménye teszi ki a minősítést. Tehát a minősítés valójában a teljesítményértékelések átlaga, s továbbra is ennek eredményétől függ a közszolgálati tisztviselő előmenetele. Az új megoldással nem változott a köztisztviselői pálya karrierjellege sem. Jegyezzük meg végül, hogy a teljesítményértékelés (és ezáltal a minősítés) szempontjai ugyanakkor jelentősen megváltoztak, sokkal árnyaltabb képet festhetnek az értékelt tisztviselőkről.

Bár a teljesítményértékelés (minősítés) alapvető, a közszolgálati tisztviselői pályán belüli funkciója változatlan maradt, az új szabályozás mégis szolgál egy *fontos kormányzati célt*, nevezetesen három hivatásrend között az *újárthatóság* megkönnyítését. Ez úgy valósul meg, hogy a közszolgálati tisztviselők, a hivatásos katonák és a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjai egyéni teljesítményértékelésére ugyanazon kormányrendelet²⁵⁵ hatálya terjed ki. Emiatt alapvetően ugyanazon szempontok szerint értékelik a teljesítményüket, illetve őket magukat, tehát ha pályát akarnak módosítani, az új közszolgálati szervezet munkáltatói jogkörének gyakorlója össze tudja vetni a jelentkező teljesítményét és kompetenciáit a náluk elvárható teljesítménnyel és kompetenciákkal.

Amint korábban említettük, külön törvény született az *állami tisztviselőkről*. Ami az Áttv. teljesítményértékelésre és minősítésre vonatkozó szabályait²⁵⁶ illeti, röviden megállapíthatjuk, hogy sem a két jogintézmény funkciójában, sem a szabályozás lényegi tartalmában nem hozott változást a Kttv.-hez képest. Így tehát joggal feltételezhetjük, hogy a kormányzati célok és elvárások is azonosak.

Ha az előző pontban tárgyalt előmenetelre, illetve a most vizsgált teljesítményértékelésre és a minősítésre vonatkozó magyar kormányzati személyzetpolitikáról mondottakat összegezni kívánánk, úgy azt állíthatjuk, hogy e tekintetben hazánk továbbra is az inkább zártabb karrier- vagy más néven életpályamodell híve. A jó színvonalú teljesítményértékelés és minősítés erőteljes jogosultságokat biztosít a közszolgálati tisztviselők részére, főként a besorolásban való előmenetelük során.

5.4. Az illetményrendszer

Korábban már többször szó esett arról, hogy az előmeneteli rendszer, a teljesítményértékelési és minősítési rendszer, valamint az illetményrendszer ezer szálon összefügg. Így ezeket a gondolatokat nem kell, hogy megismételjük. Egy adott ország közszolgálati rendszerében alkalmazott illetményrendszert mindenekelőtt az határozza meg, hogy nyílt vagy zárt rendszerű-e a közszolgálat. *Nyílt rendszerben* a díjazás hasonlóan alakul a magánszférához, tehát az illetmény nagysága, esetleges összetétele alapvetően megállapodás kérdése, amelyre hatnak a kereslet-kínálat viszonyai. A *zárt rendszerben* jogszabályok, illetménytáblák állapítják meg a közszolgálati tisztviselők illetményét. Nemzetközi tapasztalatok is mutatják, hogy a zárt rendszerű közszolgálatokban a tisztviselők kereseti és jövedelmi helyzetét döntően nem a munkaerőpiaci kereslet-kínálat határozza meg, hanem a közszolgálat (az adott

²⁵⁵ A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet.

²⁵⁶ Az Áttv. felhatalmazása alapján a kormány külön rendeletet is alkotott az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről: a 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendeletet.

közszolgálati ág) értékére vonatkozó *társadalmi (s azt megfogalmazó kormányzati) absztrakció és persze a költségvetés lehetőségei*. Tehát az illetményeknek ki kell fejezniük, hogy a társadalom számára (amelynek tagjai az adójukból finanszírozzák a közszolgálat működését) mennyit érnek a közszolgálati tisztviselők által nyújtott szolgáltatások.

Az absztrakció kapcsán talán a legfontosabb kérdés az *illetményrendszer típusának* kiválasztása. A közigazgatási tisztviselők esetében a rendszerváltozást követően két típus fedezhető fel. Az egyik, amelyet a Ktv. vezetett be közszolgálati rendszerünkbe, s amelyet a kormánytisztviselői törvény, majd a Kttv. is átvett, az úgynevezett *folyamatos előrehaladáson alapuló korcsoportos rendszer*. Lényege, hogy az illetményrendszer összekapcsolódik az előmeneteli rendszerrel, s ahogy a tisztviselő a besorolásában előrelép (magasabb korcsoportba, fokozatba), úgy az illetménye is emelkedik. Ugyanez történik, ha címet kap, vagy vezetővé nevezik ki. Ez az illetmény kiszámítható emelkedést mutathat, tehát egy pályakezdő tisztviselő meg tudja állapítani, hogy az előmeneteli feltételek teljesítése esetén meghatározott idő múlva mekkora illetményre számíthat. A másik alkalmazott rendszer az Áttv.-ben található, úgynevezett *alsó-felső határos* illetményrendszer, amelyben az egyes előmeneteli osztályokhoz és fokozatokhoz nem fix összeget rendel a jogalkotó, hanem egy minimális és egy maximális összeget, amelyek között a tisztviselő tényleges illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg a törvényben foglalt szempontok figyelembevételével. Feltehetően ez a mérlegelési lehetőség „győzte meg” a kormányt, hogy a csaknem negyedszázadig működő illetményrendszert a től-ig rendszerre cserélje. Ez a megoldás jobban ki tudja fejezni a tisztviselő teljesítményének értékét, igaz, magában hordozza a főnöki szubjektivitás lehetőségét is, amely a Kttv. rendszerében kisebb veszélyt jelent.

A kiválasztott illetményrendszer-típus természetesen csak egy eszköz. Az az alapján megállapított illetmények nagysága erőteljesen függ *a költségvetés teherbíró képességétől*. Mert azon túl, hogy a kormányzat az említett absztrakció útján meghatározza, hogy milyen kereseti arányok legyenek az egyes közszolgálati rétegeknél, a kezét megköti a rendelkezésre álló erőforrások nagysága. Így csak azt állapíthatjuk meg, hogy például a kormányzati személyzetpolitika magasabb illetményeket szán az állami tisztviselőknek, mint az önkormányzati köztisztviselőknek, de azt nem tudhatjuk, hogy milyen magasak lennének az illetmények, ha gazdagabb lenne a költségvetés. Az mindenesetre bizonyosnak látszik, hogy az illetményszintek kialakításakor tekintettel kell lenni *a közszolgálati pálya versenyképességére*, nehogy kiürüljön, kontraszelektálttá váljon a közszolgálat.

Az illetményrendszer kialakításakor dönteni kell még az alábbi – legfontosabb – kérdésekben.²⁵⁷

- Fejezze-e ki az illetményrendszer a közigazgatási szervek eltérő jellegét, típusát? Láthattuk, hogy a rendszerváltás idején megszületett koncepció és a Ktv. nem tett különbséget e tekintetben a szolgáltató szervek között. Az „egy közigazgatás, egy közszolgálat” elvét vallották. A későbbiekben aztán a kormányzat kiemelt jelentőséget tulajdonított a kormánytisztviselőknek és az állami tisztviselőknek, eltérő törvényeket alkotott róluk, amelyekben az illetmények is eltértek a köztisztviselőktől.

²⁵⁷ Lásd erről részletesen: HORVÁTH 2013, 87–90.

- Figyelembe kell-e venni a közigazgatási tisztviselőt alkalmazó szolgáltató szerv hierarchiában elfoglalt helyét?
A válasz erre többnyire igenlő hazánkban is, így a központi közigazgatási szervezetben az illetménykiegészítés jogintézményének segítségével a kormánytisztviselők magasabb díjazásban részesülnek, mint az önkormányzati tisztviselők.
- Tekintettel kell-e lenni a tisztviselők iskolai végzettségére?
Általánosan elfogadott, hogy a felsőfokú és a középfokú végzettségű tisztviselők díjazását külön-külön illetménytáblákon találjuk, s a felsőfokú végzettségűek jelentősen magasabb bért kapnak.
- Számítson-e a betöltött munkakör?
Egyértelmű különbség hatályos jogszabályainkban a vezetők és a beosztottak illetménye között van. A legalacsonyabb vezetői munkakörben is nagyobb az illetmény, mint a legmagasabb nem vezetői besorolásban. Amint arról már többször is volt szó, nem sikerült még általánossá tenni a munkaköralapú bérezést, nagyobb a jelentősége tehát annak, hogy ki milyen szintű szervnél dolgozik, mint hogy milyen munkakört tölt be.
- Mekkora súlya legyen a teljesítménynek a díjazásban?
E kérdés jelenti talán a legnagyobb kihívást a jövő közszolgálatának, akár általánossá válik a munkakör alapú illetményrendszer, akár nem. A társadalmi elvárásoknak feltehetően csak úgy lehet megfelelni, ha a közszolgálati előmenetel, díjazás teljesítményfüggővé válik. Már ma is vannak ennek jelei, például a jó teljesítményértékelés jutalommal járhat, a kimagasló minősítés felgyorsíthatja az előmenetelt, de – amint már említettük – a zárt karrierrendszerű előmeneteli és illetményrendszer jellemzi működő közszolgálatunkat.
- Inflációkövető legyen-e az illetményrendszer?
A mai alacsony inflációs, esetenként deflációs időszakban ennek a kérdésnek kisebb a jelentősége, de nem így volt ez a Ktv. születésekor, és azt sem tudhatjuk, miként alakul a jövő e tekintetben. Automatikus inflációkövetés nincs beépítve a közszolgálati rendszerünkbe, de az alkalmazott megoldások lehetővé teszik az illetmények pénzromláshoz igazítását. Jellemző példa talán a Kttv. ahol egy, a központi költségvetési törvény által meghatározott illetményalaphól kell kiszámítani minden tisztviselő illetményét. Így a kormánynak és az Országgyűlésnek minden évben lehetősége van (lenne) az illetményalap megemelésére az infláció mértékével.

5.5. A pályabiztonság

A pályabiztonság *a közszolgálatnak az a jellegzetessége*, hogy itt a közszolgálati alkalmazott sokkal nagyobb védelmet élvez a jogviszonyának stabilitása terén, mint egy magán-szférában dolgozó munkavállaló. Ez vonzó tényező, a pályapresztízs egyik megalapozója. Ez még akkor is igaz, amikor egy adott országban éppen nincs magas munkanélküliség, hiszen a munkahely elvesztése akkor is nehéz élethelyzetet eredményez, ha egyébként később nem reménytelen új munkát szerezni.

A pályabiztonságnak két lényeges előfeltétele van. Az egyik a korábban már megismert *depolitizált* rendszer. Ugyanis a zsákmányrendszerben a pályabiztonság nem értelmezhető, abban a tisztviselők ciklikus cseréjére épül a közszolgálati politika. Valójában folyamatos fluktuáció jellemzi a rendszert, amelyben pályabiztonságot nem ígérhetnek senkinek. A rendszerváltozás után a kormány felismerte, hogy nincs professzionális kormányzás professzionális tisztviselői kar nélkül, ezért a koncepcióban és a Ktv.-ben a depolitizált közszolgálat mellett foglalt állást. Ennek az ad különös jelentőséget, hogy a rendszerváltozás előtt a későbbi kormánypártok még „tavaszi nagytakarítást” ígértek, amely alatt a közigazgatás személyi állományának átvizsgálását is értették. A nagytakarítás azonban – a korábbi államigazgatási dolgozók lojális magatartására tekintettel – elmaradt. Úgy véljük, a felismerés helyes volt. Nemzetközi példák is igazolják, hogy ahol teret nyer a zsákmányrendszer, ott csökken a közszolgálat teljesítménye, hiszen a váltások miatt csökken a profizmusa. Ezért az állampolgárok sem becsülik meg a közszolgálatot, így meg sem akarják fizetni. A folyamat végső soron a pálya presztízsének csökkenéséhez vezet.

A másik előfeltétel a már szintén megismert *zárt rendszer*. A nyílt rendszerben ugyanis, ahol meghatározott állásra alkalmaznak valakit, nincs kidolgozott jogszabályi feltétel-rendszere a szolgálati jogviszony megszüntetésének, a kinevezések a feladat elvégzésével megszűnnek. A zárt rendszer klasszikus változatában a közszolgálat „élethossziglani” alkalmazást, elmozdíthatatlanságot jelent.

Hazánkban a *két világháború között* rendkívül stabil volt a közigazgatási tisztviselők állása. Azon túl, hogy természetesen ők maguk lemondhattak a szolgálati viszonyukról, csak néhány esetben lehetett megszüntetni a jogviszonyukat. Ilyen volt az állampolgárság elvesztése, az eskü megtagadása, a foglalkozástól való bírósági eltiltás, a fegyelmi vétség miatti elbocsátás és a nyugdíjazás (amellyel párhuzamosan új nyugdíjas közhivatalnoki jogviszony keletkezett), amely esetek mindegyikét természetes megszüntetési oknak tekinthetjük. Egyetlen felmentési eset volt, amely miatt nem tekinthettük teljesen biztonságosnak a közszolgálati pályát, ez pedig a tisztviselőt alkalmazó hivatal vagy az ott betöltött állás megszűnése. Tehát már ekkor sem az állam, hanem egy adott közigazgatási szerv volt a valóságos szolgálatadó.

A *rendszerváltozást követően* a közigazgatási tisztviselők pályája jóval biztosabbá vált a magánszféra alkalmazottainak munkaviszonyánál, de elmozdíthatatlanságról már nem beszélhettünk. Nézzük mindkét állítást! A *magánszféra munkavállalóinak* jogviszonya azért kevésbé biztonságos, mert a felmentés (az Mt.-ben felmondás) eseteit a törvény nem tartalmazza ugyanolyan taxatív felsorolással, mint a Kttv., hanem csak általános felhatalmazást ad. Az Mt. 66. §-a szerint a munkáltató a felmondását köteles megindokolni, de a felmondás indoka a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, képességével vagy a munkáltató működésével összefüggő ok lehet. Ezek a feltételek meglehetősen tágan értelmezhető fogalmak, így a munkáltató felmondási lehetősége széles körű. (Csak egy példa: ha egy gazdasági társaság elveszti a megrendelőinek egy részét, s így csökkentenie kell a termelését, a működésével összefüggő okból máris jogszerűen felmondhat munkavállalói egy részének.)

Más oldalról: miért nem tekinthetjük a *rendszerváltozás utáni köztisztviselőt elmozdíthatatlannak*? Döntően azért, mert a tisztviselő személyében rejlő felmentési okokon (például alkalmatlanság) túl úgynevezett *gazdasági és strukturális okokat* is tartalmazott már a Ktv. is. Gazdasági ok például a létszámcsökkentés elrendelése miatti felmentés (ami

mögött nyilvánvalóan költségvetési megfontolások húzódnak meg), strukturális ok pedig az átszervezés vagy a feladatmegszűnés. Azt mondhatjuk tehát, hogy a rendszerváltozás utáni kormányzati személyzetpolitika egy olyan pályát kívánt megteremteni a közszolgálati tisztviselők számára, amely nyújtott akkora stabilitást, amely a pályára tudta vonzani a jó szakembereket, s képes volt egy professzionális gárda kiépítésére, ugyanakkor valamiféle mozgásteret biztosított az államnak és a szolgálatadónak is ahhoz, hogy a költségvetési lehetőségekhez, illetve a feladatokhoz tudják igazítani a tisztviselői létszámot és összetételt.

A rendszerváltozástól *nappainkig tartó időszakban* a kormányzati személyzetpolitika a pályabiztonságot néha kismértékben csökkentette, néha azonban majdnem felszámolta. A csökkentésre példa a létszámcsökkenés, amelyet az eredeti Ktv.-ben csak az Országgyűlés, a kormány és a képviselő-testület döntése alapján lehetett végrehajtani, később azonban már a közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján is. A pályabiztonság megszűnését eredményezte volna a 2010-ben elfogadott kormánytisztviselői törvény és a Ktv. módosítása, amelyek – mint már említettük – bevezették volna a tisztviselők indokolás nélküli felmentésének lehetőségét. Az Alkotmánybíróság azonban az indokolás nélküli felmentést alkotmányba ütközőnek mondta ki.²⁵⁸ Az AB legfontosabb érveit érdemes megismerni:

- az Európai Unióban közös értéknek tekinthető követelmény, hogy a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére csak törvényben meghatározott esetekben és okokból kerüljön sor [*Recommendation No. R (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe*];
- az indokolás nélküli felmentés sérti a közhivatal-viselés alkotmányos alapját, amely az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető. Alkotmányos indok nélkül így nem lehet kizárni az állampolgárokat e jogból. Természetesen e jog nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét, a törvényhozónak joga van a felmentési okokat szabályozni, ez a döntési szabadság azonban nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon;
- az indokolás nélküli felmentés sérti a jogállamiság egyik alapelvét, a közigazgatási törvény alá rendeltségét azzal, hogy a közigazgatási szervek a felmentéskor a törvény által kellően nem körülhatárolt, a tisztviselők alapjogát érintő döntéseket hoznak. Így tehát a közigazgatási szervek mintegy függetlenednek a törvénytől, ami alkotmány sértő;
- azzal, hogy nincs indok a felmentésben, a tisztviselők nem tudnak mi alapján pert indítani a döntés ellen, ezzel pedig sérül a bírói jogvédelemhez való jog;
- végül az indokolás nélküli felmentés sérti az emberi méltósághoz való jogot is, mert nem biztosítja az emberhez méltó bánásmódot.

Az Alkotmánybíróság döntése után az Országgyűlés természetesen újraszabályozta a felmentési eseteket, és ismét kimondta, hogy a felmentést indokolni kell, és az indoknak valósnak és okszerűnek kell lenni.

Ugyanakkor nem változott meg az a kormányzati vélekedés, amelyet a kormánytisztviselői törvény indokolásából ismerhettünk meg (és a 2.5.2. pontban már összefoglaltunk),

²⁵⁸ A korábban már idézett 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

miszerint jelentős asszimetria alakult ki azzal, hogy a tisztviselő bármikor indokolás nélkül lemondhat a szolgálati viszonyáról, ezzel szemben a szolgálatadónak törvényben foglalt felmentési okokra kell hivatkoznia. Ezt az aránytalanságot az AB-döntés után a kormányzat úgy kívánta kiegyenlíteni, hogy új felmentési okokat konstruált, növelve ezzel a szolgálatadók lehetőségét a szükségesnek látszó felmentések megalapozására. Ekkor került a törvénybe a méltatlanság, a nem megfelelő munkavégzés, illetve a bizalomvesztés. Mindezek következtében a közigazgatási tisztviselői pálya biztonsága mára valamelyest csökkent a 90-es évek elején működő rendszerhez képest.

III. A kormányzati személyzetpolitika megvalósítását szolgáló stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati modellje

1. Emberierőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban

1.1. Az emberi erőforrás különleges szerepe a folyamatos fejlődésben

A közszolgálat jogszerű, professzionális, költséghatékony, eredményes működése, a változásokhoz való alkalmazkodási és tanulási készsége, képessége, összességében tehát a közszolgálat *versenyképessége* alapvetően azoknak *az embereknek, a személyi állomány tagjainak* a kezében van, akik a feladatokat *vezetőként* megtervezik, irányítják, ellenőrzik, döntéseket hoznak, gazdálkodnak a rendelkezésükre álló erőforrásokkal, az idővel, és *beosztott munkatársként* a munkát, a feladatokat végrehajtják.

A köz szolgálatához ezért olyan összetételű személyi állományra van szükség, akik kellő hozzáértéssel, jogszerűen, elkötelezetten és lojálisan látják el felelősségteljes munkájukat. A személyi állományt felfoghatjuk úgy is, mint a közszolgálati szervezetek számára rendelkezésre álló, meghatározó jelentőségű olyan erőforrást, amely az egyéb erőforrások közül egyedülként képes a *folyamatos megújulásra, fejlődésre* és a szüntelenül változó igények, társadalmi elvárások magas szintű kielégítésére.

A személyi állományra úgy kell tekintenünk, mint egy kiemelten fontos összetartó erőre, amely az egyéb rendelkezésre álló erőforrásokkal együtt képes azok szinergiáját megteremteni, életben tartani és kölcsönhatásukat a stratégiai célok teljesítése érdekében javítani.

Az emberi erőforrás vagy más néven a humán tőke „a szervezeti tagok képességén és tudásán alapuló, a munka- és élettapasztalatokból, valamint a motivációból összeadódó kollektív érték.”²⁵⁹ Ezért közel sem mindegy, hogy az érintett szervezetek és különösen azok vezetői miként, milyen formában, milyen felkészültséggel és hozzáállással gazdálkodnak a rendelkezésükre álló emberi erőforrással. Ugyanakkor az is fontos, hogy a vezetők munkáját mennyire tudják és képesek segíteni azok a szakemberek, akik az *emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő funkcionális szakterületi feladatokat* hivatottak ellátni.²⁶⁰

²⁵⁹ KAROLINY MÁRTONNÉ 2010a.

²⁶⁰ A szakirodalom az emberierőforrás-gazdálkodással egyező vagy ahhoz nagyon közeli tartalommal használja a következő kifejezéseket: HR-funkció, HR-tevékenység, emberierőforrás-menedzsment, személyzeti vagy személyügyi munka, munkaügyi tevékenység.

A közszolgálati HR-stratégia céljait, irányait a megvalósítás mikéntjét, annak kereteit és feltételeit a mindenkor regnáló *kormányzat személyzeti politikája* határozza meg (lásd a 4. pontot). A kormányzati személyzeti politika érvényre juttatásáért alapvetően a közszolgálati szervezetek vezetőinek és az emberierőforrás-gazdálkodást ellátó szervezeti egységeknek kell felelősséget vállalniuk. Ezért közel sem mindegy, hogy az érintettek tisztában vannak-e a kormányzati személyzeti politika és az emberierőforrás-gazdálkodás viszonyrendszerével, e funkcionális szakterületnek a közszolgálaton belül elfoglalt helyével, szerepével, és hogy milyen mélységben ismerik a HR-fejlődéstörténetét, az egymást követő fázisok kínálta lehetőségeket. Nagyon fontos az is, hogy a napjainkban legkorszerűbbnek tartott stratégiai emberierőforrás-menedzsmentet, illetve annak a közszolgálat sajátosságaihoz igazított modelljét milyen formában tudják az érintett szervezetek általános stratégiai céljaik teljesítéséhez felhasználni. A könyv jelen fejezete ezeket a kérdéseket járja körbe.

1.2. A kormányzati személyzeti politika és az emberierőforrás-gazdálkodás viszonyrendszere

A „klasszikusnak” vagy „megszokottnak” nevezett, zárt (érdem-, illetve karrieralapú) közszolgálati rendszermodell alkalmazó országok esetében a *személyzeti politika* a magánjogi, munkajogi szabályozásból kiindulva, de attól lényegében elkülönülten működő, közjogi szabályozás keretein belül valósul meg.

A nyitott (állástípusú vagy munkakőralapú), a klasszikustól „eltérő megoldásokat” alkalmazó országoknál a személyzeti politika létezését jóval nehezebb felfedezni, és nyomon követni, mert a közszolgálatban foglalkoztatottak meghatározó hányada nem a közjogi, hanem a magánjogi szabályozás hatálya alá tartozik.²⁶¹ A nyitott közigazgatási személyzeti politikáról Lőrincz Lajos azt írja, hogy az lényegében a személyzeti politika hiányát fejezi ki, mert az alkalmazottak kiválasztásának és előléptetésének ebben az esetben nincs központi kontrollja.²⁶²

A személyzetpolitika fogalma az elmúlt évtizedekben számos változáson ment keresztül, fogalmi apparátusa folyamatosan bővült, gazdagodott és átalakult.²⁶³ A fejlődés a személyzetpolitika mind a négy pillérét érintette. Ezeket sorra véve Magyarországot érintően a folyamat az alábbiak szerint írható le.

A fokozatosan kiépülő *speciális közjogi szabályozás* kiépüléséről már szó volt. A 90-es évek elejétől kezdődően megszülettek a közszolgálatban foglalkoztatottak *állományviszonyát meghatározó törvények*, továbbá az ezekhez kapcsolódó egyéb jogszabályok. Később ezeket gyakran módosították – többnyire pénzügyi, költségvetési kényszerek hatására –, illetve újabb jogállási törvényeket alkottak. Tehát a jogi környezet fejlődését az intenzív jogalkotás, valamint a differenciálódás jellemezte.

A kormányzati személyzeti politika *második pilléréként jelzett emberierőforrás-gazdálkodás* rohamos fejlődést futott be a világ fejlett országaiban és a honi üzleti szférában is. Ez a sokoldalú fejlődés nemcsak az üzleti menedzsmentre, de a közszolgálati menedzsmentre

²⁶¹ ILLÉSY 2003.

²⁶² LŐRINCZ 1995b; a zárt és a nyitott személyzeti rendszerek jellemzőiről lásd bővebben a könyv I. fejezetét.

²⁶³ Egyebek mellett lásd bővebben: SZAMEL 1982, LŐRINCZ 1986, BERÉNYI 1992, GAJDUSCHEK 2008, FÁBIÁN 2011.

is világszerte jelentős hatást gyakorolt. Ahogy az emberierőforrás-gazdálkodásban sorra jelentek meg új humán funkciók, korszerűsített vagy teljesen újnak számító módszerek és eszközök, úgy ezek felhasználásával váltak egyre teljesebbé az állam által meghatározott személyzeti politikák, illetve a különböző közmenedzsment-alkalmazások.

A kormányzati személyzeti politika *harmadik pilléréként* meghatározható *hosszú távú, tehát stratégiai kérdésként kezelendő elvek, jövőkép, misszió, küldetés, tervek, célok*, valamint az ezek teljesítéséhez nélkülözhetetlen *stratégiai szemlélet és gondolkodás* jelentőségének felismerése, illetve következetes alkalmazása – a versenyszférához viszonyítva – jóval nehezebben terjedt el a közszolgálati szektorban, különösen térségünkben. Ennek ellenére a stratégiai emberierőforrás-menedzsment fokozatos térnyerése mégis jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a *humánstratégiák* kidolgozása és megvalósítása, ha lassan is, de nélkülözhetetlen elemévé kezdett válni a kormányzati személyzeti politikának csakúgy, mint az ettől eltérő megoldást alkalmazó országok közmenedzsmentjének.

A *negyedik pillérnek* számító stratégiai cselekvőképesség intézményrendszerének kialakítására Magyarországon is történtek kísérletek, elsősorban a közszolgálatért való kormányzati felelősség rendezésével, központosított nyilvántartásokkal, szolgáltatóközponttal, egyes HR-funkciók centralizálásával (például kiválasztás, teljesítményértékelés), ezek azonban általában a tervek szintjén, illetve a megvalósítás kezdeti szakaszában megrekedtek.

Amennyiben feltesszük azt a kérdést, hogy a kormányzati személyzeti politikát hol, milyen formában ismerhetik meg az érdeklődők, a következő választ adhatjuk. A kormányzati személyzeti politikát azokban a stratégiai dokumentumokban ismerhetjük meg, amelyek a közszolgálat középtávú, komplex fejlesztésére vonatkozó stratégiai célokat, beavatkozási területeket foglalják össze. Ezek közül ki kell emelni az MP és a folytatás érdekében 2015-ben kiadott KKS dokumentumait.

Az MP a szervezettel, a feladattal, az eljárással és a személyzettel kapcsolatos fejlesztések együttes megoldását, a KKS pedig a szolgáltató közigazgatás-szervezési feltételeinek és a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztését, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a „digitális állam” kiépítését, valamint a monitoringrendszer felállítását tűzte ki megoldandó célként.

A *személyzettel és az emberierőforrás-gazdálkodással* foglalkozó részekre tekintünk tehát úgy, mint a kormány személyzeti politikáját összefoglaló, azt bemutató jövőképre és stratégiai célokra. A hivatkozott dokumentumok a kormányzati személyzeti politikát még tágabban, még komplexebben értelmezik. Ezért ma már kijelenthető, hogy a kormányzati személyzetpolitikával egyenértékűnek tekintendő a korszerűen felfogott és működtetett emberierőforrás-gazdálkodás. Annál is inkább, mert a hivatkozott KKS-ben az egyik kiemelt célként a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálaton belüli kialakítása szerepel. Ennek az integrált rendszer megoldásnak az egyik meghatározó jelentőségű alapja pedig nem más, mint a stratégiai gondolkodás és a stratégiai tervezés, amely konkrétan az ágazati (szakterületi) szervezeti stratégiához szervesen kapcsolódó humánstratégiában és az ennek *elvi kérdéseit összefoglaló, azt integráló humánpolitikában ölt testet.*²⁶⁴

²⁶⁴ A HR-szakirodalomban a humánpolitikát személyügyi vagy személyzeti politikának is szokták hívni.

A kormányzati személyzetpolitikát, a humánstratégia által kijelölt célokat a humánpolitika segítségével megvalósítva az emberierőforrás-gazdálkodás gerincét adó *humán folyamatok és humán funkciók* integrált felhasználásával lehet hatékonyan teljesíteni. A kormányzati személyzeti politika, illetve a humánstratégia azokkal a stratégiai válaszlehetőségekkel operálhat, amelyek megoldását aktuálisan elsődlegesnek tartja. A megoldásra váró kérdés az, hogy a személyzetpolitika, illetve a humánstratégiai realizálásához az emberierőforrás-gazdálkodás képes-e megfelelő válaszokat adni, továbbá hogy milyen *stratégiai alternatívákat, operatív és adminisztratív megoldási lehetőségeket* kínál az érintett szervezetek, valamint a személyi állomány egésze számára.

1.3. Az emberierőforrás-gazdálkodás rövid fejlődéstörténete

Az emberierőforrás-gazdálkodás különböző fejlődési szakaszokon keresztül jutott el jelen állapotába. Fejlődése nagyban igazodott az adott korhoz, visszatükrözte annak komplex viszonyrendszerét. Az emberierőforrás-gazdálkodás hosszú utat járt be a 18. század végétől napjainkig. Mint látni fogjuk, *az egyes fejlődési szakaszok lényegében egymásra épülnek*, mert az újabbak minden esetben a korábbi szakaszokra alapoznak, azok fejlettségi szintjét próbálják meg új elemekkel, új humán funkciók rendszerbe építésével, korszerű megoldásokkal meghaladni, azokat az adott kor elvárásaihoz igazítani.

Ebben a részben két szemszögből nézve mutatjuk be a fejlődés jellemző jegyeit. Az *elsőnél* számba vesszük azokat a *mérföldköveket, amelyeknél lényeges változások következtek be* az emberierőforrás-gazdálkodásban. A kutatók a szakirodalomban 4+1 ilyen mérföldköt különböztetnek meg. Az egyes mérföldkövek időtartama – a társadalmi, gazdasági változások gyorsulásával összhangban – folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. Az egyes fázisokon belül az emberierőforrás-gazdálkodást szakmaként művelők elnevezése is szüntelenül átalakuláson ment keresztül, amelyet e nézőpont keretében szintén nyomon követünk.

A *második* kiválasztott nézőpontnál azt kívánjuk röviden bemutatni, hogy a HR fejlődése *milyen tendencia alapján írható le*, honnan hová mutat a fejlődés iránya, milyen törvényszerűségek alapján lehetett az út egyes állomásait beazonosítani, különös tekintettel az *üzleti menedzsment* és a *közmenedzsment* szempontjaira.

1.3.1. A személyzeti adminisztrációtól a stratégiai emberierőforrás-menedzsmentig

A fejlődési folyamat bemutatásának *nemzetközi* részéhez két modellt, a Peretti-félet²⁶⁵ és a Torrington–Hall szerzőpáros által kidolgozottat²⁶⁶ használtuk fel, kiegészítve ezeket a hazai szakirodalomban megjelent értelmezésekkel, magyarázatokkal.²⁶⁷ A nemzetközi részeket az aktuális *magyarországi helyzet* bemutatásával kívántuk teljessé tenni. Mint látható lesz, a magyar viszonyokat nem lehet minden esetben a két modell által felkínált fejlődésint-kategóriákba egyértelműen besorolni, ezért itt a kronológiai rendezés kínálta

²⁶⁵ PERETTI 1990.

²⁶⁶ TORRINGTON–HALL 1987.

²⁶⁷ BOKOR 2000, KAROLINY MÁRTONNÉ 2010a.

megoldást használtuk ki. Ezeknél a részeknél a már jelzett hazai szakirodalmi források mellett felhasználtunk egyéb forrásmunkákat is.²⁶⁸

1.3.1.1. Személyzeti adminisztráció (Personal Administration)

A személyzeti adminisztráció korszakát *három* időszakra: *a 18–19. század fordulójára, a 19. század közepére és a 20. század elejére* lehet osztani.

A *nemzetközi szintén* az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- A szabadversenyes kapitalizmus időszakában az egészségre ártalmas munkakörülmények, a hosszú munkanap, a gyermekmunka alkalmazása, az éhbérért végzett munka és egyéb negatív tényezők felszámolására, a kizsákmányolt gyári munkástömegek védelme érdekében egyre többen léptek fel a munkaadókkal szemben.
- A *társadalmi reformerek*, így például Robert Owen munkásságának hatására jelentek meg az első, a mai értelemben vett személyzetis munkakört betöltőkhöz hasonlatos feladatokat ellátók.
- A nagyobb vállalatoknál találkozhatunk az első személyzeti specialistákkal, a *szociális vagy jótékonyággyakorló hivatalnokokkal*, akiknek az volt a feladatuk, hogy javítsanak a munkavállalók sorsán, mégpedig a munkaadók által biztosított *juttatások szétoztásával*, valamint a *munkások élet- és munkakörülményeinek javításával*. Más munkaadók – kivédve a szakszervezetek nyomását – a magasabb bérek helyett inkább az olcsóbb juttatásokat részesítették előnyben. A paternalista tradíció továbbélése, a szociális gondoskodás és a munkavégzés negatív hatásainak utólagos kezelése ma is erősen fellelhető a személyzeti menedzsment tevékenységében.
- A személyzeti specialisták, az érintett vállalkozások, szervezetek méretnövekedése és differenciálódása miatt – a korábbi feladatok mellett – új, jellemzően *adminisztratív jellegű szerepeket* is kaptak. Előtérbe került a szervezetek vezetőinek támogatása, egyebek között a munkafeladatokat ellátó személyzet biztosítása terén, amely keretében a toborzás és a kiválasztás megoldásával foglalkoztak, valamint a felvett munkások, alkalmazottak betanításával, felkészítésével kapcsolatos ügyeket intézték. Ezt a *bürokratikusnak* is nevezett időszakot, Taylor és Fayol elméleti munkái alapozták meg. Ezek hatására a személyzeti munka részévé vált a munkatanulmányozás, az ösztönző bérezés módszereinek kialakítása vagy az *emberi viszonyok tanának* (Human Relations) elterjedése. E tan felhasználása révén került előtérbe a főnök-beosztotti kapcsolat kezelése, a munkatársak bevonása, részvételük biztosítása, a csoportmunka fejlesztése és az ezzel összefüggő kérdések rendezése. A személyzeti adminisztráció lényegében a mai értelemben vett *munkaügyi terület* feladatait látta el.

²⁶⁸ BEREND–SZUHAY 1988, KOVÁCS I. 1978, KONCZ 1990, GAZDAG 1989, TÓTHNÉ 1997, LŐRINCZ 2007, SZAKÁCS 2013.

- A bővülő feladatrendszer hívta életre *az első önálló csoportokat és személyzeti osztályokat*. Felügyeletüket vagy a szervezet, illetve a vállalat törzskara, vagy a gazdasági vezetés látta el. A gondoskodó titkár korábbi funkciója átalakult *személyzeti adminisztrátorrá*, akinek elsődlegesen a „kékgalléros”, fizikai munkásokhoz kapcsolódó operatív és adminisztratív ügyeket kellett ellátnia. A személyzeti adminisztrátor szervezeten belüli szerepét ebben az időszakban azonban még közel sem lehet meghatározó jelentőségűnek nevezni.

Magyarországon az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- Angliában, az Amerikai Egyesült Államokban és más fejlett nyugat-európai országokban bekövetkezett fejlődéshez hasonló folyamatok indultak el, de némi fáziskéséssel (ez a fáziskésés végighúzódik a magyarországi HR-munkavégzés valamennyi korszakán).
- A személyügyi tevékenységet Magyarországon is a gondoskodó attitűd alapján végzett szociális, jóléti ellátás jellemezte. Munkás- és tisztviselő-kolóniákat építettek, valamint a „bölcstől a sírig” tartó olyan juttatásokat igyekeztek több szervezetnél biztosítani, amelyek javították és elfogadható szinten tartották az alkalmazottak munka- és életkörülményeit.
- Az *emberséges bürokrata* szerepét betöltő személyzetisek, illetve a néhány helyen felállított személyzeti osztályok a hagyományos humán funkciókat, például a munkaerő felvételét, a bérezéssel, a normázással kapcsolatos ügyek intézését végezték el, de közreműködtek a szakszervezetekkel folytatott konszenzus-teremtésben is.
- A közszolgálat is igyekezett felvenni és követni a világban, illetve a magyar versenyszektorban megindult fejlesztéseket, szakmai irányvonalat. A személyzeti munkavégzés első korszakában az illetékesek mindenekelőtt a fizetések és az alkalmazáshoz kötődő munkaszerződések intézését végezték el, de egyéb tevékenységeket is megoldottak, mint például a munkavédelmet, a dolgozók munkaruházattal való ellátását vagy a jóléti, szociális juttatások biztosítását.
- A magyar közszolgálatban, mindenekelőtt Magyar Zoltán munkásságának köszönhetően, jelentős fejlesztések indultak meg, amelyek mélyreható változásokat indítottak el a személyzeti tevékenység területén is. Az amerikai példákat alapul véve, illetve azokat a hazai viszonyokra adaptálva például bevezették a teljesítményértékelés elődjének tekinthető minősítési rendszert, amellyel a közszolgák munkamagatartásának alakulását követték nyomon.²⁶⁹

A személyzeti adminisztráció időszakára jellemző megoldásokat *összegezve, ezt az időszakot az adminisztratív és operatív végrehajtói szerep hatotta át.*

²⁶⁹ Lásd bővebben MAGYARY 1934, valamint MAGYARY 1944 munkáit.

1.3.1.2. Személyzeti menedzsment (Personnel Management)

A személyzeti menedzsment fejlődési periódusát két alperiódusra, *a második világháborút követő és a 20. század 60-as, 70-es éveire* osztva ismerteti a szakirodalom.

A nemzetközi szintéren az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- A közel teljes körűnek nevezhető foglalkoztatás miatt egyre kisebb létszámban állt rendelkezésre megfelelő nagyságrendben munkaerő. Ezért a szakszervezetek befolyása, szerepe jelentősen megnőtt, és ennek következtében a személyzeti terület újabb feladatbővülése következett be. A szakszervezetekkel való tárgyalással, konszenzuskereséssel, a munkajogi problémákkal összefüggő felvetések megoldása és a korábbi feladatok folyamatos ellátása miatt a személyzeti munka lassan *önálló*, az egyetemi képzésben specializációként oktattot *szakmává, szakterületté* vált, és szervesen beilleszkedett a szervezetek egyéb funkcionális szakterületei közé.
- A század 50-es éveinek közepéig a személyzetiseket a következő szerepelnevezésekkel jellemezték: *szociális munkás, adminisztrátor, irattáros*, a szakszervezeti ügyek intézésével kapcsolatban *tűzoltó* vagy *konszenzusteremtő*, illetve e szerepek sajtószerű kombinációja, az *emberséges bürokrata*.
- Az adminisztratív jellegű személyzeti feladatok megoldásán túl a HR-munka középpontjába egyre inkább azok a kérdések kerültek, amelyek arra keresték a jó válaszokat, hogy miként lehet olyan szervezeti működési formákat kialakítani, amelyek a munkát végzők számára *motivációt jelentenek, és személyes fejlődésüket is biztosítják*.
- A személyzetisek tevékenységi köre már nemcsak a fizikai dolgozókra korlátozó-dott, hanem fokozatosan kiterjedt a szellemi tevékenységet ellátókra és az egész menedzsmentre. Nagy hangsúlyt fektettek a szervezetek versenyképessége szempontjából kiemelt jelentőségű elit megtalálására, kiválasztására, folyamatos fejlesztésére és megtartására. Ezért a vezetőfejlesztés is részévé vált a képzési, továbbképzési kínálatnak csakúgy, mint a szervezetfejlesztés megoldása vagy azoknak a „hard” humán funkcióknak a rendszerműködésbe építése, amelyek a humán tőke, az emberi erőforrás valós értékének megállapításával, valamint a munkaerő- és létszámterv készítésével foglalkoztak. A folyamatosan növekedő adminisztratív terhek csökkentésére mind szélesebb körben kezdték alkalmazni az informatika kínáta megoldásokat.
- Végbement *a személyzeti és a munkaügyi területek elkülönülése*. Sokszor közös vezetés alatt, de egymástól függetlenül működő egységek jöttek létre, ahol *a személyzeti funkció megoldása a vezetőkre irányult, a munkaügyi pedig a beosztott munkatársakra*. A funkcionális jelleg megerősödésével járt együtt, hogy a törzskarból kikerült szakemberek közül sokan közép- vagy felső vezetői pozíciót kaptak, és a továbbiakban ők látták el az immár elkülönülten működő funkcionális szervezeti egységek vezetését.
- Az új funkciókat ellátó személyzetiseket *szervezeti embernek, munkaerő-elemzőnek* keresztelték el.

Magyarországon az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- A szovjet befolyási övezetbe került országokban, így hazánkban is, a fordulat évét követően, 1949-től a választásokon győztes kommunista párthoz való hűség, a megbízhatóság, a politikai elkötelezettség minden törvényességi és egyéb jogi szabályozási szempontot felülírt, ezért a személyzeti munkában sem a szakmai tevékenység professziója érvényesült, illetve vált uralkodóvá. A politikai zsákmányszerzés egyöntetűen eluralta az élet valamennyi területét, ezért – a nyugati világ gyakorlatától alapvetően eltérő – egységes személyzetpolitikai alapelveket, illetve gyakorlatot vezettek be.
- A személyzetisek, vagy ahogy akkoriban gyakran hívták őket, a *káderesek* elsősorban a vezetők kiválasztásával, továbbképzésével, előléptetésével, minősítésével és a hozzájuk kapcsolódó egyéb ügyek intézésével foglalkoztak.
- A beosztott személyi állomány ügyeit a kormányzat és/vagy az országos hatáskörű, központi szervezetek által kibocsájtott direktívák alapján intézték, amelyre talán a legjellemzőbb példát a bérszabályozás közvetlen, központosított megoldása adja.
- 1968 után némileg kezdett megváltozni az addigi gyakorlat, és a nyugati megoldásokhoz hasonlatosan, de azoktól eltérő formában, még mindig egységes, központi akarat szerint folyt a személyzeti munka, azonban a közvetlen irányítási mechanizmusokat fokozatosan felváltották a közvetett formák.

A személyzeti menedzsmentre jellemző megoldásokat összegezve, *ezt az időszakot az egymástól független szakmai funkciók kialakulása és a HR-területnek a szervezet egyéb funkcionális területei sorába történő beillesztése jellemezte.*

1.3.1.3. Emberierőforrás-menedzsment (Human Resource Management)

Az emberierőforrás-menedzsmentet a szakírók egy időszakként tárgyalják, amely a *80-as évektől vette kezdetét.*

A nemzetközi szintéren az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- A személyzeti menedzsment helyett egyre szélesebb körben kezdték használni az *emberierőforrás-menedzsment* elnevezést. Ez esetben nemcsak egyszerű névváltoztatásról volt szó, mert a háttérben a lényegét érintő átalakítások és feladatbővülések húzódtak meg. Az adminisztratív munkavégzés felől a feladatellátás hangsúlyai áttevődtek azokra a „*hard*” *funkciókra*, amelyek a stratégiakészítésben, az integrált informatikai rendszeralkalmazásban és a humán kontrolling felhasználásában jelentek meg. Továbbá áttevődtek azokra a „*soft*” *funkciókra* is, amelyek a személyzetfejlesztés magatartás-tudomány által kínált eszköztárának alkalmazásában, a személyes elkötelezettségen alapuló egyéni, illetve szervezeti fejlődésben, valamint az innovációban találták meg a továbblépés lehetőségét.
- Az előzőekben jelzett változások mellett a legfontosabb különbséget a korábbi időszakokhoz képest az jelentette, hogy *a vezetők már nemcsak költség tényezőként tekintettek a munkaerőre, hanem egyre inkább mint a szervezet legfontosabb erőforrásával kezdték számolni vele.*

- A korábban is alkalmazott humán funkciók közül például a toborzást, a kiválasztást, a fejlesztést korszerűsített tartalmakkal gazdagították, és bevezettek olyan új humán funkciókat is, mint például a munkakörelemzést, értékelést és tervezést, a munkakörök kialakítását, a teljesítményértékelést, a kompenzáció- vagy ösztönzésmentedzsmentet, a karriermentedzsmentet, a szervezeti kommunikációt. Felhasználásuk önmagában is komplex feladatellátást feltételezett, és további belső specializálódást eredményezett, amelyet *integrált problémamegközelítéssel* és a *rendszer szemlélet alkalmazásával* lehetett csak megfelelő hatékonysággal működtetni. A jelzett funkcionális feladatmegoldás szükségessé tette a különböző szakterületek egymáshoz kapcsolását és az ehhez szükséges koordinációs eszközök, módszerek alkalmazását. Ebben az időszakban kezdték el kialakítani és bevezetni – főleg a multinacionális cégeknél – az úgynevezett szolgáltatóközpontokat.

Magyarországon az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- A tárgyalt időszakban érzékelhető változások következtek be, azonban ennek ellenére az emberierőforrás-menedzsmentre jellemző jegyeket a magyar gyakorlatban még nem vagy csak nagyon szűk sávban lehetett felfedezni. A HR-területeknek a nemzetközi szintéren megfigyelhető *integrálódásával szemben* Magyarországon a *személyzeti, a munkaügyi és a szociálpolitikai részlegek, osztályok* elkülönült működését figyelhették meg az érdeklődők. A *személyzeti osztályokon* jellemzően továbbra is a vezetőkkel és a nem fizikai alkalmazottakkal kapcsolatos ügyeket intézték. A *munkaügyi osztályokon* mindenekelőtt a fizikai dolgozókat érintő kérdésekkel foglalkoztak, és itt látták el a létszám-gazdálkodásnak nevezett tevékenységet, valamint a teljes bérgazdálkodást is. A *szociálpolitikai osztályokon* a munkavállalók jóléti, kegyeleti, üzemorvosi, üdültetési ügyeit bonyolították, valamint ezek az osztályok működtették a vállalati bölcsődét, óvodát, büfét és a munkahelyi éttermet is. Mivel a kérdéses osztályok általában egymástól függetlenül tevékenykedtek, így még esély sem volt arra, hogy a humán tevékenységek összhangját, a szervezeti célokhoz való kapcsolódását kialakítsák, és az integrált működés feltételeit megteremtsek.
- A kor másik jellegzetessége volt, hogy a munkavállaló nem ismerhette meg azokat a nyilvántartásokat, személyzeti aktákat, amelyek rá vonatkoztak, illetve csak utólag tudhatott azokról a döntésekről, intézkedésekről, amelyek személyét, előmenetelét stb. érintették. Az érintett számára „titkosan”, megismerhetetlenül végzett személyzeti munka a kor egészére jellemző volt. Különösen jellemző volt ez a helyzet a közszolgálatban. Ebben az időszakban tehát a volt szocialista országokban a személyzetiseknek főként *végrehajtó jellegű, adminisztratív feladatokat* kellett ellátniuk, zömében középfokú végzettség birtokában. Némi előrelépést jelentett, hogy tanfolyami formában – közép- és felső fokon – megkezdtek a szociálpolitikai és a személyzeti szakképzéseket.

Az emberierőforrás-menedzsment időszakára jellemző nemzetközi megoldásokat összegezve, ebben az időszakban történt meg az egyes szakmai területek, humán funkciók integrálódása, valamint előtérbe került az üzleti és a szervezeti szempontok figyelembevétele, a hozzáadott értéket biztosító működés iránti igény a HR-munkában.

1.3.1.4. Stratégiai emberierőforrás-menedzsment (Strategic Human Resources Management)

A stratégiai emberierőforrás-menedzsment alperiódusokra osztását még nem látták indokoltnak a kutatók és a szakírók elvégezni. Ugyanakkor a századforduló környékén a tudományos publikációkban, már felbukkant a *nemzetközi emberierőforrás-menedzsment* kifejezés is, amelyre ennek a résznek a végén röviden visszatérünk.

A nemzetközi szintéren a 90-es évek elejétől az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- Az emberierőforrás-menedzsmentre jellemző időszakhoz képest az előrelépést az jelentette, hogy egyrészt a stratégiai emberierőforrás-menedzsmentnél meghatározóvá vált a *felső vezetői nézőpont alkalmazása*, másrészt a szervezeti versenyképesség növelése szempontjából a *humán erőforrásokkal való gazdálkodás és a humán tevékenységek működtetése* kritikus jelentőségű tényezővé lépett elő, harmadrészt a *humán folyamatok és a humán funkciók integráló szerepe* egyre meghatározóbb helyet foglalt el a szakterület munkavégzésében. Ebben az esetben tehát már nem egyszerűen a szorosan vett szakmai, HR-feladatok ellátásáról, a szervezetek egyéb területein folyó munkavégzés *hatékony támogatásáról* volt szó, hanem ezek megtartása mellett előtérbe került a versenyképességhez nélkülözhetetlen *stratégiai gondolkodás, a stratégiaalkotás és a megvalósítást* biztosító tevékenységek rendszerszerű működtetése.
- A tárgyalt korszakban tovább folytatódott a szakma professzionalizálódása, mert a területen tevékenykedő generalistáknak, specialistáknak és vezetőknek a HR-ismeretekkel együtt már a közgazdasági, a pszichológiai, a jogi, a szociológiai, a pedagógiai, a minőségbiztosítási, a változásmenedzselési, az IT, a technológiai, valamint az érintett szervezetek működési köréhez kapcsolódó szakmai ismeretekben is jártasnak kellett lenniük.

Magyarországon az alábbi jellemző folyamatok zajlottak le:

- A rendszerváltás utáni években elsősorban a nagyarányú privatizáció hatására a személyzeti ügyekkel foglalkozó szervezeti egységek és az itt dolgozó szakemberek szerepe, jelentősége csökkent, létszámuk megcsappant. Azonban – összetett okok miatt – a HR-szakterület viszonylag gyorsan rohamos fejlődésnek indult. A multinacionális vállalkozások behozták az országba fejlett HR-rendszereiket, -módszereiket. Ezeket több hazai nagyvállalat átvette, vagy saját igényeinek megfelelően adaptálta. Megjelentek a HR-tanácsadó cégek, megindult a HR-szakemberek felsőfokú (BA/MA) képzése, és tovább folytak a szakképzések is. Hagyományos és elektronikus formában számos szaksajtó kezdte el működését, szakmai egyesületek és szövetségek jöttek létre, végül a jogi szabályozásban is jelentős változások zajlottak le.

- A nyugati, az indiai és a távol-keleti országokban ebben az időszakban kezdtek tömegessé válni a humán szolgáltatóközpontok és a *call centerek*. Ezek az új szervezeti és módszertani megoldások gyorsan elterjedtek az egész világon, így Magyarországon is.
- A versenyszektorhoz hasonlóan a közszolgálatban is megindultak a humán feladatok ellátását érintő fejlesztések. Ezek elsősorban a politikai és a szakpolitikai akaratot megjelenítő jogalkotásnak köszönhetően, ahhoz kötődve történtek meg. Az emberierőforrás-gazdálkodásra jelentős hatást fejtettek ki az egymást követő közmenedzsment-iskolák, -elképzelések is. A klasszikusnak nevezett weberi alapelvekből kiindulva a „társadalom- vagy piaccsapat” szemléletet valló NPM-en keresztül az „államcsapat” felfogást hirdető NWS-elvekig vezető út állomásai egyaránt hatottak a közszolgálatban folyó emberierőforrás-gazdálkodásra. Az ezredfordulótól kezdve egyre szélesebb körben születtek meg a közszolgálat különböző területeinél és szervezeteinél a humán feladatok hatékonyságának növelése érdekében a közép- és hosszú távra szóló stratégiai tervek.
- Mindezek ellenére a stratégiai emberierőforrás-menedzsment teljes körű kiépítése a magyar közszolgálat meghatározó hányadánál még nem következett be.

A stratégiai emberierőforrás-menedzsment időszakára jellemző megoldásokat *összegezve, ebben a fejlődési periódusban vált az emberierőforrás-gazdálkodás részévé a stratégiai szemlélet, gondolkodás és tervezés*. Itt jelent meg első ízben *a felső vezetői nézőpont a HR-munka irányításában és működtetésében*. Itt bizonyosodott be egyértelműen a versenyképes szervezeti feladatellátás szempontjából *az emberierőforrás- és a humán tevékenységek kiemelt helye, szerepe, jelentősége*. Itt teljesedett ki *a belső és a külső integrált munkavégzés, a HR-terület koordináló szerepvállalása*, valamint ezen a fejlettségi szinten valósult meg, hogy *az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai céljai szervesen beépültek a szervezet stratégiai célrendszerébe*.

Külön kell szólni a *nemzetközi emberierőforrás-menedzsmentről (International Human Resource Management)*, amelyet ma még nem kezelhetünk úgy, mint a HR-feladatellátás önálló fejlődési szakaszát. Ez esetben inkább *egy társadalmi változás által életre hívott megoldási módszerről, formáról* van szó. Ezzel a kérdéssel Perlmutter már a múlt század 60-as éveinek végén foglalkozott.²⁷⁰ A vizsgált megoldás kialakulását *globalizáció, a multinacionális nagyvállalatok térnyerése, a nemzetköziesedés, a multikulturalitás, a munkaerő szabad áramlása és az ezekkel összefüggő egyéb tényezők* hívták életre. Egyre több külföldön működő leányvállalatot hoztak létre. Jelentősen megszorodott a kiküldött munkatársak száma. A sokféle nemzetiséghez tartozó foglalkoztatottak integrálása, a helyi kultúra és vallás sajátosságainak figyelembevétele, illetve a versenyképes működtetés feltételeinek biztosítása nehezen megoldható helyzet elé állította a fenntartókat. Ezek a kihívások eredményezték azt, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás területén is olyan, a korábbi időszakokra nem jellemző, ezért kétségtelenül újnak számító megoldásokat kellett találni, amelyek némileg átalakították, gazdagították ezt a funkcionális szakterületet.²⁷¹

²⁷⁰ PERLMUTTER 1969.

²⁷¹ STRÉHLI-KLOTZ 2016.

1.3.2. Az emberierőforrás-gazdálkodás fejlődésére ható üzleti és közmenedzsment-jellemzők a múltban, a jelenben és a jövőben

Az emberierőforrás-gazdálkodást befolyásoló kormányzati személyzeti politika nem függetleníthető a múltra vonatkozóan már megismert, a jelen korunkat uraló és a jövő időszakra nézve előrevetíthető tendenciáktól, az uralkodó *üzleti és közmenedzsment-filozófiák, -irányzatok* meghatározó jegyeitől. Az ilyen típusú időutazás választ adhat arra, hogy honnan hová tartunk, a folyamatok milyen irányba mutatnak; hogy a fejlődésnek milyen útjai, kihívásai, eredményei és lehetséges buktatói voltak, vannak, illetve lehetnek a jövőben. Ez esetben csupán néhány dominánsnak tartott tényező összehasonlító vizsgálatára térünk ki. A múlt, a jelen és a jövő paradigmaváltásait, a változásokat eredményező vagy kikényszerítő tényezőket – Bakacsi Gyula indoklását elfogadva²⁷² – a következő dimenzió alapján tudjuk feltárni és megérteni:

- *a külső környezeti és versenyfeltételek,*
- *a munkavállalók (a személyi állomány) jellemzői, érettsége (motivációi, felkészültsége),*
- *a szervezeti-strukturális jellemzők, valamint a vezetés felfogásmódja (vezetési modell, szervezeti kultúra) alapján.*

A múlt paradigmáját leginkább a *klasszikusan értelmezett üzleti és közmenedzsment-filozófiákkal* és azok továbbfejlesztett modellváltozataival lehet azonosítani. *A jelen paradigmája* a múlt és a jövő közötti átmeneti állapotban van, ezért köztes pozíciót foglal el. A munkavállalók jellemzően szervezeti pozíciójuk, elismertségük és a munkacsoportban elfoglalt helyük, szerepük által motiváltak, ezért ez esetben a *részvételen alapuló menedzsmentfilozófia* dominanciájáról beszélhetünk. *A jövő paradigmáját* lényegében az *empowermentre épülő menedzsmentfilozófiával* lehet meghatározni, ahol a munkavállalói önmegvalósításra törekvésen, a kezdeményezőkézségen és a felelősségvállaláson alapuló felhatalmazás és fejlesztés határozza meg a szervezeti működés, az irányítás, a munkavégzés keretét, továbbá a személyi állomány tagjainak a hozzáállását, felkészültségét, motivációját.

Abban az esetben, ha a jelzett dimenzió három alkotóelemét alapvetően meghatározó jegyeket összehasonlítjuk, akkor az alábbi kép rajzolódik elénk.

- *A külső környezeti és versenyfeltételek* vizsgálata megmutatja, hogy a különböző szektorokban tevékenykedő szervezetek, így a közszolgálat működési feltételrendszere is hogyan alakul át a viszonylagos stabilitás állapotából a kiszámíthatatlan, nehezen követhető, folyamatos változás helyzetébe, az extenzív növekedésből az intenzív fejlettségi szintre, egészen a hozzáadott érték fontosságának és a szervezeti tanulás kiemelt szerepének felismeréséig. A mennyiségi szempontok miként változnak át az ügyfelek igényeit, elvárásait kielégítő, szolgáltatáscentrikus, a minőséget előtérbe helyező működéssé, a reagáló-reaktív magatartást és gondolkodást hogyan váltja fel a proaktív tevékenység és szemléletmód, továbbá a nemzeti kereteken belüli, illetve az egyes országok és régiók között folyó versenyt a mindent átható globalizáció.

²⁷² BAKACSI 2000.

- *A munkavállalók jellemzőire, érettségére* vonatkozó szempontok vizsgálatából egyértelműen kirajzolódik, hogy a munkát végző ember tudása, felkészültsége, csakúgy mint az ezt biztosítani hivatott munkahelyi és képzési lehetőségek köre óriási fejlődésen, az egyéni igényeket is jobban kielégítő differenciálódáson ment keresztül. Ennek és egyéb tényezőknek az eredményeként rugalmasan felhasználható, a változó körülményekhez jól igazítható, egyedi tudáskombinációval rendelkező munkavállalók és révükön ugyanilyen jellemzőkkel rendelkező szervezetek jöttek létre, illetve – a tendenciát alapul véve – a jövőben csak az ilyen kompetenciákkal rendelkező személyek és szervezetek maradhatnak versenyben.
- Az is lényeges változást tükröz, hogy a korábbi időszakban zömében a vezetők és a szervezetek voltak a munkavégzéshez szükséges tudás szinte kizárólagos forrásai, mára és a jövőben még inkább maguk a munkavállalók foglalják el ezt a pozíciót, különösen a speciális feladatellátást illetően. A külső környezeti és versenyfeltételek nagymértékű átalakulásával törvényszerűen együtt jár az, hogy a munkavállalók motivációja az alacsonyabb rendű, külső motivátorok felől folyamatosan átcsúszik a magasabb rendű, belső motivátorok irányába, és az utóbbiak kielégítése már nem a munkahelyen kívül, hanem a munkavégzéssel összefüggésben történik meg, így a munka, az adott feladat teljesítése válik a jutalom, a belső motiváció fő forrásává.²⁷³ A motiváció átalakulásával szinkronban változhat meg a munkavállalók felelősségvállalása, problémamegoldási készsége, annak aktivitása, valamint a szervezet és a munkavállaló célkonfliktusa, amikor a szervezet, a vezető, illetve a munkavállaló nem vesztesnek, hanem egyaránt nyertesnek érezheti magát.
- *A szervezet strukturális jellemzőit és a vezetés felfogásmódját* vizsgálva jól látszik, hogy a vezető szerepe milyen formában alakul át a mindenható, mindent uraló pozícióból támogató, forráselosztó, fejlesztő, a szervezeten belüli bizalmi légkört építő, motiváló, az adott helyzethez, szituációhoz igazodni képes és tudó, a természetes vezető stílusjegyeit a gyakorlatban alkalmazó menedzserré és/vagy leaderré.²⁷⁴ A karizmatikus, mindenható vezetői stílus pedig fokozatosan megváltozva participatív (részvételi) vezetéssé, majd a jövőben a közösen kitűzött célok teljesítését kontrolláló (teljesítménykontroll), átalakító menedzserré/leaderré. A vezető stílusváltozásával együtt a vezető és a beosztott kapcsolata is alapvetően átrendeződik. A szoros felügyelet és a magatartáskontroll irányából a részvételen alapuló megoldáson keresztül a szervezeti kultúra által meghatározott értékvezérelt, bizalomra épülő kapcsolattá.

A szervezeti és az egyéni teljesítmények a múltban a rendszerműködésre jellemző specializációt és szabályozottságot helyezték előtérbe, amely a jelenben már inkább a feladatok delegálásától, továbbá a pénzügyi, valamint a jogi kontroll alkalmazásától függ. A teljesítményt a csúcstechnológiával foglalkozó szervezeteknél napjainkban is a tudás és a felhatalmazás (empowerment) együttese jellemzi, amely a jövőben általánossá, a versenyképes működés alapjává fog válni. Az empowerment több mint a vezető által napjainkban egyre

²⁷³ Lásd bővebben: CSÍKSZENTMIHÁLYI 2010, valamint GARDNER–CSÍKSZENTMIHÁLYI–DAMON 2008 munkáit.

²⁷⁴ Lásd bővebben: BLANCHARD 2010, valamint GOLEMAN–BOYATZIS–MCKEE 2003 munkáit.

szélesebb körben alkalmazott delegálás, a munkavállaló bevonása és részvételének biztosítása. Ez esetben a döntésekbe történő bekapcsolásáról és/vagy annak teljes körű átadásáról, tehát egy olyan átfogó, komplex problémamegoldásról van szó, ahol a munkavállaló a feladat teljesítéshez szükséges eszközök feletti jogosultságokról is önállóan rendelkezik.

Az empowermentt a munkavállalók részéről feltételezi az elkötelezettség belsővé válását, az önrányítás képességének gyakorlatban történő bizonyítását és a személyes felelősségvállalást. A kihívást jelentő teljesítménycélokat ugyan a vezető és a munkavállaló együtt határozzák meg, viszont a célok fontosságát és azok preferenciáit már ismét a munkavállalónak kell eldöntenie. Ezek alapján az empowerment fogalmát a következőképpen határozták meg: „Empowermentnek nevezzük azt a koordinációs és kontroll rendszert, amelyben a több és/vagy jobb információval rendelkező, alacsonyabb hierarchikus szinten lévő beosztottak döntési és cselekvési szabadságot kapnak.”²⁷⁵

A közszolgálat erősen szabályozott működési rendjét figyelembe véve, az empowerment alkalmazását teljeskörűen és valamennyi közszolgálati területet érintően valószínűleg nem lehet alkalmazni. A szervezeti tanulás kialakításának – ezen belül az egyhurkos tanulástól a kéthurkos változat meghonosításáig vezető út bejárásának –, az egész életen át tartó tanulás rendszerszerű működtetésének, a tudásmegosztásnak, tehát a tudásmenedzsment kínálta lehetőségek igénybevételének viszont a közszolgálat sajátosnak nevezett közege sem szabhat gátat, sőt kiépítése nélkül a rendszer minőségi átalakítására, átalakulására aligha lehet számítani.

1.4. Az emberierőforrás-gazdálkodás helye és szerepe a közszolgálat működésében

A közszolgálati feladatellátás meghatározó hányada olyan ügyfélorientált, jogszabályok által meghatározott *szolgáltatellátást* jelent, amely magasan képzett, gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező, a feladatkörhöz igazodó kompetenciaegyüttesel és az elvárt követelmények teljesítéséhez szükséges kompetenciaszinttel rendelkező személyi állomány nélkül nem oldható meg eredményesen. Az indokolt technikai fejlesztések, a működéshez szükséges költségvetési források, a megfelelő munkakörülmények megteremtése, a korszerű felszerelés biztosítása mind nagyon fontos feltételei a közszolgálat működésének. Azonban önmagában ezeknek a forráselemeknek *a motiváltan végzett emberi tevékenység és a munkavégzéshez szükséges tudástőke* nélkül nincs kézzelfogható értéke. Az emberierőforrás-gazdálkodásért felelős vezetőknek és a HR-szakterületen dolgozóknak ezért kiemelt feladatuk, hogy *a közszolgálat törekvéseit a személyi állomány elvárásaival úgy tudják összehangolni*, hogy eközben a szervezetek céljai, küldetése és az emberierőforrás-gazdálkodással teljesítendő *stratégiai, operatív és adminisztratív jellegű feladatok* is teljesülhessenek.

Az elvárások végrehajtását a közszolgálatban némileg nehezíti, hogy például a versenyzféránál szigorúbb, kötöttebb törvényi előírásoknak kell megfelelni, bürokratikusabb, hierarchizáltabb, centralizáltabb, ezért rugalmatlanabb, lassabban megváltoztatható működési és irányítási közegben kell a feladatokat megoldani. Számolni kell a személyi állomány hagyományosnak nevezhető, „közszolgálatias” szemléletével és gondolkodásmódjával,

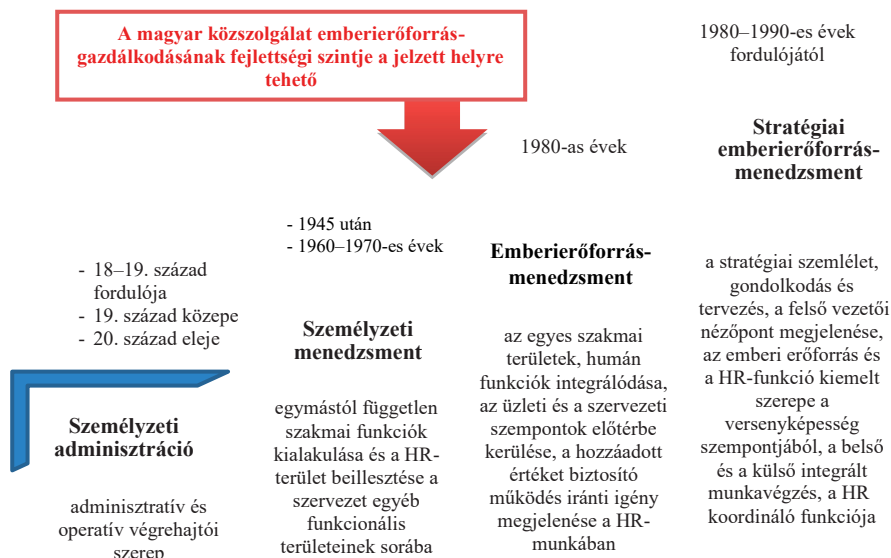
²⁷⁵ BAKACSI 2000.

valamint azzal is, hogy a szervezeti kultúra, az irányítás rendszere és gyakorlata ma még általában nem a versenyképességet kielégítő jegyeknek felel meg. A közszolgálat költségvetési mozgásteré és a személyi állomány anyagi megbecsültsége – a legtöbb beosztást figyelembe véve – jelentős elmaradást mutat a versenyszektor egyező értékű munkaköreiben foglalkoztatottakéhoz képest. Azzal is számolni kell, hogy amíg a versenyszektorban lényegében a profit maximalizálása hajtja előre a folyamatokat, az ott dolgozókat, addig a közszolgálatban ennél sokkal magasabb, ugyanakkor nehezebben megragadható, illetve érvényesíthető cél és vezérlő elv köré kell a tevékenységeket rendezni. Mégpedig *a társadalom megbecsülésének, bizalmának megszerzése, a köz szolgálatának, a köz javának érvényesítése, a szolgáltatásokat igénybe vevő adófizetők és egyéb érdekelt (stakeholder) elégedettségének elérése érdekében szükséges mindent, így az emberierőforrás-gazdálkodást is alárendelni.*²⁷⁶

A versenyszektortól eltérően a közszolgálatban a szervezetek költségfelhasználásuk jelentős hányadát (75–95%-át) a személyi jellegű kiadásokra fordítják. Általában ezért jut a szükségesnél kevesebb pénz fejlesztésekre, beszerzésekre és innovációra is. Az emberi erőforrás értéke tehát ebben a közegben nagymértékben felértékelődött, ezért is kiemelt jelentőségű az, hogy *a munkáltatói jogkörrel rendelkező felső vezetők, illetve valamennyi vezető miként gazdálkodik a rábízott emberi erőforrással.* Az sem közömbös, hogy a személyi állomány tagjait milyen *hatásfokkal és költséghatékonysággal* tudják munkára ösztönözni, hogyan, miképpen irányítják tevékenységüket, milyen módon érik el, hogy *a kitűzött követelményeket az elvárt szinten és mennyiségben teljesítsék.* E közel sem teljeskörűen felsorolt sajátosságok figyelembevételével, illetve a feltett kérdésekre adott jó válaszokkal kell a közszolgálaton belül folyó emberierőforrás-gazdálkodásnak teljesítenie feladatát és kiszolgáltatni a szervezeti és az egyéni igényeket, elvárásokat, mégpedig a lehető legmagasabb színvonalon.

A közelmúltban lezajlott kutatás eredményeinek egy részét azért mutatjuk be röviden, hogy a magyar közszolgálatra jellemző emberierőforrás-gazdálkodást el tudjuk helyezni a világban zajló folyamatokban, továbbá hogy egyértelműen lássuk, melyik fejlettségi szinten áll ez a szakterület. Amennyiben felidézzük a korábbi résznél olvasottakat, azt láthatjuk, hogy *a személyügyi menedzsment és az emberierőforrás-menedzsment határmezsgyéjén található* a közszolgálatban végzett emberierőforrás-gazdálkodás, jellemzően a korábbi fejlettségi szintet reprezentáló megoldásokat alkalmazva.

²⁷⁶ SZAKÁCS 2014a.



1. ábra

A közszoigalati emberierforras-gazdalkodas helye az emberierforras-menedzsment fejlödesi fázisait alapul véve

Forrás: a szerző szerkesztése

A bemutatott helyzet bizonyítékai a következők:

- Az emberierőforrás-gazdálkodást kismértékben jellemzi *a stratégiai nézőpont alkalmazása*, a stratégiai gondolkodás és ennek eredményeként a humánstratégiai tervek sikeres teljesítése. Az emberierőforrás-gazdálkodás meghatározó hányadát (75–90%) az *adminisztratív jellegű feladatellátás uralja*, ezért az operatív (20–70%) és különösen a stratégiai jellegű feladatok (5–3%) teljesítésére már alig marad idő és kapacitás.²⁷⁷
- A HR-szakemberek a fejlődést szolgáló *proaktív szemlélet és munkavégzés helyett* zömében *követő* magatartást tanúsítanak, igen gyakran azért, mert a munkáltatói jogkörrel rendelkező felső vezetők ezt várják el tőlük. Az emberierőforrás-gazdálkodás a szervezeti működés szintjén megjelenő *értékteremtésből*, a *szervezet versenyképességének növeléséből* általában csak kismértékben veheti ki a részét. Ez pedig arra utal, hogy az emberi erőforrásra még nem tekintenek olyan *kritikus tényezőként*, amelytől alapvetően függne a szervezetek sikeres működése. A feladatok elsődlegességének hangsúlyozása mellett az emberi tényezőre az indokoltnál kevesebb figyelem esik.

²⁷⁷ A nemzetközi előrejelzések szerint a múltban mért arányok a jövőben lényegesen megváltoznak, és az adminisztratív feladatokról a stratégiai területre tevődik át az emberierőforrás-gazdálkodási tevékenységek jelentősebb hányada, míg az operatív jellegű munkavégzés aránya változatlan marad.

- A HR *integráló szerepe* a közszolgálati szervezetek zömének működésében alig fedezhető fel. Ez a funkcionális szakterület kevés feladatot vállalhat a szervezeten belüli és az azon kívüli koordináció, együttműködés megteremtésében, hatékony működtetésében.
- Az indokolatlanul túlhajtott közjogias szemlélet, a széttagoltan, „szigetszerűen” működtetett humán funkciók, a merev szabályozás, a részben eltérő fogalmi apparátussal operáló állományviszonyos törvények és egyéb szabályzók erősen akadályozzák az emberierőforrás-gazdálkodás rugalmassá, korszerűvé tételét. Ezért is kerülhet időnként szembe a kormányzati személyzeti politika, az ezt megvalósító *adminisztratív dominanciájú személyzeti munka*, illetve a személyi állomány többségének a HR-tevékenységgel kapcsolatban megfogalmazott elvárása.
- A személyzeti munka nélküli a stratégiai alapon, integráltan és rendszerszerűen működő humán folyamatok, valamint az ezekhez tartozó humán funkciók kínálta lehetőségeket. Ezért a jelenlegi helyzet nem segíti elő azt, hogy a kormányzati személyzeti politika, a közszolgálati jogi szabályozás és a korszerű emberierőforrás-gazdálkodás összhangja, együttmozgása zökkenőmentessé válhasson.²⁷⁸

Ahhoz, hogy a vázolt helyzet megváltozzon, nem elég csak az emberierőforrás-gazdálkodásnak átalakulnia, arra is szükség volna, hogy a közszolgálati szervezetek kultúrája folyamatosan fejlődjön, irányítási rendszere korszerűsödjön, a személyi állomány szemlélete, gondolkodásmódja fokozatosan új irányt vegyen. Gyakorlati példák és kutatási eredmények igazolják, hogy azok a szervezetek állják a versenyt, amelyek

- szervezeti szintű elkötelezettséget mutatnak az alapvető stratégiák teljesítése iránt;
- a teljesítmény és a minőség javítása érdekében kezdeményezően lépnek fel;
- a szervezeten belül nyílt kommunikációt folytatnak, és bizalmi légkört alakítanak ki;
- kölcsönös előnyöket biztosító kapcsolatépítésre törekszenek a szervezeten belül és azon kívül is;
- készek az együttműködésre, a kölcsönös támogatásra és a források észszerű, ugyanakkor korrekt megosztására;
- képesek a kockázatvállalásra, az együttes tanulásra és a megújulásra;
- készek a versengésre, a folyamatos fejlődésre;
- nem terhelik túl munkával alkalmazottaikat;
- biztosítják a munkavégzéshez szükséges autonómiát;
- nem alkalmaznak indokolatlan, felesleges és merev, ezért betarthatatlan szabályokat;
- az elvégzett munkáért megfelelő ellenszolgáltatást és egyéb juttatásokat nyújtanak;

²⁷⁸ SZAKÁCS 2014b.

- egyenlően, méltányosan bánnak a személyi állomány valamennyi tagjával;
- egyensúlyt teremtenek a munkatársak értékei, elvei és a szervezet kívánalmai között, így igyekeznek elkerülni az értékkonfliktusokból adódó nehézségeket.²⁷⁹

1.5. A stratégiai emberierőforrás-menedzsment megkülönböztető jegyei és fogalmi meghatározása

A HR fejlődéstörténetével foglalkozó résznél már írtunk a stratégiai emberierőforrás-menedzsment jellemzőiről. Ott kiemeltünk három fő tényezőt, amelyek megkülönböztetik ezt a megoldást a korábbiaktól. E három tényező meghatározó jegyeit az alábbiakban foglaljuk össze:

- A *felső vezetői nézőpont* lényege a *hosszú távú értéknövekedés* biztosítása, a *költségek és a haszon* átgondolt összevetése, az eredmények figyelembevétele, a *hatékonysági szemlélet* előtérbe helyezése, továbbá az *eredményesség* és a *teljesítmény* középpontba állítása. Ezeknek megfelelően a HR-vezetők feladata és felelőssége lényegesen megnő, mert egyre inkább azt várják el tőlük, hogy a stratégiai célok teljesüléséhez szükséges *kritikus magatartási kimeneteket* napi munkavégzésük során egyértelműen be tudják azonosítani. Ezek közül érdemes kiemelni például a tudáshoz, a szervezeti tanuláshoz, a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák és azok elvárt szintjének megállapítását vagy a szervezeti kultúra alapját képező értékek valamennyi érdekelt számára megismerhető formában történő konkrét meghatározását.
- Az *emberi erőforrás és a HR-tevékenység kritikus szerepe a szervezetek versenyképességének növelése* szempontjából azt jelenti, hogy ezek a tényezők, rendszerelemek előtérbe kerülnek, meghatározó helyet követelnek maguknak. A versenyképességet kifejező *szervezeti érték* és a *stratégiai célok teljesülése* szempontjából az emberi erőforrás szerepe megkerülhetetlen csakúgy, mint a HR-szakterület feladatellátása. Ezért is kezdték el vizsgálni az emberi erőforrás értékét a *szervezeti érték* meghatározása szempontjából. Ennek eredményeként bebizonyosodott, hogy a *szervezeti kultúra fejlesztése* és a *szervezeti tudásbázis permanens növelése* alapvető feltételei a versenyképes működésnek, amelyhez a személyi állomány *kreatív hozzáállására, feladatmegoldására, gyors reagálási képességére* és a *rugalmas munkavégzési feltételek* együttes megteremtésére van szükség. Az is egyértelművé vált, hogy a stratégiai emberierőforrás-menedzsment a jelzett tényezők kialakításával, illetve folyamatos fejlesztésével a szervezetek versenyképes működéséhez nélkülözhetetlen *hozzáadott értéket* képes előállítani. Erre a megoldásra jellemző a változásokkal előretételesen számoló, *proaktív gondolkodás, szemlélet* és munkavégzési módszer.
- A *humán tevékenység integráló szerepének elterjedése* abban nyilvánul meg, hogy a korábbi időszakokban is tapasztalt belső integráltságra való törekvésen túl, amikor az egyes humán tevékenységeket hatásuk, eredményességük növelése érdekében elkezdték egymással összekapcsolni, a stratégiai emberierőforrás-

²⁷⁹ GOLEMAN 2002.

menedzsment ezen az állapoton túllépve, már a *külső integráció* előtérbe helyezésével gazdagítja a rendszer működését. Ennek részeként a szervezeten belüli egyéb tevékenységeket megoldó szakmai, irányítói egységekkel, funkcionális szakterületekkel való horizontális együttműködés mellett a szervezeten kívüli szereplőkkel történő integráció is a napi munkavégzés részévé válik. Az egykori támogató funkciót fokozatosan felváltja a *koordináló, integráló szerepfelfogás*. Az egyes területeket, tevékenységeket „összekötő” HR-megoldásokat keresett és talált a *stratégiai célok operatív szintű lebontásához*, valamint ahhoz is, hogy a *szervezet stratégiai célrendszerében* hogyan lehet az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai céljait, tehát a humánstratégiában, a humánpolitikában megfogalmazott elveket, feladatokat szerepeltetni és érvényre juttatni.²⁸⁰

Ezek alapján a stratégiai emberierőforrás-menedzsment lényegét a következő *kulcsfogalmakkal lehet jellemezni*:

- jövőorientált, stratégiai szemléletű, hozzáadott értéket előállító, költséghatékony feladatellátást biztosító,
- tudás- és értékalapú,
- integráltan, rendszerszemléletűen működő,
- a proaktív és a kreatív megoldásokat előnyben részesítő,
- eredményességre és teljesítményre fókuszáló,
- rugalmas munkavégzési feltételeket teremtő,
- szolgáltatáscentrikus,
- ösztönző, motiváló,
- a változásokra gyorsan reagáló.

Bokor Attila a *stratégiai emberierőforrás-menedzsment* fogalmát a következőképpen fogalmazta meg: „A környezeti és munkavállalói kihívás megértésére épülő és előrettekintő befolyásolására törekvő emberi erőforrás folyamatok és rendszerek integrált tervezése, működtetése, értékelése és fejlesztése, amely támogatja a vállalat stratégiáját, versenyelőnyének megteremtését és megtartását.”²⁸¹

A stratégiai emberierőforrás-menedzsmentről megjelent tanulmányok, valamint az idézett fogalmi meghatározás adta az alapját annak a rendszermodellnek, amelyet – a közszolgálat sajátosságait figyelembe véve – alakítottunk ki, és *stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljének* neveztünk el.

1.6. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje

A rendszermodellek rövid összehasonlítása lehetőséget kínál arra, hogy azok struktúráját, jellegzetességeit bemutathassuk. A stratégiai emberierőforrás-menedzsment általános modelljétől a közszolgálati rendszermodell egyebek mellett abban tér el, hogy az utóbbi

²⁸⁰ BOKOR 2000.

²⁸¹ BOKOR 2000.

kiindulópontját az emberierőforrás-gazdálkodás *alapfeladatának meghatározása* adja, amelyet az alapmodell külön nem emel ki. Az emberierőforrás-gazdálkodás *alapfeladata és célja*, hogy

- összhangot teremtsen az elvégzendő feladatok, az ezekhez rendelt elvárások, követelmények, a teljesített munkáért járó ellenszolgáltatások, a jelzett kihívásoknak leginkább megfelelni képes, felkészült, a szolgáltatói szemlélettel azonosuló, az elvárt kompetenciakészlettel rendelkező, magas teljesítmény nyújtására kész, kellően motivált és elkötelezett személyi állomány biztosítása között,
- a feladatok ellátására hivatott személyi állományt, az utánpótlást a közszolgálati szervezetek által igényelt számban, összetételben, az elvárt helyen és időben folyamatosan biztosítsa, a felvettek közszolgálati életpályáját a leghatékonyabban menedzselje, és e tevékenységek eredményeként az arra érdemeseket a rendszerben tartsa.

A vázolt alapfeladatnak akkor sikerülhet eleget tenni, ha a munkaköri leírások és a munkaköri specifikációk egyértelműen meghatározzák a munkafeladatokat, a teljesítményelvárásokat, a szakmai, képesítési és kompetenciakövetelményeket, valamint az ezeket egységbe foglaló *munkaköröket*. Az egyes szervezeteknél *rendszeresített munkakörökből állhat össze a közszolgálat munkaköri katasztere*. A munkaköri kataszterben szereplő – közel egyező tartalmú – munkakörökből olyan *munkakörcsaládok* alakíthatók ki, amelyek a közszolgálaton belüli életpályáknak tartalmat, célt adó *karrierutakba* (szakértői, specialista, vezetői) rendezhetők. Ezek a karrierutak a személyi állomány számára a vertikális és a horizontális mozgások, a mobilitás, az átjárás lehetőségét is biztosítani tudják.

A közszolgálat egészére és egyes szervezeteire vonatkozó ágazati/szakterületi/szakmai stratégiák és az ezekből építkező humánstratégiák kialakításánál figyelembe veendő *külső környezeti kihívásokat* mindkét modellnél egységesen kell értelmezni. A folyamatosan változó külső környezet kihívásai közül napjainkban a következők a legjelentősebbek:

- a társadalomban, a politikában, a kultúrában, a technológiában, a digitalizáció területén bekövetkező változások, hangsúlyeltolódások;
- a közszolgálat működését, illetve az emberierőforrás-gazdálkodást is befolyásoló jogrendszer és szabályozási környezet jellege, jellemzői;
- a globalizációból, a környezeti változásokból, az időközönként újraéledő gazdasági válságokból, a makrogazdaság helyzetéből, a munkaerőpiac folytonos mozgásából, a migrációból adódó és megoldásra váró kihívások;
- a közszolgálattal és az egyes szervezetekkel kapcsolatba kerülő külső érintettek igényei és elvárásai, illetve a közszolgálati szervezeteknek a külső érintettek felé irányuló igényei, elvárásai között kialakítandó egyensúlyi helyzet megteremtésének nehézségei;
- a stakeholder egyensúly részeként kezelendő, a külső munkaügyi kapcsolatokban és az érdekegyeztetésben végbemenő változások okozta, sok esetben előre nehezen kiszámítható fejlemények, hatások.²⁸²

²⁸² A külső környezet kihívásainak részletesebb bemutatását lásd: BOKOR 2000.

A modellek közti további különbséget az jelenti, hogy amíg az alapmodell a vállalat alapvető versenyképességi tényezőit sorolja fel, addig a közszolgálati modell ezeket a versenyképességi tényezőket nem csupán egy szervezetre, de az egész közszolgálatra is kiterjeszti, továbbá kiegészíti az úgynevezett *belső környezet hatásaival*, amit szintén értelmezni lehet az egyes szervezetek, valamint az egész közszolgálat vonatkozásában is. A *belső környezet hatásaira* – jellegükönél fogva – úgy tekinthetünk, mint *kemény (hard)* tényezőkre, a *versenyképességi tényezőkre* pedig mint *lágymint (soft)* elemekre.

Ez a stratégiai tervezés szempontjából kiemelten kezelendő és figyelembe veendő összetett rendszerelem a következő „kemény” tényezőket foglalhatja magában:

- a szervezet struktúráját, a centralizáció vagy a decentralizáció fokát, mértékét, az adott szervezetnek a nagyobb rendszerekben elfoglalt helyét, szerepét, lehetőségeit, adottságait;
- a szervezet irányítási rendszerét, hierarchizáltsága fokát;
- a szervezet belső szabályrendszerét, annak jellemzőit, a bürokrácia mértékét;
- a szervezet működtetésének folyamatait, ezek kapcsolatrendszerét;
- a belső érdekegyeztetés és a munkaügyi kapcsolatok helyzetét.

A „lágymint” tényezők közül az alábbiakat indokolt figyelembe venni

- a közszolgálat/a szervezet kultúráját;
- a személyi állomány elkötelezettségét, lojalitását;
- a közszolgálaton/a szervezeten belüli bizalom kérdését, illetve jellemző állapotát;
- a közszolgálat/a szervezet kompetenciakészletét, amely a személyi állományban ölt testet;
- a közszolgálati/a szervezeti tanulás helyzetét, a tanulószervezetté válás folyamatának megítélését;
- a közszolgálaton/a szervezeten belüli, valamint az azon kívüli kommunikáció és információáramlás jellemzőit;
- a közszolgálati/a szervezeti működés költséghatékonysági mutatóit.²⁸³

A külső környezet kihívásaival, a belső környezet hatásaival és versenyképességi tényezőivel együttesen kell számolni akkor, amikor az ágazat/szakterület/szervezet, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás jövőképét, humánstratégiáját az illetékesek kialakítják. A munka jelzett fázisában már indokolt valamennyi külső és belső érintettet – közvetlenül vagy kiválasztott képviselőin keresztül – bevonni, hogy a jövőkép és a stratégia *ne csak a felső vezetők, hanem valamennyi stakeholder igényeinek, elvárásainak megfelelően*, a szervezeti és az egyéni érdekek összhangja érvényesülhessen. A jövőkép felé vezető úton a stratégia végrehajtása során, az időközben bekövetkező változásokhoz igazodva, az eredeti elképzeléseket ajánlott átgondolni, ha szükséges felülről és az indokolt átalakításokat megtenni. Magyarán a jövőképet és a stratégiát – mint egy *változó rendszerelemet* – folytonosan „életben kell tartani”. Ebből kiindulva a kormányzati személyzeti politikát is, ha indokolt, időről időre érdemes felülvizsgálni és aktualizálni.

²⁸³ A belső környezet hatásainak és a versenyképességi tényezőknek a részletesebb bemutatását lásd: SZAKÁCS 2015.

A rendszermodell sikeres alkalmazása szempontjából meghatározó jelentőségű annak a kérdésnek az egyértelmű tisztázása, hogy a szervezet stratégiáját, az ebből építkező humánstratégiát és humánpolitikát milyen *emberierőforrás-gazdálkodási alapeladat* teljesítése érdekében és hogyan lehet biztosítani. Abban egységesnek tekinthető a versenyszféra, valamint a közszolgálat, hogy a szervezetek *alaptervékenységének, küldetésének* teljesítéséhez a legoptimálisabbnak tartott feltételeket indokolt biztosítani. A később tárgyalandó munkavégzési rendszermegoldástól függ az, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás alapeladatát – mint *állandó, változatlan cél teljesítését* – az ágazat (a szakterület) a szervezet stratégiai együttese által determinált humánstratégia és humánpolitika milyen formában, milyen módszerek és eszközök felhasználásával tudja megoldani.²⁸⁴

Visszakanyarodva a modellek összevetéséhez, a következő eltérés abban ölt testet, hogy az alapmodell *emberierőforrás-menedzsment tevékenységeket*, ezek közül is ötöt (munkavégzési rendszerek, emberi erőforrások áramlása, teljesítménymenedzsment, kompenzáció és javadalmazás, képzés és fejlesztés) sorol fel, míg a közszolgálati modellnél *hat humán folyamatról*, valamint az ezekhez tartozó – változó számú és összetételű – *humán funkció együtteséről* beszélünk. A humán folyamatok alkalmazásával *integrált keretrendszerbe* foglalható a kormányzati személyzeti politika végrehajtása, még akkor is, ha az célját, tartalmát tekintve időközben módosul, teljesen átalakul, továbbá akkor is, ha a különböző állományviszonyok működtetéséhez, részben eltérő kormányzati személyzetpolitikai elképzelések, szándékok társulnak.

A fentiek alapján a humán folyamatokkal mint *a keretrendszer állandó elemeivel* számolhatunk. Ezeket – a kormányzati személyzeti politika elvárásainak és az azt megjelenítő jogi szabályozásnak megfelelően – kiegészíthetjük olyan humán funkciókkal, amelyek *folyamatos átalakuláson, átrendeződésen mehetnek keresztül*, az egyes állományviszonyos törvényekben különböző névvel, de egyező tartalommal szerepelhetnek, vagy új elemként a keretrendszer részévé válhatnak, esetleg küldetésüket elvesztve kikerülhetnek abból. Ez a folyamatszabályozási megoldás azt is lehetővé teszi, hogy – a munkáltatói jogkört gyakorló felső vezető döntése alapján – olyan humán funkciókat is a HR-tevékenység részévé telessenek vagy időlegesen kipróbálhassanak, amelyek alkalmazását a jogi szabályozás még kötelező jelleggel nem írta elő, de a kérdéses megoldások mindenképpen támogatják a kormányzati személyzeti politika által meghatározott stratégiai elképzelések, célok megvalósítását, a működés javítását. Lásd például a beillesztést, a mentorálást, a tehetség-gondozást, a toborzás részét képező pályaorientációs, fakultációs képzéseket, a gondoskodó elbocsátást vagy az exit interjút.

Ez a *dinamikusán változtatható, mátrixszerűen működtethető rendszer* akkor képes a vele szemben állított elvárásokat kielégíteni, ha az egyes humán folyamatok és az ezekhez tartozó humán funkciók *egymásra hatását felerősítve* teljesítik küldetésüket. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyik humán folyamathoz tartozó humán funkcióval megvalósított feladat (*kimenet*) egy másik humán folyamat humán funkciójának megkezdéséhez szolgál alapul (*bemenet*). Ilyennek tekinthetjük például az egyéni teljesítményértékelést (a teljesítménymenedzsment humán folyamatához tartozó humán funkciót), amikor az értékelés eredményeként (*kimenet*) az értékelő vezető meghatározza az emberierőforrás-áramlás

²⁸⁴ SZAKÁCS 2016a.

és -fejlesztés humán folyamatához sorolt humán funkciót, az értékelt egyéni fejlesztési célját (bemenet), amelyet az értékeltnek a következő időszakban kell teljesítenie.

A kiragadott példában szereplő emberierőforrás-fejlesztés (képzés, továbbképzés stb.) eredménye (kimenet) visszahathat a következő évi teljesítmény alakulására csakúgy, mint a – humánstratégiai tervezés és rendszerfejlesztés humán folyamatához tartozó – szervezeti kultúra fejlődésére vagy a tanuló szervezet, illetve a tudásmenedzsment humán funkcióinak eredményes működtetésére is (bemenet). A példából látszik, hogy a humán funkciók humán folyamatokhoz rendelése biztosítja az *emberierőforrás-gazdálkodás egész rendszerként* való működtetését.²⁸⁵

Amennyiben egész rendszerben gondolkodunk, akkor figyelmünket át kell állítani a leggyakrabban előforduló *rövid távú problémamegoldásról* az elképzelt jövőre (miszsióra, küldetésre), *a hosszabb távra szóló célok elérésére* (humánstratégia, humánpolitika), és ennek megfelelően az *elégedetlenségből el kell jutnunk a változás iránti elköteleződés állapotába*.²⁸⁶

A közszolgálati modellbe ezért került be hangsúlyos rendszerelemként a *humánstratégiai tervezés és rendszerfejlesztés humán folyamata* a hozzá tartozó humán funkciókkal egyetemben. Ugyanis a minőségi előrelépés ezen a területen sem képzelhető el a humánstratégia és a humánpolitika kínálta lehetőségek célirányos kiaknázása nélkül. Ez a humán folyamat áthatja, rendszerbe foglalja az egyéb humán folyamatokat, meghatározza azok mozgásterét, stratégiai válaszlehetőségeit, a feladat-végrehajtás gyakorlati alternatíváit. Továbbá alapvetően befolyásolja a közszolgálaton belül megvalósítható rendszerfejlesztéseket és egyéb részpolitikai, illetve menedzsmentmegoldások alkalmazását is.

Visszatérve az alapmodellhez, az itt szereplő munkavégzési rendszerek humán tevékenysége a közszolgálati modellben mint a *munkavégzési rendszerek humán folyamata* és az ehhez tartozó humán funkciók együttese jelenik meg. A közszolgálati modell az alapmodellhez képest kettős értelemben használja a munkavégzési rendszert. Egyrészt meghagyja, illetve felhasználja azt az általános értelmezést is, amelyet az alapmodell a munkavégzési rendszerek elnevezés alatt ért. Másrészt összeköti a munkavégzési rendszert az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamatához tartozó közszolgálati életpálya-menedzsmenttel, valamint az ösztönzésmenedzsment humán folyamatával azért, hogy a különböző közmenedzsment-felfogások szerint kategorizálni lehessen az eltérő munkavégzési rendszer megoldásokat.

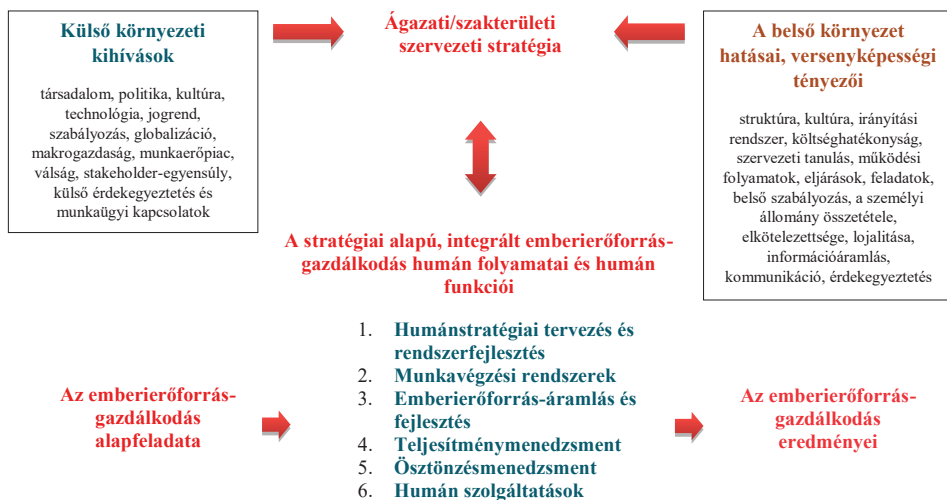
Az alapmodellben külön emberierőforrás-menedzsment tevékenységként szerepel az emberi erőforrások áramlása, illetve a képzés és a fejlesztés. A közszolgálati modellben együtt szerepel az *emberierőforrás-áramlás és fejlesztés humán folyamata*, valamint az ide tartozó nagyszámú humán funkció. Ezzel is jelezve, hogy ennél a megoldásnál a közszolgálati életpálya-tervezés, az életpálya-menedzsment és az emberierőforrás-fejlesztés szoros, egymásra épülő, egymástól elválaszthatatlan rendszer elemet alkot.

A teljesítménymenedzsment humán tevékenysége, illetve a *teljesítménymenedzsment humán folyamata* és annak humán funkciói között a két modellben nem találunk különbséget.

²⁸⁵ SZAKÁCS 2016a.

²⁸⁶ LIPPITT 1999.

Az eredeti modellben szereplő kompenzáció és javadalmazás tevékenységi körét a közszolgálati modell kiterjesztően értelmezi, mert az *ösztönzésmenedzsment humán folyamatának* és humán funkcióinak kialakításával – az eredeti elemek megtartása mellett – nagyobb hangsúlyt kíván fektetni a külső és a belső motiválás, illetve a motiváció jelentőségére. Az alkalmazott elnevezéssel azt is alá akarja húzni, hogy a HR-tevékenységben megcélzott minőségi előrelépést, egy komplexen értelmezett ösztönzésmenedzsmenttel lehet igazán biztosítani.



2. ábra

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje

Forrás: a szerző szerkesztése

A közszolgálati rendszermodell – az alapmodellhez képest – kiegészül *a humán szolgáltatások humán folyamatával* és az ehhez tartozó humán funkciók körével. Ez egyrészt magyarázható az adminisztratív dominanciát mutató, személyügyi, munkaügyi és humánigazgatási feladatellátással. Jelenlegi nagyságrendje miatt ezt a területet nem lehet figyelmen kívül hagyni, még akkor sem, ha ezen állapot meghaladása az egyik fő célja a közszolgálati modell bevezetésének. A humán szolgáltatások humán folyamatát másrészt azért kellett a közszolgálati modellbe beépíteni, mert a tárgyalt humán folyamathoz tartozó humán funkciók adják *a HR stabil alapját*, nélkülük nem képzelhető el a rendszer olajozott működtetése. Ezzel együtt el kellene érni a humán szolgáltatásoknak az egyéb humán folyamatokba történő beágyazódását, mégpedig azért, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás elsődleges célja, küldetése ne csak az adminisztratív feladatok teljesítésében merüljön ki.

Egységesen, mindkét modell utolsó rendszerelemét az emberierőforrás-gazdálkodással *elérni kívánt eredmény mint végső cél* adja. A közszolgálati vezetők, a HR-szakemberek, nem utolsósorban a személyi állomány valamennyi tagja, illetve az egyéb érdekelték akkor lehetnek elégedettek az elvégzett munkák eredményével, ha a *szervezeti teljesítmény és a munkatársak egyéni sikeressége* egyidejűleg, a két eredménymutató egyensúlyát

fenntartva valósul meg. Ezekben az elérni kívánt eredményekben konkrétan öltenek testet azok a szándékok, stratégiai célok és a ténylegesen elvégzett munkák, amelyek minősítik e komplex feladategyüttes értékét. (A rendszermodell részleteit és azok kapcsolódási pontjait a 2. ábra mutatja be.) A könyvünk szempontjából kiemelten kezelendő humán folyamatokat és humán funkciókat a következő fejezetekben mutatjuk be.

2. A kormányzati személyzetpolitika hatása a közszolgálatban folyó emberierőforrás-gazdálkodásra

2.1. Az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai válaszlehetőségei a kormányzati személyzeti politikára

Amennyiben elfogadjuk azt az állítást, hogy a kormányzati személyzeti politika lényegét azok a *közép-, illetve hosszú távú programok, stratégiai tervek* foglalják egységbe, amelyek a közszolgálat komplex fejlesztésének és ennek részeként a személyi állomány toborzásának, kiválasztásának, összetételének, felkészültségének, munkavégzésének, munkafeltételei alakításának, életpálya-menedzselésének, munkamagatartásának, teljesítményének, ösztönzésének kérdéseivel kapcsolatban határoznak meg célokat, feladatokat, valamint foglalják össze a fejlesztés irányait, eszköz- és módszerrendszerét, akkor egyrészt a korábban kiemelt stratégiai tervekre kell kiindulási alapként tekintenünk. Másrészt azokra a *jogi rendelkezésekre* is figyelemmel kell lennünk, amelyek a kormányzati személyzeti politikával összefüggő kérdésekben adnak eligazodást, valamint kijelölik a végrehajtás keretfeltételeit, konkrét szabályait és az érintettek körét.

Azt is látni kell, hogy a kormányzati személyzeti politika önmagában nem lehet életképes, ha az nem ágyazódik be a közszolgálat egészére ható, azt befolyásoló *politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális* környezetbe. Ha nem járul hozzá az ágazat, a szakterületek és a szervezetek versenyképes működéséhez, akkor nem szolgálja a fejlődést, az innovációt, a minőségi előrelépést. Akkor sem, ha ellentétben áll a személyi állomány és az érintettek elvárásaival, igényeivel, törekvéseivel. Továbbá akkor sem bizonyulhat életképesnek, ha olyan feltételekre, erőforrásokra kíván támaszkodni, amelyek csak részben vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre, és a bevezetendő megoldások alapvetően ütköznek a jellemző szervezeti kultúrával, az irányítás rendszerével, gyakorlatával.

Mivel a stratégiai elképzelések, így a kormányzati személyzeti politika által megfogalmazott célok is valamilyen szintű és mélységű változást indítanak el, a remélt siker elérése érdekében a *változás folyamatának* Kotter által meghatározott *lépéseit* érdemes figyelembe venni és betartani.²⁸⁷ Az ideális, egyben logikus lépés az lenne, ha a kormányzat közép- és/ vagy hosszú távú elképzeléseit kifejezésre juttató kormányzati személyzetpolitikát úgy alakítanák ki, hogy a szakmai, HR-szemponatok, célok és lehetőségek mellett a jogi, gazdasági keretfeltételekkel és minden egyéb kérdéssel, amelyről a fentiekben írtunk, egyidejűleg foglalkoznának.

²⁸⁷ KOTTER 2009.

A rendszerváltást követő években a humánstratégiai elképzelések helyett elkészült jogalkotási koncepcióban az illetékesek a *karriertípusú* kormányzati személyzeti politika mellett tették le a voksukat. A rendszer olajozott és teljes körű működtetéséhez azonban már a folyamat kezdetén sem álltak rendelkezésre a feltételek minden vonatkozásban.²⁸⁸

A következő nehézséget az okozta, hogy az emberierőforrás-menedzsment szakmai szempontjait, megoldási lehetőségeit, módszertani kínálatát a jogalkotók részben vagy egészben *figyelmen kívül hagyták*, és továbbra is az *adminisztratív dominanciájú* személyzeti munka feltételeit teremtették meg. Ugyanis a megszülető törvények és egyéb jogszabályok egyértelműen ezt a merev, a változásokhoz alkalmazkodni alig tudó, a személyi állomány érdekeit, igényeit lényegében háttérbe szorító vonalat erősítették. Az sem hozott előrelépést, hogy az NPM-irányzat által preferált új megoldásokat beépítették a jogi szabályozásba és az emberierőforrás-gazdálkodásba, mert a legtöbb elem „testidegennek” bizonyult ebben a közegben. A szüntelen jogszabály-módosítások általában mellőzték a stratégiai szemléletet. Mindenekelőtt az aktuális problémákat vagy az ezek rendezésére jónak tartott, erősen átpolitizált elképzeléseket kívánták a lehető leggyorsabban megoldani, mégpedig úgy, hogy eközben alig számoltak a törvényszerűen bekövetkező negatív hatásokkal, amelyek újabb megoldandó problémákat hoztak a felszínre.

A kormányváltásokat követően a kormányzati személyzetpolitikát – az esetek többségében – új alapokra helyezték. A korábban kiépített rendszerelemek közül – bővebb magyarázat és indoklás nélkül – számosat megszüntettek, átalakítottak vagy átkereszteltek, a kötelezően teljesítendő humán funkciókból opcionális, választható elemeket alakítottak ki, bizonyos esetekben pedig új humán funkciókkal bővítették a rendszert.

Az NWS magyarországi megerősödésével²⁸⁹ az eredeti szándékok ellenére az emberierőforrás-gazdálkodás területére jellemző, hosszabb ideje meglévő, ellentmondásos helyzet továbbra sem sokat változott.

Az MP, majd a KKS deklarálta a neoweberianus irányzat által képviselt ideológiát részesítette előnyben. Ugyanakkor a tervekben az NPM által preferált menedzsmenttechnikák, módszerek közül számosat a kérdéses stratégiai tervek részévé tettek.²⁹⁰ Ezek közül néhányat sikerült az emberierőforrás-gazdálkodás napi gyakorlatába beépíteni, nagyobbik hányaduk azonban megmaradt a tervek szintjén, és egyelőre nem váltak részévé a napi feladat-végrehajtásnak.

A közigazgatási rendszeren belüli átjárhatóságot, mobilitást elősegítő, „egymással érintkező életutak egységes kidolgozása” (MP), illetve „az új, rugalmas közszolgálati életpályamodell bevezetése” (KKS) kiemelt célként jelent meg a stratégiai tervekben, ugyanakkor – ennek ellentmondva – a valóságban sorra születtek meg a különböző megoldásokkal operáló, életpályamodelleket szabályozó törvények.²⁹¹ Ezek, a kitűzött céllal ellentétben, nem segítik, hanem inkább akadályozzák az átjárást, a rendszeren belüli és a rendszerek közötti mobilitást.

²⁸⁸ HAZAFI 2014a.

²⁸⁹ G. FODOR–STUMPF 2008.

²⁹⁰ ROSTA 2012.

²⁹¹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervezetek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.

Az ágazati és a szervezeti érdekeket megjelenítő különböző életpályamodellek épp az elérni kívánt egységes kormányzati személyzeti politika kialakítását, érvényre juttatását nehezítik meg vagy lehetetlenítik el.

A kormányzati személyzeti politika összeállítói a közszolgálat egészére nézve a munkaköralapú munkavégzési rendszermegoldás bevezetése mellett szálltak síkra. Ennek ellenére a gyakorlatban továbbra is számos olyan terület van, amelynél *nem a munkakör, hanem a beosztás* jelenti a rendszer legkisebb építőelemét. Ennélfogva a közszolgálati munkaköri kataszter kialakításának, a munkakörcsaládokra épülő karrierutak érvényesítésének, a kompetenciaalapú rendszeralkalmazások bevezetésének az alapjai lényegében hiányoznak. A bevezetett életpályamodellek egyike sem követi a besorolási és a bérezési struktúrák kialakításánál a munkakör relatív értékéhez igazított gyakorlatot, annak ellenére, hogy ez a megoldás adja a munkaköralapú munkavégzési rendszer legfontosabb elemét és értékét. Az új életpályamodellek – különböző megoldásokkal operálva – lényegében a hagyományosnak nevezett karrieralapú rendszer fő elemeit, rendező elveit megtartva, a munkáltatói jogkört gyakorló vezetőknek hol kisebb, hol nagyobb mozgásteret biztosítva, a munkatársak meghatározott részének különböző nagyságrendű béremelést adva akarják egy csapásra rendezni az évek során felgyülemlett problémákat.

A kormányzati személyzeti politika megismerését, beazonosítását tovább nehezíti, hogy a rendszerváltást követő időszakban a jogi szabályozásban, és ennek hatására az emberierőforrás-gazdálkodásban is a centralizációs törekvések átfordultak a decentralizálás irányába, az egységességet felváltotta a differenciált, dekoncentrált megoldásokat előtérbe helyező szisztéma. A nemzetközi példákat is alapul véve, a gyakorinak nevezhető irányváltások azzal is magyarázhatók, hogy a kormányzati személyzetpolitika kialakításában több egymással rivalizáló tárca szakemberei úgy vettek részt, hogy a tervek, a jogi szabályozás koordinálását, egységesítését, egymáshoz hangolását többnyire nem sikerült megoldaniuk, mert általában az érdekérvényesítésben az erősebbek akarata győzött.

A kiemelt, ellentmondásokkal terhelt helyzetből a kilábalást *a közszolgálat működéséhez igazított stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer körültekintő, rendszerszemléletű és fokozatos bevezetése kínálja*. A változás folyamatára vonatkozóan bemutatott kottéri lépések következetes és teljes körű betartása vezethet oda, hogy a közszolgálatban folyó emberierőforrás-gazdálkodásra jellemző fejlettségi szintről a kormányzati személyzeti politika által kitűzött szintre lehessen lépni.

Az emberierőforrás-gazdálkodás megújítását a korábban jelzett egyéb feltételek, körülmények érdemi megváltoztatása, átalakítása nélkül nem lehet sikeresen megoldani. Ha röviden akarunk fogalmazni, szinte mindent át kell alakítani, meg kell változtatni. A közszolgálaton belül meglévő értékekre építve, például át kell alakítani a személyi állomány egészének szemléletét és gondolkodásmódját, a vezetés filozófiáját és stílusát, az irányítás gyakorlatát, a szervezeti kultúrát. Tovább kell javítani a munkavégzés körülményein, feltételrendszerén, a személyi állomány megbecsültségén, motivációján, munkaerőpiaci helyzetén, illetve mindazon kérdésekkel érdemben kell foglalkozni, amelyekkel a könyv előző és mostani fejezeteiben már foglalkoztunk.

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás is kizárólag akkor tud megfelelő válaszokat adni a megoldásra váró problémákra, ha a kormányzati személyzeti politika, valamint a különböző jogállásokról rendelkező törvények és a kapcsolódó jogszabályok, belső rendelkezések összhangját, egy irányba, egyező stratégiai célok felé tartó mozgását

sikerül megteremteni. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás humán folyamatai biztosítják azokat a keretfeltételeket, amelyeket rugalmasan hozzá lehet igazítani a kormányzati személyzeti politikához és az ezzel összhangba hozott jogi szabályozáshoz. Az egyes humán folyamatokhoz rendelhető humán funkciók körének, összetételének, egymáshoz való kapcsolódásának, mátrixszerű hálózatának kialakítása pedig megint csak a kormányzati személyzeti politika (a humánstratégia) és a jogállási törvények függvénye.

2.2. A kormányzati személyzeti politika meghatározó szerepe a munkavégzési rendszermegoldások kialakításában és működtetésében

2.2.1. A munkavégzési rendszerek általános értelmezése²⁹²

Annak érdekében, hogy az alfejezet címében jelzett témával érdemben foglalkozhassunk, meg kell ismerkednünk azokkal az alapfogalmakkal, amelyek érthetővé teszik a *munkavégzési rendszerek humán folyamatával* kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdéseket.

Alapfogalmak:

- *Munkafeladat:* a munkavégzés során egyes tevékenységek egymás utáni, koordinált, összehangolt folyamata, amelynek eredményeként azonosítható szolgáltatások, termékek jönnek létre, például adatrögzítés, iktatás, ügyintézés.
- *Pozíció:* a közszolgálati szervezetben különböző munkafeladatok és felelőségek együttese, amelyeket egyének, a személyi állomány tagjai látnak el. Egy szervezetben annyi pozíció van, ahány foglalkoztatott.
- *Munkakör:* a szervezetben közel egyező feladatokkal, felelősséggel, problémamegoldással és terheléssel jellemezhető pozíciók csoportja, például: gépirók, informatikusok, ügykezelők.

A felsorolt *alapfogalmak mindegyike személytelen*, mert független a munkafeladatot ellátó, a pozíciót és a munkakört betöltő személyétől. Ezek a fogalmak inkább *a rendszerekben és a struktúrákban* való gondolkodáshoz igazíthatók, ebből adódóan ilyenkor kevesebb figyelem esik a munkát végző személyekre, valamint az általuk végzett munka jellemzőire. Az ehhez hasonló rendszerek középpontjában ezért inkább a hely, semmint az ember áll,²⁹³ még akkor is, ha ez a megoldás a gyakorlatban ritkán fordul elő. A pozíciót és a munkakört felhasználásukkor a legtöbbször nem különböztetik meg élesen egymástól. A munkakörök és a munkafeladatok között azonban érdemes, sőt szükséges különbséget tenni. A közszolgálaton belül is gyakran előfordul, hogy egy *adott feladatot eltérő munkakörökben* is elláthatnak a munkatársak. Erre lehet jó példa az egyéni teljesítményértékelés, amelyet valamennyi vezetői munkakörben, beosztásban el kell végezni.

Találkozhatunk olyan esetekkel is, amikor a munkakörből munkafeladattá alakul át valamely tevékenység. A minőségbiztosítást, a gépkocsivezetést vagy a közszolgálati tiszt-

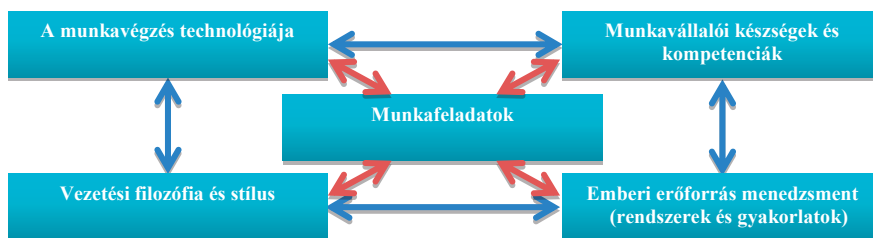
²⁹² Ebben az alfejezetben elsősorban GELEI 2000, valamint KAROLINY MÁRTONNÉ 2010b munkáira támaszkodtunk.

²⁹³ Lásd Fayol közismert idézetét: „Megfelelő embert a megfelelő helyre.” FAYOL 1984.

viselők képzését, továbbképzését számos esetben a betöltött munkakör részeként kell ellátni, ugyanakkor ilyen munkakörök önállóan is léteznek.

A másik jellemző eset, amikor az *azonos munkakörben foglalkoztatottaknak egymástól igen eltérő feladatokat kell teljesíteniük*. A közszolgálat legtöbb területénél is megfigyelhető a nagymértékű specializálódás, amelynek következtében például a jogi referens beosztásokban tevékenykedő munkatársaknak más-más jogterületen kell helytállniuk, miközben egymással megegyező beosztásban tevékenykednek. A közigazgatás meghatározó hányadát illetően a jogszabályok *nem a munkakört, hanem a beosztást használják* az egymástól elkülönülő tevékenységek elnevezésére.

Amikor munkavégzési rendszerről beszélünk, akkor a következő ábrán szereplő tényezők egymásra ható struktúráját értjük alatta.



3. ábra

A munkavégzési rendszer modellje

Forrás: BEER et al. 1985

A munkavégzési rendszer központi elemét az egymással összerendezhető *munkafeladatok együttese* adja. Ezért a munkafeladatok teljesítésének helyes *folyamatát* és a munkafeladatok *tartalmát*, azok jellegét kell meghatározni.

Ha munkafolyamatokról van szó, akkor elsőként azt érdemes eldönteni, hogy mely feladatokat kell összekapcsolni, ezeket milyen sorrendben kell megtenni, másodjára pedig azt, hogy az egyes munkafeladatok elvégzését egyénekhez vagy csoportokhoz kívánják-e rendelni. A munkafeladatok tartalmának kialakításánál abban kell dönteni, hogy egyszerű, sűrűn ismétlődő rutinfeladattal vagy tágan meghatározott, nagy komplexitású, újdonságot tartalmazó feladat ellátásával állnak-e szemben. Abban is állást kell foglalni, hogy a kérdéses feladat teljesítése során a feladatot elvégző egyén és/vagy munkacsoport milyen cselekvési szabadsággal rendelkezzen, milyen legyen az ellenőrzés foka és mértéke, mennyire legyenek szabványosítottak az egyes tevékenységek. A felelősség közvetett vagy közvetlen formában valósuljon-e meg, továbbá a feladatokat teljesítőktől milyen mértékű hatás kifejtését várják el, és hogy ennek a hatásnak várhatóan milyen lesz a szervezet működésére kifejtett befolyása. Arról is dönteni kell, hogy az egy munkafolyamathoz tartozó feladategyüttes egészét az erre a tevékenységre szakosodott munkatárs lássa-e el, vagy a feladat egyes részeit, részfeladatokra bontva, más munkakörben tevékenykedő kollégák

teljesítsék-e. Ilyen esetben arra is lehetőség nyílik, hogy a részfeladatok elosztásán időközben változtassanak, például *rotálják* a munkatársakat az egyes részfeladatok között.²⁹⁴

A munkavégzéshez szükséges, illetve felhasználható *technológia* adja a munkavégzés rendszerének másik elemét. Ez esetben arról kell döntenie, hogy az egyes munkakörökben dolgozók egymásra vannak-e utalva, vagy külön is teljesíthetik-e a feladatukat. Az alkalmazott technológia milyen fokú bizonytalansági tényezőt jelent, kötött-e, vagy rugalmasan alakítható munkafeltételeket biztosít a munkatársak, illetve a munkacsoportok számára. A munkavégzés technológiájával összefüggő kérdéseknek a közszolgálati feladatellátásban kisebb jelentőségük van, mint mondjuk egy ipari üzemben.

A *munkavállalói készségek és kompetenciák* adják a munkavégzési rendszer harmadik elemét. Ez az emberi erőforráshoz kötődő elem biztosítja a hozzáadott értéket a szervezetek számára, és ez határozza meg azt is, hogy a személyi állomány tagjai közül kik lesznek azok, akik kompetenciakészletüket felhasználva kiemelkedően, átlagosan vagy kevésbé eredményesen fogják teljesíteni küldetésüket. Ebben az esetben azt kell eldönteni, hogy a közszolgálati szervezetek olyan munkavállalókat akarnak-e *külső felvétellel* foglalkoztatni, akik már a belépésükkor rendelkeznek a kérdéses munkakör betöltéséhez szükséges kompetenciakészlettel, vagy *a szervezeten belül dolgozók* kompetenciakészletére és annak szintjére alapozva kívánják-e működtetni a rendszert, esetleg szervezettől és munkakörtől, feladatkörtől függően választanak az alternatív lehetőségek közül. Arról ugyancsak döntenie kell, hogy a munkavégzési rendszer működtetését a stabil kompetenciakészlettel rendelkező vagy a magukat folyamatosan fejleszteni kívánó munkavállalókra építik-e.

A munkavégzési rendszer negyedik hangsúlyos elemét a *vezetési filozófia és stílus* adja. Ez az elem jelentős hatással van arra, hogy milyen munkavégzési rendszerek működhessenek sikeresen a közszolgálat egyes szervezetein belül. A vezetési filozófia és stílus alatt egyrészt a vezetőre jellemző, általa kinyilvánított, az ember természetére, valamint a nem tudatos előfeltevéseit (például a személyi állomány felelősségvállalási hajlandóságáról, elkötelezettségéről, lojalitásáról, motiváltságáról, irányíthatóságáról) együttesen kifejezésre juttató megnyilvánulásaira, másrészt saját szerepének, befolyásának felfogására, a helyesnek és célravezetőnek tartott vezetői magatartására kell gondolni.

A rendszer ötödik elemét a közszolgálatban és annak szervezeteiben alkalmazott *HR-rendszer által képviselt elvek és gyakorlat adja*, amelytől nem függetleníthető a munkavégzési rendszer. Az alkalmazott munkavégzési rendszer és az emberierőforrás-gazdálkodási rendszert felépítő egyéb humán folyamatok mindegyike, valamint a humán funkciók többsége is kölcsönösen hatnak egymásra, befolyást gyakorolva az igénybe vehető alkalmazások, szolgáltatások tartalmára, módszer- és eszközrendszerére. Ez alapján megállapítható, hogy *minden szervezeten belül számos munkavégzési rendszer létezik*, ezért a munkavégzési rendszerek egymással kölcsönhatásban lévő hálózatot hozhatnak létre.

A *munkavégzésirendszer-megközelítés a szervezeti hierarchia minden szintjére és tevékenységére vonatkozik*. Ezért a munkavégzési rendszer kapcsolatot jelent a szervezet struktúrája és az egyéni munkavégzés között. Lényegében ez hozza „mozgásba” a szervezetet, mert itt dől el, hogy miként, hogyan tervezik és szervezik meg a munkavégzést. Ugyanakkor *a munkavégzési rendszer kapcsolatban áll a szervezet kultúrájával, a vezetés filozófiájával és stílusával is*. A munkavégzési rendszer kialakításával lényegében eldől az,

²⁹⁴ HAMMER-CHAMPY 1996.

hogy a vezetők miként irányítják, vezetik a személyi állományt, milyen értékrendet közvetítenek, milyen szervezeti kultúrát alakítanak ki, ennek következményeként pedig milyen légkör megteremtésére törekcszenek, a személyi állomány tagjai hogyan fognak viszonyulni az ellátandó feladatokhoz, mennyire lesznek motiváltak és elkötelezettek, illetve hogy milyen szinten fognak teljesíteni. Ezeket egybevéve pedig *a munkavégzési rendszer jellemzői visszahatnak a szervezet stratégiai célmegvalósító, alkalmazkodó, versenyképességi, fejlődési és tanulási képességére is!*

Az emberierőforrás-gazdálkodás és a hozzá kapcsolódó egyéb tudományterületeken végbement fejlődés azt eredményezte, hogy a hagyományosan értelmezett *munkakörre alapozott megoldás* mellett megjelent, sőt egyre nagyobb teret követelt magának a *munkavégzési rendszermegoldás*.

Az első változat mellett síkra szállók továbbra is hangoztatják: „A munkakör a szervezet legfőbb alkotóeleme.”²⁹⁵ A munkaköröket funkciójuk és egymáshoz való viszonyuk alapján több csoportba lehet sorolni. A munkakörök egyik csoportjára a *független kapcsolódás* jellemző, amikor az ilyen munkakörökben dolgozók egymástól elkülönülten, de azonos szabályok alapján végzik tevékenységüket. A specializált munkaköri kialakítás csökkenti a szervezet rugalmasságát, hisz az érintettek nem értenek egymás feladataihoz, ezért nem tudják rugalmasan megoldani az esetlegesen szükségessé váló helyettesítést. Léteznek olyan munkakörök is, ahol a kérdéses munkafolyamat egyes fázisait egymást követő munkakörökben tevékenykedők végzik. Ilyenkor *soros kapcsolatról* beszélünk. Amennyiben egy munkakörhöz egy másik sorosan, tehát közvetlenül kapcsolódik, akkor a legteljesebb folyamatosság biztosítására kell törekedni. A munkakörök harmadik csoportjáról akkor beszélünk, ha azok a munkavégzés során *kölcsönös kapcsolatban* vannak egymással. Ilyenkor a munkafolyamat nem egyirányú (mint az előbbi esetben), hanem rendszertelen, előre nehezen tervezhető, az adott szituációhoz igazodó. Ekkor a feladatellátóktól nagy fokú rugalmasságot, innovativitást, kezdeményezőkézséget várnak el, amelyhez az érintetteknek rendelkezniük kell a szükséges felkészültséggel, kompetenciakészlettel és motivációval.

A *munkavégzési rendszerre* alapozott problémamegoldásra jellemző jegyek a munkakörre nézve is igazak, hisz ez esetben is arról van szó, hogy kapcsolatot kell teremteni az egyéni munkavégzés, valamint a szervezeti stratégia, a szervezeti struktúra, a vezetés stílusa és a szervezeti kultúra között, mégpedig a munkafeladatok lebontásával és a személyekhez való hozzárendelésével. A munkavégzési rendszer a munkakörre alapozott megoldásnál tágabb kontextust alkalmaz, *és alapvetően szemléletében tér el attól*. Továbbá eltérő hangsúlyai jobban igazodnak a stratégiai emberierőforrás-menedzsmentre jellemző vezetői szemlélethez. Amíg a munkaköri logika az egyénre épít, addig a munkavégzési rendszer szabad teret enged az egyéni és a csoportos munkavégzésnek is. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy *a munkavégzési rendszernek egyértelműen része a munkakör*. Talán a legfontosabb eltérés a két logika között abban nyilvánul meg, hogy a munkavégzési rendszernél hangsúlyosabb a *felettes vezető vezetés stílusa*, mert a munkafeladat természete mellett ez a tényező fogja meghatározni, hogy az adott munkakört betöltőnek milyen mozgásteret biztosít, és ennek megfelelően az érintett milyen cselekvési (felelősségi) és gondolkodási (problémamegoldási) szabadságfokkal láthatja el feladatát.

²⁹⁵ IVANCEVICH–GLUECK 1986.

A következő eltérés abban érhető tetten, hogy a *munkaköri logikánál* általában a struktúrában, a folyamatban és a rendszerben való gondolkodás kap prioritást. Az e megoldáshoz kapcsolódó *munkakörtervezés a munkakörök tartalmának, funkciójának, kapcsolatrendszerének kialakításával, az optimális teljesítmény és a munkavállalói elégedettség kialakításával foglalkozik*. A munkakörtervezéshez kapcsolódva alakítják ki a munkakörök konkrét elemeit bemutató *munkaköri leírásokat*, valamint a munkakör sikeres betöltéséhez szükséges tudás, tapasztalat, képességek, készségek körét összefoglaló *munkaköri specifikációkat*.²⁹⁶

A *munkavégzési rendszerlogikához* kapcsolódó *munkavégzési rendszertervezésnél* már a munkaköröket betöltő személye élvez elsőbbséget. Lényegében arról van szó, hogy a hagyományos megközelítéshez képest, ahol a feladathoz rendelik az embert („Megfelelő embert a megfelelő helyre!”), a munkavégzési rendszer alkalmazásánál már *az emberhez rendelik a feladatot* (egyénalapú megközelítés). Erre a megoldásra az is jellemző, hogy fokozatosan eltűnik „az egy ember, egy munkakör” elve, mert az egyes pozíciók egyre kevésbé határolhatók el egymástól. A munkavállalók bővülő, rugalmasan változó feladatköröket látnak el, gyakran előfordul a *rotáció*, és a munkakörök közötti átfedések sem okoznak problémát, valamint nagyobb jelentőséget kap a csoportmunka. A szervezet iránti elkötelezettség válik meghatározóvá a konkrét munkakörhöz/feladatörhöz kötődő elkötelezettséggel szemben. A rugalmas és eltérő feladatellátási módszer elfogadása, illetve alkalmazása megnyitja a karrierlehetőségek körét, növeli a karrierutak számát, illetve a szervezeteken belüli mobilitást az adott ágazatban, és kifejezésre juttatja, hogy a szervezetnek *az egész emberre*, az ő tudására, felkészültségére, személyére, szemléletére, motivációjára van szüksége. A munkavégzési rendszer egyrészt a vezetői előfeltevéseket és értékeket kifejezésre juttató, azt érvényesítő filozófiát, szemléletet, másfelől a munkavállalók tevékenységét szabályozó és azt koordináló vezetői gondolkodást, illetve gyakorlatot testesíti meg. *A munkavégzési rendszertervezés tehát a munkafeladatok, a munkavégzés filozófiája, a munkavállalói készségek és kompetenciák, a vezetési filozófia és stílus, valamint a tágabb HR-rendszerek, illetve -gyakorlat megfelelő illesztése az optimális teljesítmény és a munkavállalói elégedettség elérése érdekében.*

A munkaköralapú logikát alkalmazók az egyes munkakörök jellemzőinek pontos beazonosítása és az egyéb munkakörökhöz való viszonyának a megállapítása, valamint a munkakör ellátásához szükséges egyéni kompetenciák tisztázása érdekében a *munkakör-elemzés* módszerét veszik igénybe. A munkakör-elemzésnél általában a munkakör betöltéséhez szükséges tudás, problémamegoldás, felelősség és a terhelés összetevőit azonosítják be a kialakított értékelési tényezők felhasználásával. *A munkavégzési rendszerek átfogó elemzése* többet jelent a munkakör-elemzésnél, még akkor is, ha az ott szükséges tudás elengedhetetlenül szükséges e módszer alkalmazásánál is.

Ez esetben vizsgálni kell *a csoportos munkavégzés lehetőségeit* (hatékonyságát, felelősségi köreit, a munkavégzés módját, a megszervezés feladat- és hatásköreit, a szükséges készségek, kompetenciák körét), *a munkavégzés technológiai hátterét* (jellegét, komplexitását, a technológia és a rugalmas feladatellátás viszonyát), *a munka tartalmához kapcsolódó kérdéseket* (munkavállalók szükségleteit, a munkakör motivációs képességét, a munkakör

²⁹⁶ A munkaköri specifikáció kínálta lehetőségeket a közszolgálati szervezetek többsége ma még nem használja ki, nem alkalmazza.

változatosságának fokát, a feladatkör kihívásának nagyságát) és a *felettes vezetési stílusának a hatását* (a vezető, illetve a munkatárs közötti feladat- és hatáskörmegosztás megfelelőségét, az ehhez szükséges vezetői stílus beazonosítását, a feladat-végrehajtás sikerére gyakorolt vezetői stílus következményeit).

A munkavégzési rendszerek kialakításához számos kipróbált megoldást lehet igénybe venni és felhasználni. A döntésnél alaposan mérlegelni kell az egyes megoldásokhoz kötődő előnyöket és a hátrányokat. Arra is számos példa van, hogy – a korábban bemutatott munkavégzési rendszer elemek jellegzetességeihez igazítva – egy rendszeren belül több párhuzamos megoldást is alkalmaznak. Amennyiben rendszerezni akarjuk ezeket a megoldásokat, két nagy csoportot tudunk felállítani.

Az *elsőbe* az úgynevezett *hagyományos megoldások* tartoznak. Ezek közül az alábbiakat kell megemlíteni:

- *Mérnöki, avagy taylori tudományos munkaszervezés*: A technológia által uralt megoldás lényegét – a szubjektív szempontok kiiktatásának köszönhetően – az olcsó, hatékony termelés kialakítása jelentette a munkafeladatok kis részfeladatokra bontásával, az aprólékos szabályozás megvalósításával, a fizikai és a szellemi munka szétválasztásával, valamint a szigorú ellenőrzés bevezetésével.²⁹⁷ A fordí futószalagos megoldásnál a technológiába írt program által vezérelt, egymás tevékenységéhez szorosan kapcsolódó hagyományos munkacsoportok bevezetése bizonyult új elemnek.²⁹⁸
- *A munkavállalói részvétel*: A Human Relations mozgalom irányította rá a figyelmet a *munkavállalók személyes és társas szükségleteire*, illetve arra, hogy érdemes bevonni őket a munkavégzésükkel kapcsolatos döntésekbe. McGregor mára közismertté vált „X-Y”-elmélete tette egyértelművé, hogy a munkavégzési rendszer kialakításánál érdemes alapozni arra, hogy a munkavállalókban önrányítási készségüknek és innovativitásuknak köszönhetően – amennyiben ennek a vezetők teret, lehetőséget adnak – jóval több szellemi, valamint fizikai potenciál van, mint amit addig kihasználtak.²⁹⁹
- *A munkakör változatosságának növelése*: a munkáltatók és a humán szakemberek azt kívánták elérni, hogy csökkentsék a munkavégzés közben fellépő monotóniát, az ebből fakadó elégedetlenséget, és az igénybe vett készségek és képességek körének bővítésével növeljék a dolgozók elégedettségét, motivációs szintjét. A *munkakörbővítéssel*, a specializált munkakörök összevonása révén összetettebb, változatosabb feladatkört tudtak kialakítani. A *rotáció* során a munkát végzők meghatározott rendszerességgel, heti, napi vagy akár néhány órás ciklusokban váltogatják egymást a különböző speciális munkakörökben. A *keresztirányú képzés* lényege, hogy a munkatársakat megtanítják egymás munkaköri feladatainak ellátására, hogy ezáltal új kihívásokkal szembesülhessenek, és folyamatosan fejlődhessenek.
- *Munkakör-gazdagítás*: Alkalmazásával az alkalmazottak munkavégzéssel kapcsolatos kiemelkedő elégedettségét, a minőségi munkavégzést kívánják nö-

²⁹⁷ TAYLOR 1983.

²⁹⁸ CUMMINGS–WORLEY 1993.

²⁹⁹ MCGREGOR 1966.

velni, elérve ezzel a kevés hiányzást, illetve az alacsony fluktuációt. A feladatok változatosságának, beazonosíthatóságának megteremtésével, a munkavégzés közbeni autonómia megadásával és a munkából származó visszajelzés biztosításával az érintett munkatársak átélhetik feladatteljesítésük értelmét, jelentőségét, az elvégzett munka eredményéért érzett felelősséget, valamint tisztában lehetnek az elvégzett munkának a szervezet szintjén jelentkező konkrét eredményeivel is.³⁰⁰

A második csoportba a *jövőbe mutató megoldások* tartoznak. Ezek a munkavégzési rendszerek már sokkal inkább az egyénhez és/vagy a munkacsoportokhoz, semmint a munkakör jellegéhez kötődnek:

- *Egyéni munkavállaló szintjén alkalmazható empowerment megoldás:* A munkakör-gazdagítás továbbfejlesztett változataként értelmezhető. Ebben az esetben radikálisan nő a munkavégzés autonómiája, mert a lényeg a munkatársak önállóságában, önirányításában és önellenőrzésében ragadható meg, amelyet a vezető az önirányítást támogató fejlesztői szerep gyakorlásával tud eredményessé tenni. Az egyéni empowerment egyrészt jelenti a *felhatalmazást* (alapvető döntési jogkörök, fontos információk átadása, a feladat-végrehajtáshoz szükséges eszközök, erőforrások biztosítása), másrészt az *önirányításra való képessé tételt* (önálló döntéshozatal és munkavégzés, önirányítás elérése, az önbizalom erősítése), harmadrészt a *személyes felelősségvállalást* (a döntésekért és a munka minőségért). Az egyéni empowerment a *magas növekedési szükséglettel* rendelkező munkatársak körében működtethető sikerrel, amelyhez tudatos készség- és kompetenciafejlesztésre, továbbá a megfelelő vezetői stílus következetes alkalmazására van szükség.
- *Munkacsoportok szintjén alkalmazható empowerment:* A munkavégzési rendszeralkalmazások az *önirányító és az autonóm munkacsoportok* bevezetésével a rugalmas munkavégzést, az önálló problémamegoldást, a munkából való tanulást és a teljesítmény növelését kívánták elérni. A csoportmunkából származó legfontosabb előnyt, a tagok által képviselt egyedi tudáskombináció és a nagy fokú rugalmasság adja. A munkafeladatok magas színvonalú teljesítéséért ebben az esetben a csoporttagoknak együttesen kell teljes körű felelősséget vállalniuk, amelyet önirányítással, a munkafeladatok átfedésével, a több funkció ellátására képes dolgozók munkacsoportba építésével oldanak meg. Az autonóm munkacsoportoknál fokozódik, illetve teljessé válik a folyamatok önirányítása, döntési jogköre és a felelősségvállalás mértéke is.
- *Business Process Reengineering:* A szervezeti működés radikális újragondolására épül. A *folyamatorientált szervezetalkítási-vezetési filozófia és módszertan* a vevő-, a piac- és a szolgáltatásorientáltságot, a versenyképességet a szervezeti folyamatok értékteremtővé alakításával, a munkatársak kreativitásának fokozásával akarja lépésről lépésre növelni.³⁰¹ A munkacsoportok és a szervezet szintjén megjelenő, most ismertetett új munkavégzési rendszermegoldásokat elsődlegesen

³⁰⁰ HACKMAN–OLDHAM 1976.

³⁰¹ HAMMER–CHAMPY 1996.

a versenyszektorban alkalmazzák, de egyre gyakrabban lehet velük találkozni a közszolgáltatokon belül is.

- *Az elkötelezettségen alapuló munkavégzési rendszer:* Abból a felismerésből kiindulva, hogy egyre inkább az alkalmazkodóképesség, a rugalmasság, az innovativitás, a szervezeti tanulás és a szervezeti tudás válik mindenhol a versenyképesség előfeltételévé, nem nehéz belátni, hogy e célok teljesítéséhez olyan, a munkájuk és a szervezetük iránt *elkötelezett munkatársakra lesz szükség*, akik maguk is képesek a váltásra, a folyamatos megújulásra. Ezek a munkatársak a felmerülő problémákat igyekeznek önállóan megoldani. A fejlesztés lehetőségeit munkájukban és szervezetüknél keresik és találják meg. Mindig vannak új ötleteik, javasolataik, hatékonyan működnek együtt munkatársaikkal, egyben támogatják is őket. Saját tudásukat szívesen megosztják másokkal. Fokozott mértékű önállóságot mutatnak, tetteikért vállalják a felelősséget. Szüntelenül fejlesztik önmagukat. Az elkötelezettségen alapuló munkavégzési rendszer sikeres bevezetéséhez nélkülözhetetlen a *támogató vezetői szerepfelfogás és magatartás* (a munkatársak „Y”-emberkép³⁰² szerinti észlelése, elfogadása), a *munkavállalói érettség, motiváltság, megfelelő kompetenciák, a támogató HR-rendszer, a rugalmas technológiai háttér, a tágabb szervezeti feltételrendszer* (lapos, organikus struktúra, csoportmunka, ergonómiai szempontok betartása stb.), *valamint a nemzeti kultúra és a társadalmi háttér megfelelősége*.³⁰³

Röviden szólni kell a munkavégzési rendszermegoldásokra befolyást gyakorló *alternatív munkaidőrendszerekről* is. A munka és a magánélet harmóniájának megteremtése, illetve folyamatos fenntartása szükségessé teszi, hogy a munkavállalók szabadabban rendelkezessenek munkaidejük beosztásával vagy a munkavégzés helyszínének megválasztásával. E kérdések megfelelő, szervezeti szintű kezelése elősegítheti, hogy például a rugalmasabb munkaidő-beosztást kedvelő fiatalabb generáció tagjait a szervezetek sikerrel tudják hosszabb ideig foglalkoztatni, a rendszeren belül tartani. A *rugalmas munkaidő, a rövidített munkahét, a munkakörmegosztás és a távmunka* azok a leggyakrabban alkalmazott alternatív megoldások, amelyeket egyre többször alkalmaznak a közszolgáltatokban is.

A munkavégzési rendszer általános értelmezésének a végére érve, az alábbi folyamatábrán mutatjuk be a kiemelt megoldásokat.

³⁰² Lásd bővebben MCGREGOR 1966.

³⁰³ HACKMEN–OLDHAM–JANSON–PURDY 1975.



4. ábra

A hagyományos és a jövőbe mutató munkavégzési rendszerek és az ezeket kiegészítő alternatív munkaidőrendszerek struktúrája

Forrás: a szerző szerkesztése

2.3. A kormányzati személyzetpolitika és a munkavégzési rendszer megoldások egymásra gyakorolt hatása

A közszolgálati szervezeteknek számos tudomány- és szakterületet magában foglaló, ezért nagyon bonyolult, egyben összetett feladatrendszert kell megoldani, amely felveti azt a kérdést, hogy e kihívásnak milyen *munkavégzési rendszer keretei* között lehet leginkább megfelelni. Aki jól ismeri a közszolgálatot és annak meghatározó jegyeit, az megerősítheti azt, hogy az előző alfejezetben az alapfogalmakkal kapcsolatban összefoglaltak, a munkaköri logika és a munkavégzési rendszerlogika kapcsán bemutatott alkotóelemek és tényezők mindegyikével (kisebb, nagyobb mértékben) találkozhatunk ebben a közegben. Átfogó, komplex és ismétlődő kutatási eredmények hiányában viszont nagyon nehéz objektív képet kialakítani, egyértelműen állást foglalni a tekintetben, hogy *a munkaköri vagy a munkavégzési rendszerlogika, a hagyományos vagy a jövőbe mutató munkavégzési rendszer-*

megoldások érvényesíthetők-e inkább a közszolgálatban. Ebből adódóan szinte lehetetlen egyértelmű és megnyugtató választ adni arra, hogy a kormányzati személyzeti politika által a közszolgálat egészére nézve *inkább az egységes vagy inkább a differenciált megoldást célravezetőbb-e alkalmazni.*

További kérdésként merülhet fel, hogy ha a differenciált megoldás melletti döntés győzedelmeskedne, akkor az milyen mértéket ölthetne, egy-egy szakterületre terjedhetne-e ki, vagy szervezetenként is alkalmazhatnának más-más megoldást, esetleg egy szervezeten belül is eltérhetnének egymástól a jónak tartott formulák. A differenciált módszer valamelyik változata melletti döntéssel gyakorlatilag megvalósulna az a – versenyképes szervezeteknél gyakran megfigyelhető – helyzet, hogy egy szervezeten belül egyszerre több munkavégzési rendszert is felhasználnak a célok elérése érdekében.

Az egységes megoldás választását az indokolhatja, hogy mivel Magyarország a közepes nagyságrendű országok sorába tartozik, a közszolgálatban foglalkoztatottak száma – a nagyobb országokéhoz képest – nem túl jelentős, és a történelmi előzményekre, valamint a hatalomgyakorlás jellemző jegyeire is tekintettel rövid, illetve középtávon a centralizált, egységesített módszer választása ebben a régióban általában kifizetődöbbnek szokott mutatkozni. A világban megfigyelhető tendenciák irányát alapul véve azonban hosszú távon a differenciált megoldások választása látszik jobbnak, hatékonyabbnak, a szervezetek és a bennük dolgozók igényeit, elvárásait inkább kielégítőnek.

Visszatérve az eredeti kiindulási ponthoz, amennyiben a megismerhető paramétereket megkíséreljük együttesen szemlélni, megállapítható, hogy a közigazgatás egészén belül a munkavégzési rendszerlogika teljes körű igénybevételével szemben még *erősebbnek látszik a munkaköri logika* alapján folyó feladatteljesítés. Tovább bonyolítja a helyzet megítélését, hogy a munkakör alkalmazását – ahogy erről korábban már tettünk említést – a közszolgálat egészén belül még nem sikerült egységesen megoldani. Jelentős azon közszolgálati szervezeteknek a száma, ahol továbbra is a beosztás tölti be a munkavégzés alapegységét. Minden bizonnyal ezért is szerepel a kormányzati személyzetpolitikát megjelenítő humánstratégiai tervekben (MP 11.0, MP 12.0, KKS) kiemelt célként *a munkakör státuszának egyértelmű rendezése*, a közszolgálati munkaköri kataszter felállítása, a munkakörcsaládok kialakítása és az ezekhez rendelhető karrierutak kiépítése. A kérdéses humánstratégiai tervek nem tesznek különbséget a közszolgálat különböző szakterületei és szervezetei között, ezért az egységes megoldás bevezetése mellett foglalnak állást.

A munkavégzési rendszerlogika a közszolgálatban egyelőre a munkaköri logika kiegészítő elemeként, főleg az újítóbb szemléletű szervezeteknél jelenik meg. Ahol alkalmazzák a munkavégzési rendszerlogikát, ott is inkább a *hagyományos kategóriába* sorolt megoldások közül választanak. A rendelkezésre álló csekély számú kutatási eredmény szerint a munkavállalói részvételen alapuló megoldás, a keresztirányú képzés vagy a munkakörgazdagítás lehetőségeivel alig néhány helyen élnek. A munkakörbővítést és a rotációt ugyanakkor már viszonylag sok szervezet alkalmazza. A hagyományos munkaidőrendszerek kiegészítéséhez is felhasználható alternatív munkaidőrendszer elemeiből a szervezetek jóval kevesebbet használnak fel, mint amit a lehetőségeik megengednének, és amit a személyi állomány egyébként igényelne.

A *jövőbe mutató munkavégzési rendszerek* tudatos, rendszerszerű alkalmazásával a közszolgálaton belül egyelőre nem találkozhatunk. Mivel a kormányzati személyzeti politika egyértelműen a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás bevezetése

mellett foglalt állást, ahol a munkát végző ember személye élvez elsőbbséget a struktúrával, a folyamatokkal, a rendszerrel szemben, ezért hosszabb távon elkerülhetetlen, hogy a munkaköri logikát felváltsa a munkavégzési rendszerlogika. A munkavégzési rendszert pedig hozzá kell igazítani az elvárásokhoz, a humánstratégiai célokhoz, ezért a kormányzati személyzeti politikának egyértelműen meg kell határoznia, hogy milyen rendszermegoldás mellett teszi le a voksát, és ezen keresztül mit vár el a szervezetektől, azok vezetőitől, a humán szakemberektől és valamennyi ott dolgozótól.

Amennyiben a különböző közmenedzsment-felfogásokat használjuk kiindulási alapként, és ezeket az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamatához tartozó közszolgálati életpálya-menedzsmenttel (karriermenedzsmenttel), az ösztönzésmenedzsment, valamint a teljesítménymenedzsment humán folyamatával együtt vizsgáljuk meg, akkor a következő munkavégzési rendszermegoldási kategóriákat tudjuk felállítani.

A hagyományos bürokratikus elveknek leginkább megfelelő első, egyben a legnagyobb múlttal rendelkező kategória a *karrieralapú munkavégzési rendszer*. Ez a lényegében zárt rendszerű forma a közszolgálati életpálya egészére kíván megfelelő biztosítékokkal szolgálni. Az előmenetel és az ösztönzés a megszerzett iskolai végzettséghez, a letöltött munkaidőhöz és az ellátandó feladatkörhöz kötődik. A pályán történő előrehaladás a jogszabályok által meghatározott automatizmus szerint történik meg. A karrier lehetőségei behatároltak, lényegében a vezetői kinevezésre korlátozódnak. A rendszeren belüli mobilitás intézményes keretei szintén behatároltak. A munkavégzéshez kevésbé kötődik a teljesítményelv érvényesítése. A rendszer hívómondata: „Élethosszig tartó foglalkoztatás!” (lásd a 6.2.3. pontot). A nemzetközi példák azt mutatják, hogy ez a megoldás a klasszikus formájában már szinte sehol sem maradt fenn (lásd a 8. pontot). A karrieralapú munkavégzési rendszert a legnagyobb arányban a közszolgálati szektorban alkalmazzák.

A *munkaköralapú munkavégzési rendszer* a „mérnöki”, tudományos munkaszervezési szisztéma kialakulása után fokozatosan terjedt el az egész világon. A tudományos munkakörelemzés és a munkakör-értékelés felhasználásával megállapított munkakörök és azok szervezetben belüli relatív értéke adja meg a munkakörök egymáshoz viszonyított helyét a szervezetben belül. Ennél a nyíltnak mondott rendszerénél nem az automatikus előrehaladás jelenti a karrierépítést. A karrierépítés lehetősége egyrészt a betöltött munkakör szervezetben belüli helyétől és értékétől, másrészt a munkavégzés során nyújtott teljesítménytől függ. A bérek és a besorolások is e két tényező függvényei. Az élethosszig tartó foglalkoztatás lehetősége itt is adott, de ez alapvetően nem a rendszer, hanem a munkavállaló hozzáállásának, teljesítményének a függvénye. A karrierépítés útjai kiszélesednek, mert a vertikális előrejutás mellett (vezetői, szakértői) a horizontális (szakértői, specialista) karrierépítésre és ezáltal a belső mobilitásra is lehetőség nyílik. A munkaköralapú rendszerre is egyre inkább jellemző, hogy bizonyos mértékben feltűnnek benne olyan elemek, amelyek a kompeteniamenedzsment által meghatározottak, és a jövőbe mutató munkavégzési rendszerek jelenlétére utalnak. A rendszer hívómondata: „Megfelelő embert a megfelelő helyre!” A munkaköralapú munkavégzési rendszert egyaránt használják a versenyszektorban és a közszolgálatoknál is.

A harmadik munkavégzési rendszert a *vegyes megoldású*, valamennyi ismert metódus elemeiből építkező, azonban jellemzően vagy a karrieralapú, vagy a munkaköralapú munkavégzési rendszermegoldásra épülő alkalmazás adja. A különböző rendszerelemek felhasználásának mértékétől és azok arányától függ az, hogy inkább a zárt,

vagy inkább a nyitott megoldások uralják-e a kérdéses munkavégzési rendszert. A rendszer hívómondata: „Az összeilleszthető elemek rendszere!” A vegyes munkavégzési rendszert egyaránt használják a versenyszektorban és a közszolgálatoknál is.

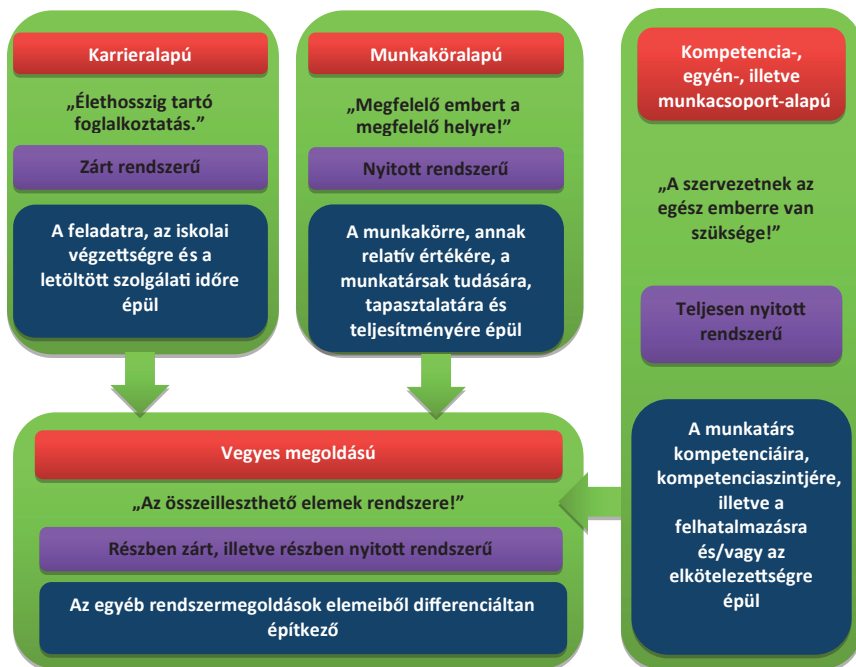
Negyedikként az *egyén- és/vagy a munkacsoport-alapú munkavégzési rendszer megközelítést* kell megemlíteni. Ennél a megoldáscsomagnál már nem a munkakörhöz keresik meg a legalkalmasabb embert, hanem az érintett kompetenciakészletéhez, kompetenciaszintjéhez igazítják az elvégzendő feladatok körét. (Ezt a megoldást nevezhetjük kompetenciaalapúnak is.)

Az egyénalapú rendszernél a felhatalmazás és a munkatárs szervezet iránti elkötelezettsége adja a működés alapját. A rendszerre a teljes nyitottság, a mobilitás, az önállóság, a folyamatos önfejlesztés, a nagy hatáskör és felelősségvállalás jellemző. Az ösztönzést a birtokolt készségek/kompetenciák és a teljesítmény alapján határozzák meg. Igen gyakori a csoportos munkavégzés és az ehhez kapcsolódó csoportos ösztönzési formák alkalmazása is. Megszűnik az „egy ember, egy munkahely” korábbi gyakorlata, a munkakörök határai elmosódnak, átfedő munkaköröket is alkalmaznak. A rendszer hívómondata: „A szervezetnek az egész emberre van szüksége!” Az egyén és/vagy a munkacsoport-alapú munkavégzésirendszer-megközelítéseket a legversenyképesebb szervezetek alkalmazzák. Arra is van példa, hogy egy szervezet meghatározott részénél vagy munkaköri csoportjánál használják ezeket a megoldásokat, de kizárólag akkor, ha a korábban ismertetett szigorú rendszerműködtetési feltételeknek minden vonatkozásban eleget tudnak tenni.

A kialakított munkavégzési rendszerkategóriák egyike sem található meg a gyakorlatban tisztán. Átfedések és átjárások vannak közöttük, illetve ahogy többször is utaltunk rá, a versenyképes szervezeteken belül párhuzamosan, különböző munkavégzési rendszer-megoldásokat alkalmaznak. A közszolgálat által elvégzendő munkafeladathoz legjobban igazodó kiválasztott munkavégzési rendszer-megoldástól kell függővé tenni azt, hogy milyen munkavállalói készségekre és kompetenciákra van szükség, a munkavégzést milyen technikai feltételek közepette, milyen vezetési filozófiát és stílust érvényesítve, valamint milyen emberierőforrás-gazdálkodást követve lehet a legjobban elvégezni.

A közszolgáltatásban és a versenyszektorban alkalmazott munkavégzési rendszerek

Jellemzően a versenyszektorban alkalmazott munkavégzési rendszerek



5. ábra

A munkavégzési rendszermegoldások különböző típusai és azok jellemzői

Forrás: a szerző szerkesztése

2.4. A kormányzati személyzeti politika és az életpályamodellek által befolyásolt emberierőforrás-áramlás lehetőségei és kényszerei³⁰⁴

Az előző alfejezetben a rendszerek működtetésével foglalkoztunk, most a folyamatok és a munkát végző emberek kerülnek a középpontba. A közszolgálat alapvető érdeke, hogy a jogszabályok által előírt közfeladatok ellátásához a legjobb összetételű személyi állományt tudja a munkaerőpiacról folyamatosan megszerezni és az arra érdemeseket a rendszeren belül megtartani. Mivel a munkaerőért folyó verseny hazánkban is mind kiélezettebb, ezért a közszolgálat és szervezetei egyre nehezebben tudják megoldani a személyi állomány megfelelő színvonalú és mennyiségű utánpótlását. Ebből kiindulva a külső és a belső körülményekkel teljeskörűen számoló, átgondolt stratégiai tervezésnek és az ehhez igazított

³⁰⁴ Ebben az alfejezetben elsősorban KOVÁTS 2000, valamint SZAKÁCS 2015 munkáira támaszkodtunk.

emberierőforrás-áramlás megfelelő hatékonyságú, operatív irányításának kiemelt jelentősége van. Az *emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamata* részeként a következő kérdésekre kell jó válaszokat adniuk, illetve megfelelő megoldásokat találniuk a kormányzati személyzeti politika kialakítóinak, a jogalkotóknak, a szervezetek felső vezetőinek és a humán szakembereknek:

- milyen *keretfeltételek biztosítására* van szükség az emberierőforrás-áramlás optimális működtetéséhez;
- miként, milyen formában *kerülhetnek be* a személyi állomány majdani tagjai a közszolgálatba;
- hogyan, milyen feltételeket teljesítve *juthatnak előre a közszolgálati életpályán*;
- milyen *fejlesztések, felkészítések* szolgálják boldogulásukat, karrierjüket, személyes elképzeléseik teljesülését;³⁰⁵
- végül, hogyan léphetnek ki a közszolgálat kötelékéből?

Amikor az emberierőforrás-áramlás rendszerének kialakításáról döntenek az illetékesek, akkor négy modell áll rendelkezésükre, amelyeket általában tisztán, önmagukban nem, hanem bizonyos kombinációkat kialakítva vesznek igénybe. Ezek: az ÉHTA, az FVK, a BVK és a vegyes modell.

A közszolgálati szervezetek hosszú távú versenyképességüket a személyi állományban rejlő erőforrások szervezeti szintű, komplex képességekké integrálásával teremthetik meg. A kiemelt képességek: *szervezeti kultúra, szervezeti tanulás, a szervezeten belüli bizalom és elkötelezettség, valamint a munkatársak által „összeadott” szervezeti kompetencia-készlet*. Az emberierőforrás-áramlás modelljei közötti választáskor, a stratégiai döntés meghozatala előtt indokolt azzal számolni, hogy az egyes modellek milyen hatást gyakorolnak ezekre a képességekre.

Az emberierőforrás-áramlás módjával és ütemével kapcsolatban a kormányzati személyzeti politika és az időközben bevezetett életpályamodellek – a kiolvasható szándékok szerint – az *élethosszig tartó alkalmazás alapmodelljének* alkalmazását kívánják érvényesíteni. Ennek az alapmodellnek a jellegzetességét az adja, hogy ha a munkatárs a töle elvárt teljesítményt nyújtja, lojális és elkötelezett a szervezetéhez, akkor foglalkoztatása, jövedelme, valamint karrierje általában a nyugdíjazásáig biztosított. Ennél a megoldásnál a munkavállalókat a hierarchia legalsó szintjére veszik fel, és a magasabb pozícióba, beosztásba általában már a megfelelőnek látszó belső erőforrásból választanak munkatársakat. Ez esetben a szenioritáson alapuló „zárt pályás”, lényegében *egy csatornás, felfelé irányuló karrierrendszerről* beszélünk.

Ha a szervezeti kultúra oldaláról vizsgáljuk ezt a modellt, azt tapasztaljuk, hogy az érintettek többsége szeretne beilleszkedni, ezért minél előbb szocializálódik az adott körülményekhez, hosszú időre tervezi a foglalkoztatását, ennek eredményeként általában erős, nehezen megváltoztatható szervezeti kultúra jön létre. A szervezeti tanulás lehetőségeit csökkenti az, hogy az új belépők a pályájuk kezdetén válnak a szervezet részévé, és ezért a szervezeti tudás nehezebben frissül, egészül ki, viszont a változást és a kölcsönös tanulást a hosszabb ideje foglalkoztatottak kapcsolati hálójá megkönnyíti. Az elkötelezettség és a bizalom kérdését vizsgálva megállapítható, hogy az ÉHTA-modellt választó szervezetek hosz-

³⁰⁵ Az emberierőforrás-fejlesztés kérdésével a következő alfejezetben foglalkozunk.

szabb távra terveznek, az alkalmazás viszonylagos biztonságáért cserébe a munkavállalók zöme elfogadja a lassabb ütemű előmenetelt, a szűkebb sávra szoruló karrierlehetőségeket. A kompetenciakészlet szempontjából a modell központi kérdésként kezeli a munkatársak kompetenciakészletének permanens fejlesztését, hisz túlnyomórészt belső forrásból igyekeznek feltölteni a megüresedő pozíciókat.

A „*fel vagy ki*” *alapmodellnél* is a legalsó szinteken történik a szervezetbe áramlás, és a magasabb pozícióba kerülést is belső erőforrásokkal oldják meg. A karriermozgás szigorúan felfelé irányuló, mert a szervezet felépítése piramisformát vesz fel, ahol a magasabb pozíciók felé haladva egyre szűkülnek a vezetői beosztások. A modell sajátja, hogy *aki valamilyen ok folytán nem tud előrelépni, annak előbb-utóbb el kell hagynia a szervezetet*. A szervezeti kultúra szempontjából a FVK-modell vegyes képet mutat. A viszonylag magas fluktuáció miatt nehéz erős szervezeti kultúrát építeni, viszont a kis létszámú szeniorállomány, akik a kultúra hordozói, hatékonyan hozzájárulhatnak a szervezeti kultúra stabilizálásához. A szervezeti tanulás szempontjából a folyamatosnak tekinthető beáramlása a friss munkavállalóknak növelheti a szervezet tanulási képességét, viszont a rövidebb idejű foglalkoztatás ellene hat a változásokban való aktív részvételnek és az ezzel együtt járó tudásnövelésnek. Az elkötelezettség és a bizalom szempontjából ez a modell a fiatal munkavállalóknak nagy lehetőségeket kínál, és motiválttá teszi őket. Az idősebbeknél ugyanakkor fennáll a kiégés veszélye. A kompetenciafejlesztés kérdése ez esetben is kiemelten kezelt terület.

A „*be vagy ki*” *elnevezésű, rugalmasnak is nevezett alapmodell* jellemzője, hogy a munkavállalók felvételére a szervezet bármelyik szintjén és pozíciójában sor kerülhet. A szervezetből való kilépés vagy a kiléptetés okai összefüggésben lehetnek a gyenge teljesítménnyel, a gazdasági helyzetben bekövetkezett változásokkal és az illeszkedési problémákkal is (amikor a munkavállaló valamilyen ok folytán nem képes megfelelni a munkakör által támasztott követelményeknek). Ezért e modellben a kiválasztásnak nagy jelentősége van, legyen az belső vagy külső kiválasztás. A szervezeti kultúrát feltétlenül gyengíti a viszonylag magas fluktuáció, a nagymértékű és gyors mobilitás. A szervezeti tanulás szempontjából a FVK-moddellel megegyező tapasztalatokkal kell számolni. A BVK-modell nem támogatja a hosszú távú elkötelezettséget, a bizonytalannak nevezhető alkalmazási gyakorlat miatt a rövid távú érdekek kerülnek előtérbe. A kompetenciakészlet szempontjából megállapítható, hogy ha a hangsúlyos belső vagy külső kiválasztási eljárás nem jár magas költségekkel, akkor az érintett szervezetek kevés figyelmet és erőforrást fordítanak a munkavállalók fejlesztésére.

A *vegyes modell* kínálta lehetőségeket veszik leggyakrabban igénybe a szervezetek. Ennél a megoldásnál differenciáltan válogatnak az első három tisztának nevezett modell elemeiből. Például az élethosszig tartó alkalmazás modelljét használják fel a felső vezetők és/vagy a kiemelt, kulcspozícióba tartozó munkatársak esetében, ugyanakkor a BVK-modellt alkalmazzák az időszakos feladatellátásra felvett munkavállalóknál, valamint a közép- és alacsonyabb beosztású vezetőknél. Ennél a modellnél is a hosszabb távon foglalkoztatottak gyakorolnak jótékony hatást a szervezeti kultúra megerősítésére. A szervezeti tanulás, az elkötelezettség és a bizalom, valamint a kompetenciakészlet szempontjából azoknak a tényezőknek van relevanciája, amelyeket az egyes tiszta modellekből a vegyes modellnél igénybe vesznek, felhasználnak.

A kormányzati személyzetpolitika kialakításánál, valamint az egyes életpályamodellek felépítésénél az emberierőforrás-áramlással kapcsolatban a következő stratégiai döntéseket szükséges meghozni:

- A *felvétellel és a kiválasztással* kapcsolatban felmerülő stratégiai választásként merülhet fel, hogy a közszolgálati szervezetek külső forrásból szerezzék meg az eredményes működésükhöz szükséges kompetenciákat, vagy a már rendszeren belül lévőköt fejlesszék inkább. Ezt a kérdést minden megüresedő vagy újként létrehozott pozíció esetében is fel lehet tenni. A kiválasztott és a gyakorlatban érvényesülő alapmodellől függ az, hogy az emberierőforrás-áramlás szempontjából a szervezet mennyire nyitott a külső munkaerőpiac felé. Valamennyi pozíciót külső forrásból kívánják-e feltölteni, vagy csak a hierarchia meghatározott szintjén és munkaköreinél akarnak élni ezzel a lehetőséggel. Az egyéb munkakörök feltöltését pedig belső munkaerővel szeretné pótolni. Amennyiben a külső munkaerőpiacról történő beáramlás a meghatározó, akkor a *felvételi és a kiválasztási rendszeren* van a hangsúly, a belső munkaerőpiaci mozgás dominanciája esetén viszont a *karriermenedzselési és az emberierőforrás-fejlesztési* humán funkciók élveznek elsőbbséget. Az általános tapasztalatok azt mutatják, hogy a versenyképesség fenntartását és növelését inkább az életpálya- vagy karriermenedzselés segíti elő, a felvételi és a kiválasztási humán funkcióknak a versenyképesség szempontjából kisebb jelentősége van.
- A *karriermenedzsmenttel* kapcsolatban felmerülő stratégiai választásként³⁰⁶ merülhet fel, hogy *milyen karrierutakat* tud a szervezet az állománya számára biztosítani, és hogy *milyen gyors előmenetelre* számíthatnak a munkatársak. Főleg a belső munkaerőpiacról építkező közszolgálati szervezeteknél stratégiai kérdés, hogy miként oldható fel a személyi állomány karrierigénye (motivációja) és a szervezet elvárásai, illetve lehetőségei között meghúzódo esetleges ellentét. A *karrierutak kialakításánál* az ÉHTA- vagy az FVK-modellt választó szervezetek a hierarchiában felfelé szűkülő lehetőségek miatt kisebb mozgástérrel rendelkeznek, ezért kevesebb lehetőséget tudnak kínálni, mint például a BVK-modellt alkalmazó szervezetek, ahol folytonos a mozgás, számtalan karrierlehetőség közül választhatnak a munkavállalók. Alapvetően *kétféle felépítésű karrierutat* alkalmaznak a szervezetek. Elsőként a *vertikális felépítésűt* kell megemlíteni, amelyet *szakmán belüli karrierútnak* is szoktak nevezni. Az alapos szakmai tudással rendelkező szakembereknek ez a megoldás az adott funkción, szakterületen belüli hierarchikus előrehaladást teremt meg. Másodikként a *horizontális felépítésűről* kell beszélni, amelyet *szakmaközi karrierútnak* is neveznek. Ennél a megoldásnál a széles látókörrel rendelkező, az egyes funkciók és szakterületek közötti átjárástól, mobilitástól sem féltő munkavállalók igényeinek kielégítésére nyílik lehetőség. Mindkét formánál jellemzően szakértői, specialista és különböző vezetői beosztásokat kínálnak az arra érdemesnek tartottak számára. A szakmaközi (horizontális) karrierutak

³⁰⁶ *Karrier* alatt a munkavállaló által élete során betöltött pozíciók sorát kell érteni (CASCIO 1992). A *karrierutak* az egymás után bekövetkező pozíciók lehetséges és logikus sorozatát fejezik ki.

általában jobban segítik a szervezeti kultúra megerősödését, fejlesztését, a szervezeti tudás bővítését és a szervezet kompetenciakészletének gyarapodását.

A karrierfejlesztés gyorsasága azt mutatja meg, hogy a munkavállalók milyen gyakran váltanak, illetve válhatnak – akár vertikális, akár horizontális irányban – munkakört. A vezetőknél ez a mozgás gyorsabb szokott lenni, mint a beosztott munkatársaknál. A gyorsabb karrierfejlesztés jellemzően növeli a szervezet iránti elkötelezettséget, a bizalmat, a motivációt, kedvezően hat a szervezeti kultúra alakulására, a szervezeti tanulásra és a kompetenciakészlet növelésére is. A nagyon gyors, ezért szinte követhetlenné váló karrierfejlesztés azonban az érintettek számára frusztrációt, feszültséget eredményezhet, a szervezeteken belül pedig konfliktusok forrásává válhat. A túl gyors változás és a kiválasztási aktusok negligálásának tipikus kísérőjelensége lehet az úgynevezett Peter-elv bekövetkezése, amikor „idővel minden posztot olyan alkalmazott tölt be, aki feladatainak végrehajtására inkompetens, a munkát pedig azok az alkalmazottak végzik el, akik még nem érték el a maguk inkompetencia-szintjét”.³⁰⁷

- *A kiáramlással* kapcsolatban felmerülő stratégiai választásként merülhet fel, hogy a szervezetek hogyan, miként tudják megteremteni az egyensúlyt költségcsökkentési/hatékonyságnövelési szándékuk, valamint a személyi állomány biztonság iránti igénye és joga között. Minden esetben azt célszerű mérlegre tenni, hogy egy jelentős nagyságrendű, csoportos létszámleépítés eredményez-e a szervezetek számára annyi politikai, gazdasági, hatékonyságnövekedési stb. hasznot, mint amilyen negatív hatásokra számíthatnak e lépés következtében. Ezek a negatív hatások némileg csökkenthetők például az élethosszig tartó alkalmazás biztosításával – elsősorban a kulcsfontosságú csoportok, illetve munkakörökben dolgozók számára –, az oldalirányú vagy a lefelé irányuló, késői karrierszakaszok kialakításával, a karriermegújítás lehetőségének felajánlásával, végző soron pedig a kedvezményes nyugdíjazás alkalmazásával.

Amennyiben visszagondolunk a munkavégzési rendszerekkel foglalkozó alfejezetnél írtakra, azt tapasztaljuk, hogy az emberierőforrás-áramlással kapcsolatban is hasonló helyzettel állunk szemben. A kormányzati személyzeti politika és a közszolgálati életpályamodellek is a munkaköralapú rendszer bevezetése mellett döntöttek, ugyanakkor a valóságban inkább a vegyes megoldású rendszermodellre jellemző jegyek uralják a gyakorlatot. Az emberierőforrás-áramlásnál, a humánstratégia szintjén az élethosszig tartó alkalmazás modellje élvez elsőbbséget, ennek ellenére *a valóságban szintén a vegyes modell felhasználása érvényesül*. Ráadásul a közszolgálat egyes szakterületeihez tartozó szervezeteknél is más-más munkavégzési rendszer megoldásokkal és emberierőforrás-áramlási gyakorlatokkal operálnak. Az emberierőforrás-áramlásnál például a rendészeti szakterületen, a hivatásos állományúak körében a felvétel és a kiválasztás nagyon hangsúlyos elemként jelenik meg, a közigazgatásban ennek egyelőre nincs ilyen nagy jelentősége. Amíg a közigazgatás legtöbb szervezeténél a személyi állomány jelentős hányadát a külső munkaerőpiacról veszik fel, addig a rendészetben zömében a különböző belső, iskolai rendszerű képzésekre felvetteket, illetve az ott végzetteket veszik állományba.

³⁰⁷ PETER–HULL 1989.

A sztenderdnek látszó metódusok alól is vannak kivételek. Az élethosszig tartó alkalmazás modelljéhez képest a közszolgálati életpálya- vagy karriermenedzsment-megoldásokban egyaránt jelentősnek számító eltéréseket figyelhetünk meg. A rendészeti területeken a megüresedő és az újként létrehozott hivatásos munkakörök többségét a már állományban lévőkkel igyekeznek feltölteni. Az egyéb állományviszonyban lévőkre ez a belső építkezés már közel sem tekinthető általános érvényűnek, mint ahogy a közigazgatásban is gyakran a külső munkaerőpiacról oldják meg a fluktuáció okozta hiányok pótlását. A belső munkaerőpiacról nehezen beszerezhető, speciális tudást, felkészültséget igénylő munkakörökbe, feladatkörökbe vagy a funkcionális szakterületekre általában külső erőforrásból igyekeznek megoldani a hiányzók pótlását. Azzal, hogy az utóbbi húsz évben a közszolgálati szervezetek irányítási rendszereinél vezetői szinteket szüntettek meg, tehát „laposították” a szervezeteket, a működés hierarchizáltságának foka viszont alig változott, a karrierépítési lehetőségek köre tovább szűkült.

Mivel a bevezetett életpályamodellek nem a munkaköralapú rendszerre jellemző megoldásokat vezették be, ezáltal az egyébként is szűkebb sávra szoruló vertikális vezetői karrierút mellett a szakértői és/vagy specialista karrierutak – intézményesített formában – egyelőre nem váltak az emberierőforrás-áramlás részévé. A karrierutak hiányát kívánták a döntéshozók és a jogalkotók különböző címekkel, beosztásokkal, rendfokozatokkal, illetve egyéb titulusokkal pótolni. Ezek az intézkedések, mivel a munkavégzéshez kötődő kérdések lényegét nem érintik, a kormányzati személyzetpolitika által meghatározott stratégiai célok elérését sem igazán támogatják.

Az élethosszig tartó alkalmazás modelljében megfogalmazott elvekkel, illetve gyakorlattal nehéz összeegyeztetni azt a világ számos részénél is felfedezhető tendenciát, hogy a politika befolyása egyre mélyebbre hatol a közszolgálat szervezeti és irányítási rendszerébe, mindennapos működésébe. A nem politikai besorolású vezetői pozíciók betöltésénél is mind gyakrabban fedezhetők fel mögöttes szempontok, amelyek hatására viszonylag nagy számban helyeznek közép- és felső vezetői beosztásokba (olykor már beosztott munkakörökbe is) olyan külső munkaerőpiacról érkezőket, akik nem rendelkeznek közszolgálati gyakorlattal, tapasztalattal.

A szervezetekből való kiáramlásnál is inkább a vegyes modellre jellemző jegyek rendszerbe épülését figyelhetjük meg. A személyi állomány szinte minden tagjára egységesen érvényesíthető „élethosszig tartó foglalkoztatás”, a biztosnak tekintett „nyugdíjas állás” ideálja fokozatosan alakult, illetve alakul át. Ma már sokkal egyszerűbb az alkalmatlannak tartott vezetőktől és beosztott munkatársaktól megválni, helyükre új embereket felvenni. A nagymértékű szervezeti átalakítások és feladatátrendeződések, a technikai fejlesztések, a digitalizáció, a munkaerőpiaci változások, a demográfiai mutatók, a közszolgálatl szemben jelentkező új igények, elvárások, valamint egyéb tényezők hatására a személyi állomány létszáma is folyamatos mozgásban van.

2.5. Stratégiai kényszerek és válaszlehetőségek az emberierőforrás-fejlesztésben a kormányzati személyzeti politika tükrében³⁰⁸

Az *emberierőforrás-fejlesztés* az emberierőforrás-áramlás humán folyamatának része, egyik meghatározó eleme. A köznevelési, a szakképzési és a felsőoktatási intézményeket befejezve a közszolgálat valamely területének személyi állományába bekerülők tudása – ha azt folyamatosan nem frissítik, nem gazdagítják – néhány év alatt elévül, értéke, felhasználhatósága megkopik. Az iskolai rendszerű felkészítéseken egyébként sem lehet mindent megtanítani, illetve megtanulni, amire az állandóan változó világban az eredményes munkavégzéshez szükség van. Versenyképességük fenntartására, illetve növelésére törekvő szervezetek az emberierőforrás-fejlesztést stratégiai kérdésként kezelik, ezért *integrált fejlesztési rendszert* alakítanak ki és működtetnek. Ennek megfelelően az ágazati, a szakterületi és a szervezeti stratégiák által meghatározott rövid, közép- és hosszú távú célok teljesítése érdekében határozzák meg azokat a kompetenciafejlesztési³⁰⁹ területeket, amelyek az egyéni, illetve a csoportos fejlesztési akcióknak adnak helyet.

Az integráltan működtetett fejlesztési rendszer a szervezeti érdekek megvalósítása mellett képes az egyéni szükségleteket is figyelembe venni és azokat részben vagy egészben kielégíteni. Az integrált fejlesztési rendszernek szervesen kapcsolódnia kell az emberierőforrás-gazdálkodás valamennyi humán folyamatához és a humán funkciók többségéhez is. A fejlesztési tevékenységet önmagában is integrált formában célravezető kialakítani, ahol nem egymástól függetlenül létező fejlesztési akciókat bonyolítanak le. Olyan rendszer kialakítására kell törekedni, ahol a fejlesztési programokat előre megtervezik,³¹⁰ összerendezik, tartalmukban, funkciójukban, módszertanukban azokat egymásra építik azért, hogy az így kialakított fejlesztési modulok egymás hatását felerősíthessék, a szervezet és a benne részt vevők tudását, kompetenciakészletét, illetve kompetenciaszintjét gazdagíthassák. Az integrált fejlesztési rendszerműködtetés egyik fontos feltétele, hogy a vezetők mindennapi tevékenységük részévé tegyék az általuk irányított egyének, illetve munkacsoportok tudatos és hozzáértő felkészítését.

Az integrált rendszerműködtetés megvalósítása mellett a másik stratégiai jelentőségű kérdés az, hogy a fejlesztések során az azonnali, a napi munkavégzés sikeres teljesítéséhez szükséges, reaktív típusú fejlesztéseken túl sikerül-e a rendszer részévé tenni a *proaktivitást szolgáló, az új kihívásokra, a jövő feladataira felkészítő fejlesztő programokat* is.

Ugyancsak fontos stratégiai szempont a *személyi állomány fejlődési motivációinak, igényeinek viszonylag pontos ismerete*, mert ez az alapja annak, hogy a felkínált programokon aktívan vegyenek részt, megszerzett tudásuk a napi munkavégzésben hasznosuljon. A legkritikusabb helyzet az, amikor a munkatársak motiváltak a fejlődésre, de a szervezet nem

³⁰⁸ Ebben az alfejezetben elsősorban CSÁSZÁR 2000, valamint SZAKÁCS 2016b munkáira támaszkodtunk.

³⁰⁹ *Kompetencia*: „Egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek okozati kapcsolatban állnak az adott munkakör ellátásához szükséges kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel.” A kompetencia tehát egy adott munkakörben megkülönbözteti a „sztárokat” a közepesektől. A *kompetencia szerkezete* az ismeretből, a tudásból, a készségből és a képességből (tanítható és egy kívülálló számára jól látható, megállapítható elemekből), valamint a szociális szerepekből vagy értékekből, az énképből, a személyiségvonásokból és a motivációból (a kívülálló számára nehezebben beazonosítható, de fejleszthető elemekből) tevődik össze. MOHÁCSI 1996a; 1996b.

³¹⁰ Egyéni, szervezeti egység szintű és szervezeti szintű éves továbbképzési tervek formájában.

tudja ezeket az igényeket kielégíteni. Az integrált fejlesztési rendszert stratégiai szempontból arra is képessé kell tenni, hogy az a közszolgálatban és az egyes szervezeteknél betervezett *változtatások, szervezetátalakítások, feladatátrendezések* megértéséhez, elfogadásához vagy az *új feladatok* rendszerbe építéséhez szükséges felkészítéseket, kompetenciafejlesztéseket időben, megfelelő nagyságrendben és minőségben tudja az érintettek számára szolgáltatni.

Végül az egyik legfontosabb stratégiai kérdés, hogy a szükséges képzéseket, továbbképzéseket stb. *belső fejlesztéssel vagy a külső piacról történő átvétellel* oldja-e meg a kérdéses szervezet. A közszolgálaton belüli továbbképzési rendszereket (például közigazgatási, állami tisztviselői, rendészeti) az integrált fejlesztési rendszerekkel szemben támasztott követelmények szerint igyekeznek a fenntartók működtetni. E rendszerek sajátossága, hogy a közszolgálatban teljesítendő feladatkörök többségéhez szükséges tudást, szakmai felkészültséget úgynevezett *belső intézmények* (rendészeti szakgimnáziumok, Nemzeti Közszerződési Egyetem) fenntartásával és működtetésével oldják meg. A közszolgálat emberierőforrás-fejlesztése ennek ellenére számos ponton érintkezik a közneveléssel, a szakképzéssel, a felsőoktatással, a továbbképzések, a vezetőképzések és az egyéb kompetenciafejlesztések vonatkozásában pedig leginkább a felnőttképzéssel.

A közszolgálatban folyó integrált emberierőforrás-fejlesztés *általános célja*, hogy a jogszerűen, eredményesen, professzionálisan végzett feladatellátáshoz biztosítsa a szükséges alap- és szakképzettséggel rendelkező, a folyamatos fejlődés iránt elkötelezett, motivált, megfelelő hozzáállással, attitűddel rendelkező, olyan összetételű és számú személyi állományt, akik kellő hatékonysággal képesek hozzájárulni a közszolgálat stratégiai céljainak megvalósításához, a versenyképesség fenntartásához, a rugalmas szervezeti működés kialakításához, valamint a változások elfogadásához, illetve az azokhoz történő alkalmazkodáshoz. Az integrált emberierőforrás-fejlesztés általános célja továbbá az is, hogy a rendszer segítségével minél több közszolgálati szervezet a lehető leggyorsabban *tanuló szervezetté* válhasson, továbbá a *tudásmenedzsment* kínálja lehetőségeket valamennyi szervezet és a személyi állomány tagjai aktívan és teljeskörűen fel tudják használni.³¹¹

Az integrált emberierőforrás-fejlesztés általános céljával szoros összefüggésben *speciális célokat* is meg lehet fogalmazni:

- Az elsőbe azokat a felkészítéseket (képzéseket, vizsgákat) lehet sorolni, amelyek *az első közszolgálati munkakörbe kerülést teszik lehetővé*. Ezeket vagy a felvételt az állományba vételt megelőzően lehet teljesíteni (például a képesítési követelményként meghatározott valamilyen szintű és típusú állami végzettség megszerzésével), vagy a felvételt és a kinevezést követően, a törvények által meghatározott tartalmi, formai és határidőhöz kötött előírások betartásával (például a közigazgatási alapvizsga letételével) lehet abszolválni.
- A másodikba azokat a fejlesztéseket sorolhatjuk, amelyek *a betöltött munkakör megtartása*, a munkakörhöz kapcsolódó új ismeretek, kihívások elsajátítása, az egész életen át tartó tanulás³¹² megvalósítása érdekében szerveződnek. Ezek a fejlesztések mennyiségüket, formájukat, tartalmukat, célközönségüket tekintve talán a legnagyobb csoportot teszik ki.

³¹¹ A tudásmenedzsmentről bővebben a következő fejezetben lesz szó.

³¹² Lifelong learning, LLL.

- A harmadikba – a közszolgálati életpálya-menedzsment meghatározó elemként – azok a fejlesztések sorolhatók, amelyek *a más vagy a magasabb értékű munkakörbe kerülést*, a vertikális (szakmán belüli) és a horizontális (szakmaközi) karrierépítést biztosítják az arra érdemesített felhasználók számára.

Az imént jelzett három kategóriába tartozó felkészítések többsége a kötelezően előírt tanulmányi pontok megszerzése érdekében is történik.

A közszolgálat integrált emberierőforrás-fejlesztési rendszerei – hasonlóan a felnőttképzés körébe tartozó egyéb szakterületi vagy szervezeti belső felkészítési struktúrákhoz – két nagy típusba tartozó eszköz- és módszeregyüttest használnak fel – általában kombinált formában – az általános és a speciális fejlesztési céljaik eléréséhez.

1. Az elsőbe *a munkavégzésen kívüli (off-the-jobb)* jellegű eszközök, módszerek, formák tartoznak. Idesorolhatjuk:
 - az iskolai rendszerű és iskolarendszeren kívüli köznevelési (például belügyi pályaorientációs), szakképzési (például rendészeti szakköznevelési), felsőfokú alapképzési (például közigazgatás-szervező BA), mesterképzési (például európai és nemzetközi MA), osztatlan mesterképzési (például államtudományi), szakirányú továbbképzési (például kriminalisztikai szakértő), doktori (például közigazgatási és rendészeti) képzéseket,
 - a közszolgálati továbbképzési programokat (például általános közigazgatási, szakmai és vezetői), a vizsgákat (például közigazgatási alapvizsga, szakvizsga, ügykezelői),
 - a kiképzéseket (például lökiképzés), az átképzéseket, a szakmai és az egyéb kompetenciafejlesztő programokat, tréningeket, az idegennyelv-képzéseket, az IT-felkészítéseket, amelyek kapcsolódnak a napi feladatellátáshoz, és hozzájárulnak az első közszolgálati munkakörbe kerüléséhez, a munkakör megtartásához, valamint az életpályán történő előmenetelhez is. Jellegükénél fogva megvalósulhatnak a közszolgálati emberierőforrás-fejlesztési rendszerek keretein belül mint minősített vagy mint egyszerűsített nyilvántartásba vételen alapuló belső továbbképzések. Azonban lazán is kapcsolódhatnak a közszolgálati emberierőforrás-fejlesztési rendszerhez, hisz intézményi jellemzőiket, fenntartói háttérüket figyelembe véve, lényegében azokon kívül esnek, ugyanakkor a közszolgálat és a személyi állomány céljait szolgálják. Együttműködési megállapodásokon alapuló és nemzetközi szervezetek által működtetett képzési, továbbképzési programok is segíthetik az érintettek fejlesztését (például CEPOL, KERA, ILEA, Erasmus).

Egyre nagyobb teret kapnak az önképzésen alapuló felkészülési formák, mint például az e-tanulás különböző változatai (e-learning, blended learning), valamint a tutorok irányításával folyó egyéni és csoportos távoktatások. A közszolgálatban is előszeretettel veszik igénybe a szakmai és tudományos konferenciák nyújtotta lehetőségeket, valamint a tanulmányutakat. Az e körbe tartozó fejlesztések anyagi háttérét vagy tanulmányi szerződésekhez kötve, vagy önköltséges alapon, vagy a normatív finanszírozás lehetőségét kihasználva, vagy pályázati forrásokat igénybe véve biztosítják.
2. A második csoportba *a munkavégzéshez kapcsolódó (on-the-jobb)* jellegű eszközök, módszerek, formák tartoznak. E fejlesztési programok zömét az érintett szerveze-

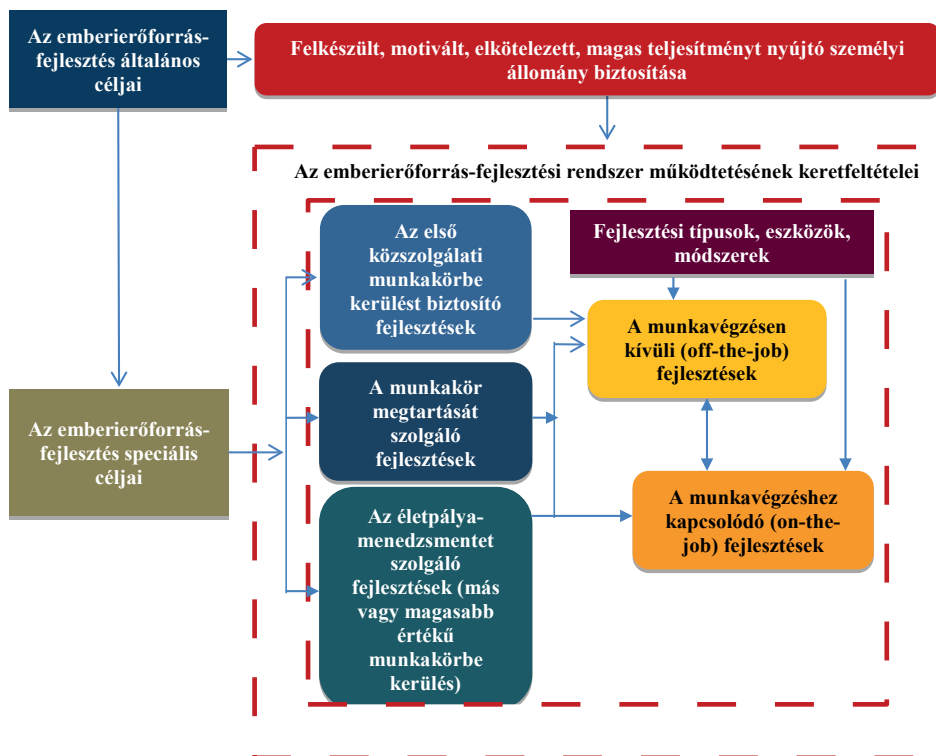
teken belül, a napi feladatellátáshoz kötve, „éles” helyzetekben bonyolítják le. Számos előnyük van az ilyen fejlesztéseknek. Lehetővé teszik – a más felkészítési formáknál alig használható – az egy felkészítőre jutó egy felkészítési alany szerinti felállás megvalósítását vagy a kis csoportos fejlesztés kínálta lehetőségek kiaknázását. Ezeket a fejlesztéseket helyben jóval költséghatékonyabban lehet megtartani, amelyhez általában rendelkezésre állnak a technikai eszközök és egyéb felszerelések is. Nagy előnye még a munkavégzéshez kötött fejlesztéseknek, hogy nem kell hosszú időre nélkülözni a fejlesztés alanyát a munkavégzésből, illetve a feladatellátással egyidejűleg történhet meg a fejlesztés is.

A leggyakrabban alkalmazott formák: az akciótanulás, az újként felvettek beillesztését segítő vagy a tehetség gondozási programban részt vevők sokoldalú felkészítését irányító mentori tevékenység ellátása, a mentorálás. Elsősorban a vezetők számára biztosítják a coachingszolgáltatás igénybevételét. Sok helyen élnek a projekt munka kínálta újszerű lehetőségek felhasználásával vagy a munkaköri rotációval is. Az e csoportba tartozó fejlesztéseket a munkakör megtartásához és az életpályán történő előmenetelhez használhatják fel a szervezetek. A fejlesztések pénzügyi hátterét zömében a szervezetek költségvetésükből vagy pályázati forrásokból oldják meg.

A közszolgálat integrált emberierőforrás-fejlesztési rendszere sem nélkülözheti azokat a *keretfeltételeket*, amelyek nélkül az elvárt minőségi és mennyiségi kritériumok teljesíthetők. Ezek sorába tartoznak a következők:

- a fejlesztési elképzelések tervszerűvé tétele, amelyet az éves egyéni és szervezeti szintű *tervek elkészítésével*, megvalósításával és kiértékelésével oldanak meg,
- a felkészítésben *közreműködő intézmények és személyek (oktatók, trénerok, tutorok, mentorok, coachok, vizsgáztatók, egyéb szakértők)* minőségi szempontok alapján történő, kompetenciaalapú *kiválasztása, felkészítése* a továbbképzésekre,
- a jellemzően kompetenciaalapú *program- és tananyagfejlesztés*,
- a közszolgálaton belül, illetve azon kívül összeállított programok *minősítése és/vagy azok nyilvántartásba vétele*,
- a fejlesztések valamennyi meghatározó elemének *monitoringja, minőségbiztosítása és utánkövetése*, bevétele, bevétele,
- a *normatív támogatás* törvényes és költséghatékony felhasználása,
- a továbbképzési struktúra működését támogató *IT-felületek (például ProBono) biztosítása*,
- a tanulmányi *pontrendszer* központi kezelése, koordinálása,
- végül, de nem utolsósorban a rendszer társadalmi felügyeletét ellátó és a kiemelt döntéseket meghozó *továbbképzési kollégiumok* munkájának, döntéseinek szakmai előkészítése, adminisztratív támogatása (például közigazgatási, állami tisztviselői, belügyi).³¹³

³¹³ Lásd bővebben: a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet; az állami tisztviselők képzéséről, továbbképzéséről szóló 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet; a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról szóló 2/2013. (I. 30.) BM rendelet.



6. ábra

A közszolgálat integrált emberierőforrás-fejlesztési rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

3. A közszolgálati teljesítménymenedzsment és kapcsolódási lehetőségei a kormányzati személyzetpolitikához

3.1. Ki fut jobban? – Avagy bevezető gondolatok a közszolgálati teljesítménymenedzsmenthez

Engedjék meg, hogy ezt a fejezetet egy találós kérdéssel kezdjük! Képzelnék el két embert, akiknek egy 1000 méteres távot kell lefutniuk. „A” futó öt perc alatt teszi meg az utat, míg „B” futó hat perc alatt. A kérdés, hogy melyikük teljesített jobban. A válasz egyértelműnek tűnik, de vajon hogyan ítélik meg a helyzetet akkor, ha elárulom, hogy „A” futó egy huszonéves, profi sportoló, míg „B” futó egy ötven feletti apuka, aki csak időnként szokott kocogni? Ez esetben nem is annyira könnyű eldönteni a kérdést, hiszen „A” futó ért be hamarabb a célba, ugyanakkor saját képességeihez képest „B” futó eredménye tűnik jobbnak. A kérdést csak még tovább bonyolítaná, ha figyelembe vennénk, hogy „A”

dimbes-dombos terepen, míg „B” salakpályán futott. Nem is beszélve arról, ha fel kellene tárunk a két futó eredményének háttérében meghúzódó okokat, és meg kellene próbálnunk ezekre pozitív hatást gyakorolni...

A teljesítmény az iskolától kezdve a sporton át a munkáig életünk minden területén jelen van, de ahogy a fenti példa is mutatja, egyáltalán nem olyan könnyű meghatározni, hogy pontosan mit jelent ez, hogyan lehet megragadni, és hatni rá. Még egy olyan – viszonylag egyszerű – esetben is, mint a futás, könnyen elbizonytalanodhatunk, ha a teljesítmény megítéléséről van szó, és minél összetettebb tevékenységeket vizsgálunk, annál inkább növekszik a bizonytalanság érzése. Ennek megfelelően igencsak ingoványos talajon járunk, amikor az egyének, a csoportok, a szervezetek munkahelyi teljesítményéről, annak méréséről, karbantartásáról és fejlesztéséről beszélünk. Márpedig ebben a fejezetben éppen erre vállalkozunk! Tartsanak velünk, és a fejezet áttekintésével megismerhetik

- a teljesítmény és a teljesítménymenedzsment fogalmait;
- a teljesítményt befolyásoló tényezőket;
- a teljesítménymenedzsment területeit és szintjeit;
- a komplex teljesítményrendszerek alkalmazásának előnyeit;
- a közszolgálati teljesítményértékelés rendszerét, folyamatát és szereplőit;
- és módszertani segítséget kaphatnak a közszolgálati teljesítményértékelés hatékony lebonyolításához!

3.2. Mi a teljesítmény, és miért kell menedzselni?

3.2.1. A teljesítmény fogalma

Mielőtt részletesen is tárgyaljuk a közszolgálati teljesítménymenedzsment-rendszerét, érdemes kitérnünk a témával kapcsolatos alapfogalmak tisztázására. Már a fejezetet bevezető példa is megmutatta, hogy a teljesítmény mindig egy adott cselekvés eredményéhez (például: a táv lefutása) kötődik, és magában foglalja az eredmény eléréséhez szükséges erőfeszítést. Ennek megfelelően a teljesítmény mindig mérhető, és kapcsolódik hozzá valamiféle cél. Ha tehát egy egyén vagy egy szervezet nem éri el az eredményként kitűzött célt, akkor kétségbe vonható, hogy létrejött-e egyáltalán a teljesítmény. Ezért a megfelelő célmeghatározás mind a teljesítménynek, mind a teljesítmény mérésének az alapfeltétele. Összegezve azt mondhatjuk, hogy *a teljesítmény egy adott tevékenység céljaként meghatározott eredmény elérését és az elérést biztosító erőfeszítést jelenti.*

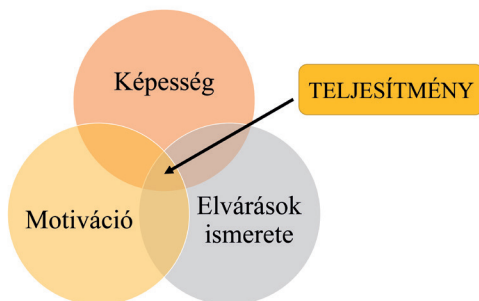
3.2.2. A teljesítmény tényezői

Mind az egyéni, mind a csoportos, mind a szervezeti teljesítmény számos összetevő egymásra hatásaként jön létre. Ezek közül most a három legalapvetőbbet – vagyis a képességet, a motivációt és az elvárások ismeretét – emeljük ki. A három kulcstényezőt a következőképpen értelmezzük:

- a *képesség* mindannak az elméleti ismeretnek és gyakorlatban alkalmazott tudásnak az összessége, amely egy adott tevékenység ellátásához szükséges;

- a *motiváció* az adott cselekvés elvégzéséhez szükséges belső elkötelezettséget, hajtóerőt jelenti;
- az *elvárás ismerete* pedig arra utal, hogy a tevékenységet végzők tudják, milyen célt, milyen eredményt kell elérniük.

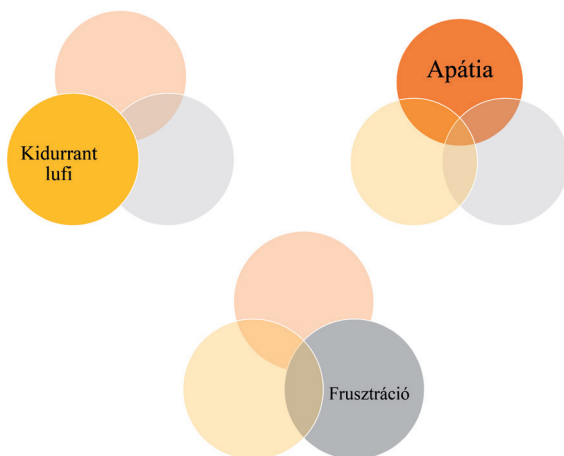
Valódi teljesítmény csak akkor keletkezik, ha ez a három összetevő egyszerre van jelen. Ezt szemlélteti az alábbi ábra:



7. ábra
A teljesítmény összetevői

Forrás: a szerző szerkesztése

A teljesítményhez tehát mindhárom tényező szükséges, de természetesen ez az ideális állapot sok esetben nem áll rendelkezésre. Nézzük meg, mi történik, ha a három tényezőtől csak eggyel rendelkezik egy adott személy, csoport vagy szervezet!



8. ábra
Teljesítményállapotok egy összetevő esetén

Forrás: a szerző szerkesztése

Kidurrant lufi: ahogy azt a fenti ábra is mutatja, ha csak a *motiváció* adott, akkor az egyén vagy szervezet teljesítménye olyan lesz, mint egy *kidurrant lufi*, amelyet egy rövid ideig repít a lelkesedés, de a képességek, illetve a célok hiányában hamar a földre zuhan, és nem is tud onnan újra felemelkedni. Ez a helyzet leggyakrabban akkor alakul ki, amikor egy személy vagy egy szervezet teljesen kezdő az adott tevékenységben, és nem kap semmilyen támogatást annak elvégzéséhez. A kezdőkre általában jellemző, hogy magas a belső motivációjuk, de gyakran irreális elképzeléseik vannak arról, hogy ténylegesen mivel is jár a tevékenység elvégzése. Ezért hamar csalódhatnak, amikor kiderül, hogy képességeik nem elegendők a felmerülő feladatok megoldásához. Ahhoz, hogy a lufi ne durranjon ki, a szervezet aktív, támogató beavatkozására van szükség mind a képességek fejlesztésének, mind az elvárások megfogalmazásának területén.

Apátia: egy másik lehetőség az, hogy rendelkezésre állnak a képességek, de nincsenek egyértelműen megfogalmazott elvárások, és ennek következtében hiányzik a motiváció. Ilyenkor az érintett személy vagy szervezet egyfajta apatikus állapotban van, hiszen nap mint nap azt éli meg, hogy képességei kihasználatlanul, parlagon hevernek. Fontos kiemelnünk, hogy ez az állapot jellemzően az elvárások hiánya vagy a képességekhez mérten alacsony szintje, és nem az eredendő motivátlanság miatt alakul ki. Ez tehát azt is jelenti, hogy ha egy szervezet a képességekhez igazodó célokat, elvárásokat fogalmaz meg, akkor a legkritikább esetben kell a motivátlansággal szembenéznie.

Frustráció: az utolsó eset az, amikor a szervezet megfogalmazza ugyan az elvárásokat, de a szervezetben dolgozó egyének és csoportok nem rendelkeznek sem az ezek teljesítéséhez szükséges képességekkel, sem a cél elérése iránti motivációval. Ebben a helyzetben mind egyéni, mind szervezeti szinten egyre növekszik a lehetetlennek való megfelelés kényszeréből fakadó frustráció. Ilyen szituációk jellemzően akkor alakulnak ki, amikor a szervezet „túl magasra teszi a lécet”, vagyis olyan mennyiségi és minőségi elvárásokat határoz meg, amelyeket az adott erőforrások (például képességek, tudás, eszközök, idő) birtokában nem lehet teljesíteni. Ez esetben is hangsúlyoznunk kell, hogy a motivációvesztés jellemzően a képesség- és erőforráshiány következménye, vagyis ha a megfogalmazott elvárások reálisan viszonyulnak a lehetőségekhez, akkor a motiváció fenntartható.

Ezen a ponton kell kiemelnünk, hogy a bemutatott lehetőségek némiképp hipotetikusak, hiszen jól látszik, hogy egyik állapotból viszonylag gyorsan át lehet kerülni a másikba. Ennek oka az, hogy a teljesítmény három alaptényezője dinamikus kölcsönhatásban van egymással, vagyis ha egy szervezet vagy egy egyén aktuálisan rendelkezik a teljesítmény bizonyos összetevőivel, akkor a helyzet akár pozitív, akár negatív irányba változhat. Vegyük észre azt is, hogy ez a változás alapvetően a szervezet beavatkozásának minőségétől függ. A hosszú távú, kiegyensúlyozottan növekvő teljesítmény eléréséhez a szervezetnek tudatosan és folyamatosan kell foglalkoznia a teljesítménytényezők közötti egyensúly kialakításával, illetve fenntartásával. Ez a tevékenység tulajdonképpen a *teljesítménymenedzsment*.

3.3. A teljesítménymenedzsment fogalma

A teljesítménymenedzsment fogalmának meghatározására számos definíció született. Az egyik legközismertebb szerint a teljesítménymenedzsment „mindazon vezetési folyamatok és rendszerek leírása, amelyek célja a teljesítmény fokozása és a teljesítményszámítás,

a teljesítménnyel kapcsolatos kimutatások javítása”.³¹⁴ Egyszerűbben úgy is mondhatnánk, a teljesítménymenedzsment nem más, mint teljesítménytudatos „karbantartás”, amely biztosítja a fent bemutatott teljesítménytényezők együttes jelenlétét és pozitív irányú egymásra hatását. Ezt a tevékenységet alapvetően a vezetőknek kell elvégezniük. Erre utal a szóösszetételben a *menedzsment* kifejezés.

3.3.1. A teljesítménymenedzsment területei a PDCA-ciklus alapján

A teljesítménymenedzsment-rendszerek gyakorlati megoldásaiban nagy különbségek lehetnek, de összességében elmondhatjuk, hogy a teljesítménymenedzsment folyamata mind egyéni, mind szervezeti szinten az úgynevezett PDCA-ciklust követi.

A PDCA-ciklus egy négy lépésből álló módszer, amelyet a tevékenységek és folyamatok kontrolljára és fejlesztésére használnak.³¹⁵ A PDCA lépései – vagyis a *plan* (tervezés), a *do* (cselekvés), a *check* (ellenőrzés) és az *act* (beavatkozás) – spirálszerűen kapcsolódnak egymáshoz, így biztosítva a folyamatos fejlődést. A PDCA általános lépései gyakorlatilag bármilyen egyéni, csoportos vagy szervezetfejlesztési folyamatra alkalmazhatók a tudományos kutatástól kezdve az oktatáson át a szervezetirányításig. A teljesítménymenedzsment-rendszerek esetében természetesen a teljesítmény tervezése, létrehozása, ellenőrzése és újratervezése áll a ciklus középpontjában. Ezt szemlélteti az alábbi ábra.



9. ábra

A PDCA-ciklus lépései a teljesítménymenedzsment-rendszerekben

Forrás: DEMING 1986 alapján a szerző szerkesztése

³¹⁴ MARR 2004, 10.

³¹⁵ DEMING 1986, 21.

A PDCA-ciklus lépéseit a teljesítménymenedzsment-rendszerekkel kapcsolatban a következőképpen értelmezhetjük:

- *Plan (tervezés)*: a tervezés nem más, mint az elvárt teljesítmény, valamint az ennek eléréséhez szükséges célkitűzések és folyamatok meghatározása. Az eredmények és elrendő célok tervezésének a már meglévő folyamatok kulcsproblémáinak javítására és az új lehetőségek megragadására kell irányulnia.
- *Do (cselekvés)*: a ciklus második lépése a cselekvés, amely a terv végrehajtását, a folyamatok elindítását és végigvitelét jelenti. Ezt a szakaszt a teljesítmény karbantartásaként, edzéseként is szoktuk emlegetni.
- *Check (ellenőrzés)*: a PDCA-ciklus következő fázisa az ellenőrzés, vagyis az elért teljesítmény mérése és/vagy értékelése. Ebben a szakaszban tehát az aktuális eredményeket hasonlítjuk össze a tervezés során meghatározott elvárásokkal.
- *Act (beavatkozás)*: ha az aktuális és a tervezett eredmények között jelentős eltéréseket találunk, akkor korrekciós intézkedések bevezetésére van szükség. Ez a beavatkozás lépése, amely meghatározza következő tervezés alapját is.

A PDCA-ciklus fentebb bemutatott lépései tehát a teljesítménymenedzsment általános folyamatát ragadják meg, amely a tervezéstől a cselekvésen és az ellenőrzésen át a szükséges korrekciók elvégzéséig, valamint az új célok meghatározásáig tart. Ennek megfelelően a teljesítménymenedzsment területei a következők:

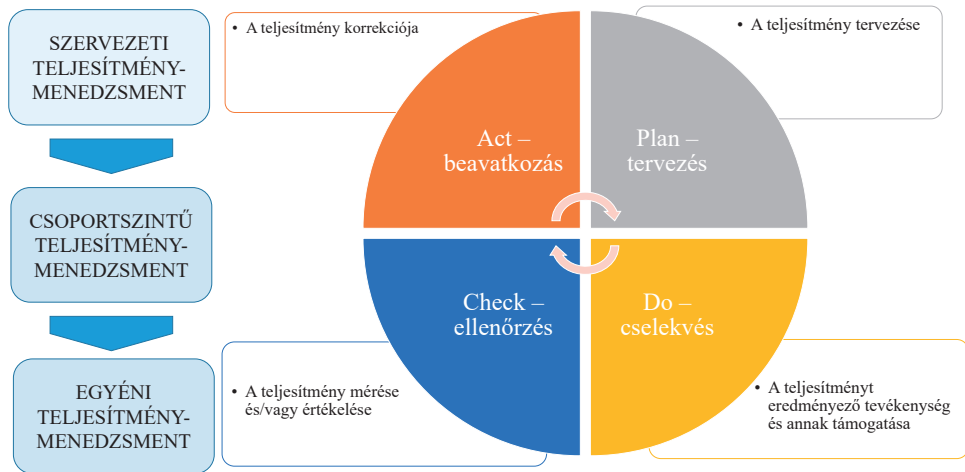
- teljesítménytervezés;
- teljesítményedzés és teljesítmény-karbantartás;
- teljesítményértékelés és/vagy -mérés;
- teljesítménykorrekció és új teljesítménycélok meghatározása.

Ezeket a területeket a szervezet több szintjén is alkalmazhatjuk, így beszélhetünk egyéni, csoportos és szervezeti teljesítménymenedzsmentről. A következő részben ezekről a szintekről lesz szó.

3.3.2. A teljesítménymenedzsment alkalmazási szintjei

Egy adott szervezetben a teljesítmény több egymásra ható, egymást befolyásoló szinten keletkezik, hiszen beszélhetünk az egyének, a csoportok vagy az egész szervezet teljesítményéről. Ennek megfelelően a komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek is legalább két, de sok esetben inkább három, négy szinten foglalkoznak a teljesítmény erősítésével, karbantartásával.

Ahogy ezt az előző részben ki is emeltük, a teljesítménymenedzsment területei a szervezet minden szintjén jellemzően a PDCA-ciklusnak felelnek meg, ahogy ezt a 10. ábra is mutatja.



10. ábra

A teljesítménymenedzsment szintjeinek kapcsolata a PDCA-ciklussal

Forrás: DEMING 1986 alapján a szerző szerkesztése

A teljesítménymenedzsment során elvégzendő tevékenységek és feladatok szempontjából tehát nincs lényeges eltérés az egyes szintek között, ugyanakkor a szintek különböznek egymástól aszerint, hogy

- a teljesítmény három fő összetevőjén (elvárások, képességek, motiváció) kívül milyen egyéb tényezők hatnak az egyes szinteken keletkező teljesítményre;
- ki vagy kik felelnek elsősorban a különböző szinteken keletkező teljesítmény menedzseléséért;
- az érintett szinteken jellemzően formális vagy informális teljesítmény-karbantartás történik-e;
- hogy az adott szinten jellemzően milyen időtartamú ciklus szerint zajlik a teljesítmény menedzselése.

Ezeket a különbségeket a 10. táblázatban foglaltuk össze, és a következő alfejezetekben elemezzük ki.

10. táblázat

A teljesítménymenedzsment szintjeinek összehasonlítása

A teljesítmény-menedzsment szintjei	A teljesítményt meghatározó speciális tényezők	A teljesítmény-menedzsmentért felelős személyek	A teljesítmény-menedzsment jellege	A teljesítmény-menedzsment ciklusának időtartama
Egyén	<ul style="list-style-type: none"> önértékelés és önbizalom bizonyos személyiség-vonások (elsősorban a sikerorientáltság vagy a kudarckerülés) a munkatársakkal való kapcsolat aktuális pszichés és fizikai állapot 	<ul style="list-style-type: none"> közvetlen vezető, illetve nagyobb munkacsoportok esetén az alosztály-vezetők és más irányító funkcióban lévő személyek 	<ul style="list-style-type: none"> jellemzően formális 	<ul style="list-style-type: none"> minimum negyedév maximum egy év
Csoport	<ul style="list-style-type: none"> csoportnormák a csoportfejlődés aktuális fázisa a csoport összetétele és szerkezete 	<ul style="list-style-type: none"> a munkacsoportok (például egy adott osztály) esetében a közvetlen vezető a vezetői csoport esetében a felső vezető(k) 	<ul style="list-style-type: none"> jellemzően informális 	<ul style="list-style-type: none"> minimum fél év maximum két év
Szervezet	<ul style="list-style-type: none"> szervezeti kultúra rendelkezésre álló erőforrások a külső környezet tényezői (például gazdasági rendszer, politikai és jogi környezet, kulturális és társadalmi közeg) az uralkodó vezetési stílus 	<ul style="list-style-type: none"> a szervezet első számú vezetője és/vagy a szervezeti stratégiáért felelős vezető(k) 	<ul style="list-style-type: none"> jellemzően formális 	<ul style="list-style-type: none"> minimum egy év maximum öt év

Forrás: a szerző szerkesztése

3.3.2.1. Egyéni teljesítménymenedzsment

Ahogy az elnevezés is mutatja, az egyéni teljesítménymenedzsment célja az egyes emberek – a munkatársak és a vezetők – teljesítményének karbantartása. Az egyének teljesítményét – a már korábban is említett *képességeken, motiváción és elvárásokon* – kívül nagyban befolyásolják az alábbi faktorok:

- *az egyén önbizalma és önértékelése*: a reális önértékeléssel rendelkező személyek viszonylag pontosan fel tudják mérni határaikat, ezért a kihívást jelentő, de nem elérhetetlen célokat és teljesítménynormákat preferálják.³¹⁶ Ezeket nagy valószínűséggel el is tudják érni, és a következő alkalommal már egy kicsit magasabbra

³¹⁶ MAEHR–SJORGEN 1991, 130–165.

helyezik a „lécet”. A folyamat összességében a teljesítmény fokozódásához vezet. Ugyanakkor a túl magas önértékelésű emberek, akik hajlamosak túlbecsülni képességeiket, elsősorban az önmagukról kialakított kép megőrzésére törekuszenek, ezért a tényleges képességeikhez mért túl magas vagy a túl alacsony teljesítményelvárásokat részesítik előnyben. Az előbbieket azért, mert ezek elérése reálian nem várható el tőlük, tehát a sikertelenséget a külvilág nem ítéli meg kudarcként. Az utóbbiakat pedig azért, mert ezeket biztosan teljesíteni tudják. Összességében tehát mindig „biztosra játszanak”, ami hosszú távon a teljesítmény stagnálásához vezet. A túl alacsony önértékelésű emberek teljesítménye szintén nehezen fokozható, mert ők nem hiszik el magukról, hogy saját vagy mások korábbi teljesítményénél többre is képesek. A teljesítménymenedzsment módszertanának fontos eleme, hogy a vezető segítségével a munkatársak egyrészt megtanuljanak reális célokat kitűzni maguk elé, másrészt rendszeresen kapjanak hiteles visszajelzéseket tevékenységükről. Ily módon a teljesítménymenedzsment a túl magas vagy túl alacsony önértékelésű kollégák teljesítménynövekedését is támogatja.

- *az egyén bizonyos személyiségvonásai:* az emberek egyes állandó, nehezen megváltoztatható személyiségvonásai vagy, ha úgy tetszik, „tulajdonságai” erőteljesen hatnak a teljesítményükre.³¹⁷ Az alapvető személyiségvonások közül leginkább a sikerorientáltság-kudarckerülés dimenziója van kapcsolatban a teljesítménnyel. Ez a személyiségdimenzió azt mutatja meg, hogy egy bizonyos kihívás esetén az egyén mire fókuszál, és ennek megfelelően milyen célokat fogalmaz meg önmaga számára. A sikerorientált emberek jellemzően valamilyen pozitív, előremutató cél elérésére, míg a kudarckerülők valamilyen hátrány vagy negatívum elkerülésére törekuszenek. Úgy is mondhatnánk, hogy a sikerorientáltak nyerni szeretnének, a kudarckerülők pedig nem akarnak veszíteni. Ezért a kudarckerülők hajlamosabbak a gátolt cselekvésre, a bevált megoldások alkalmazására, a felesleges kockázatok kizárására, vagyis lehetőleg nem hagyják el a járt utat a járatlanért. Ez a hozzáállás a jól programozott, egyszerűbb munkafolyamatok esetében segíti a kiegyensúlyozottan jó teljesítmény elérését, de az önálló döntést és/vagy innovatív megoldásokat igénylő tevékenységeknél pont, hogy akadályozza azt. Az ilyen jellegű munkákban tehát a sikerorientált személyektől várhatunk jobb teljesítményt. A sikerorientáltság vagy kudarckerülés olyan alapvető, a korai szocializáció során kialakuló személyiségvonás, amelyet nehéz megváltoztatni, de a teljesítménymenedzsment során kapott rendszeres és adekvát visszajelzések ösztönözhetik a kudarckerülő kollégákat a kockázatosabb, de előremutató megoldások választására.
- *a munkatársakkal való kapcsolat:* az egyén csoportbeli helye, szerepe, státusza és a másokkal való kapcsolata is nagyban befolyásolja az általa elért teljesítményt. Minél inkább úgy érzi valaki, hogy elfogadják őt egy adott közösségben, mások is fontosnak tartják a véleményét, és bizalommal fordulhat csoportjának tagjaihoz, annál nagyobb valószínűséggel fog jó teljesítményt elérni. Ezzel szemben a társas kirekesztés, a közösség elutasítása a legjobb képességekkel rendelkező munkatársak tevékenységét is blokkolhatja, vagyis összességében

³¹⁷ ATKINSON 1977.

a rossz munkahelyi kapcsolatok a teljesítmény csökkenését eredményezhetik. A teljesítménymenedzsment remek lehetőséget kínál arra, hogy a munkatársak ősziinte és hiteles visszajelzéseket kapjanak csoportbeli helyükről, szerepükről, és ők is megfogalmazhassák a közösséggel kapcsolatos érzéseiket, pozitív, illetve negatív tapasztalataikat. Ennek megfelelően a teljesítménymenedzsment támogathatja a csoporton belüli kapcsolatok erősítését, segíthet a konfliktusok felszínre kerülésében, és hozzájárulhat azok rendezéséhez.

- *az egyén aktuális pszichés és fizikai állapota*: ez a tényező talán a legkézenfekvőbb, hiszen mindenkinek van saját élményű tapasztalata arról, hogy a rossz kedélyállapot, a levertség, a frusztráltság, a túlhajszoltság vagy a betegség alapvetően akadályozza a munkavégzést, és így természetesen a jó teljesítmény elérését is. Ezért a teljesítménymenedzsment a kiégés- és stresszkezeléssel is szoros összefüggésben áll.

A felsorolásból láthatjuk, hogy az egyéni teljesítménymenedzsment nemcsak a már korábban említett alapvető teljesítménytényezőkre (képességek, motiváció és elvárások), hanem egy sor másik teljesítményfaktorra is pozitívan hathat, ezzel támogatva a szervezetben dolgozó munkatársak kiegyensúlyozott fejlődését.

A megfelelő módszertannal végzett egyéni teljesítménymenedzsment látványos, kézzelfogható és viszonylag gyors eredményekkel jár, ezért a különböző rendszerek jellemzően erre a szintre épülnek. Ha tehát egy adott szervezetben van valamilyen teljesítménymenedzsment-rendszer, akkor biztosra vehetjük, hogy az az egyéni szintet érinti. (Ezt láthatjuk egyébként a közszolgálatban is.) Mindebből következik az is, hogy az egyéni teljesítménymenedzsment-rendszerek jellemzően formalizáltak, vagyis valamilyen előre kialakított módszertan és pontosan definiált szabályrendszer szerint működnek. A különböző módszertanok alapvetően a már megismert PDCA-ciklus folyamatát követik, de természetesen a gyakorlati megoldásokban számos eltérés lehet. Ezek az eltérések jellemzően a teljesítménymérés és/vagy -értékelés eszközeit, valamint a ciklus időtartamát érintik. Előbbivel egy másik fejezetben részletesen is foglalkozunk majd, utóbbival kapcsolatban pedig annyit érdemes kiemelni, hogy a legtöbb rendszer a minimum három hónapos, maximum egyéves periódusokat támogatja. A rövidebb időszakok – mondhatjuk úgy is, hogy a „sprintek” – előnye, hogy a munkatársak szinte folyamatosan kapnak formalizált visszajelzéseket a kijelölt célok elérésére vonatkozóan, így tevékenységük azonnal korrigálható. A hosszabb ciklusok során a teljesítmény állandó „olajozása” nehezebb, ugyanakkor ezek a megoldások lényegesen kevesebb időt igényelnek mind a vezető, mind a munkatársak részéről.

3.3.2.2. Csoportszintű teljesítménymenedzsment

Az egyén munkája és teljesítménye általában a csoporton keresztül kapcsolódik az egész szervezet tevékenységéhez. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a csoport (értsd: munkacsoport vagy más funkcionális szervezeti csoport) köti össze az embert a szervezettel, ezért érdemes kitérnünk arra, hogy a csoport teljesítményét milyen speciális, csak rá jellemző tényezők befolyásolják:

- *Csoportnormák*: a csoportok sajátos szokásokkal, hiedelmekkel, értékekkel és attitűdökkel rendelkeznek. Ezeket nevezzük összefoglalóan csoportnormáknak. A normák megszegését a közösség kirekesztéssel, stigmatizálással vagy egyéb módon „bünteti”, ennek megfelelően a normák meghatározzák, hogy a tagok mit tehetnek, és mit nem tehetnek meg az adott csoportban. A munkahelyi csoportok normáinak jelentős része pedig éppen a teljesítménnyel kapcsolatos. Ez azt jelenti, hogy a munkacsoportokban előbb-utóbb kialakul egyfajta implicit – tehát ki nem mondott, de a személyek viselkedéséből egyértelműen érezhető – teljesítményelvárás, amelynek a tagok akaratlanul is igyekeznek megfelelni. Ez igaz akkor is, ha a normák magasabban vannak, mint az egyén személyes teljesítményszintje, és akkor is, ha alacsonyabban, vagyis a csoport normái ösztönzően és gátlón is hathatnak mind az egyes tagok, mind a teljes csoport teljesítményére. Ez a jelenség jól megfigyelhető egy iskolai osztályban. Ha az osztály átlaga hármás – tehát közepes a teljesítménynorma – akkor a kitűnő tanulók is hajlamosak rontani, mert nem szeretnék mások előtt túlzottan „okostojásnak” tűnni. Ha viszont az osztályátlag a jeles felé húz, akkor a gyengébben teljesítő diákok is jobban összeszedik magukat, ellenkező esetben ugyanis ostobának bélyegeznék őket a többiek. A csoportnormák a legtöbb esetben nem deklaráltak, de a teljesítménymenedzsment-rendszerek lehetőséget kínálnak arra, hogy kimondjuk őket, és ezzel érdemben reflektáljunk rájuk. Így egyrészt megállíthatók az olyan destruktív csoportdinamikai folyamatok, mint például a társas lazulás, másrészt összehangolhatóvá válnak a csoport vezetői által vallott és a ténylegesen követett teljesítménycélok.
- *A csoportfejlődés aktuális fázisa*: a csoportok – csakúgy, mint az emberek – változnak, fejlődnek, és ennek az alakulásnak vannak jól definiálható szakaszai.³¹⁸ Az egyes fázisokban a csoport tagjai különböző tényezőkre fókuszálnak, és ennek megfelelően a csoport teljesítménye sem kiegyenlített a csoportfejlődés során. A csoport kialakulásának kezdeti szakaszaiban – vagyis a formálódás és a viharzás során – jellemzően alacsonyabb a teljesítményszint. Ennek két oka van. Egyrészt a tagok ilyenkor még leginkább egymással és a közöttük kialakuló kapcsolatok rendezésével vannak elfoglalva, másrészt a csoport teljesítménynormái kialakulatlanok, vagyis az egyének semmilyen „standard” elváráshoz nem tudják igazítani saját tevékenységüket. A legkiegyensúlyozottabb és legjobb teljesítmény a működés fázisában lévő csoporttól várható, kivéve persze, ha a csoportban nagyon alacsonyak a kialakult teljesítménynormák. Ilyenkor a változás – vagyis az új tagok belépése és a régiiek távozása – jó alkalmat kínál a teljesítménynormák újraszervezésére, de minden más esetben a csoport teljesítményét gátolja, ha a csoport megállás nélkül alakulásban van. A teljesítménymenedzsment-rendszer működtetése révén a vezetők több, illetve összetettebb visszajelzést kapnak a szervezet csoportjainak aktuális fejlődési állapotáról, és ennek eredményeként feltárhatók az olyan anomáliák, mint például a túlzott mértékű fluktuáció.

³¹⁸ DEÁK 2006, 385–403.

- *A csoport összetétele és szerkezete:* minden csoport – még a formálisan szervezett munkahelyi csoportok is – rendelkeznek valamilyen informális szerkezettel, amely a tagok közötti szimpátia alapján jön létre.³¹⁹ A szimpátiaviszonyok mentén kialakuló szerkezet jellege pedig hat a tagok és ezzel együtt az egész csoport teljesítményére. Összességében azt mondhatjuk, hogy minél több és minél szorosabb kapcsolat van az egyes emberek között, annál erősebb a csoport belső szerkezete, és annál valószínűbben várhatunk a csoportnormáknak megfelelő teljesítményt a tagoktól. Az erős és összetartó csoportok teljesítménye tehát nagyobb valószínűséggel tükrözi a csoportban elvárt teljesítménynormákat, mint a laza, széthúzó közösségeké. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az erősebb belső szerkezetű csoportok teljesítenek jobban, hiszen elképzelhető, hogy az adott közösség teljesítménynormái alacsonyak. Mindazonáltal pont a teljesítménymenedzsment-rendszerek működtetése világíthat rá arra, hogy bár jól érezzük magunkat egy erős és összetartó csoportban, a teljesítményünk mégis stagnál, vagy éppen romló tendenciát mutat.

A csoportteljesítményt befolyásoló tényezők áttekintése után vizsgáljuk meg azt is, hogy hol van a csoportszintű teljesítménymenedzsment helye a teljesítménymenedzsment-rendszerekben. Az egyéni teljesítménymenedzsmenttel ellentétben ezt a szintet a legtöbb esetben nem kezelik kiemelten, ami azt jelenti, hogy a legritkább esetben találkozhatunk olyan formalizált módszertannal, amely a szervezet egyes csoportjainak teljesítménymenedzsmentjét célozza. Ennek oka valószínűleg az, hogy a csoport teljesítményének karbantartását az egyéni és a szervezeti szint összekapcsolása automatikusan megköveteli. Vegyük például a célkitűzés folyamatát! Ahogy ezt majd a későbbiek során látni fogjuk, az egyéni célkitűzéseket a csoportcélokból kell levezetni, amelynek pedig a szervezeti, illetve a magasabb rendű (például ágazati) célokhoz kell kapcsolódnia. Ha tehát a vezető pontos és adekvát egyéni célokat szeretne kijelölni, akkor muszáj definiálnia a szervezeti célokhoz kapcsolódó csoportcélokat is, még ha ezt egyébként semmilyen formális módszertan vagy jogszabály nem is kéri rajta számon.

3.3.2.3. Szervezeti teljesítménymenedzsment

Végül, de nem utolsósorban beszéljünk a szervezeti szintről! A szervezeti teljesítménymenedzsment célja egy adott szervezet teljesítményének „láthatóvá”, nyomon követhetővé és fejleszthetővé tétele. Természetesen az egyénekhez és a csoportokhoz hasonlóan a szervezetek teljesítményét is befolyásolják speciális tényezők, amelyeket az alábbiakban foglalunk össze:

- *Szervezeti kultúra:* a szervezeti kultúra az adott szervezetben elfogadott értékek, hiedelmek és szokások összességét jelenti.³²⁰ Nagyjából tehát azt, amit a csoport esetében a normák. A különbség a kettő között az, hogy a szervezeti kultúra biztosítja a „játékeret”, vagyis alapvetően a kultúra elvárásai alakítják

³¹⁹ MÉREI 1971, 49.

³²⁰ SCHEIN 1985, 9.

mind a csoportok, mind az egyének viselkedését az adott szervezetben. Úgy is mondhatjuk, hogy ez a legnagyobb keret, amelyhez mindenki alkalmazkodik. Ebből következik az is, hogy a szervezeti kultúra általános jellemzői, a kultúrában kódolt szokások, értékek és elvárások hatnak a szervezet egészének teljesítményére, és áttételesen a csoportok, illetve az egyének teljesítményére is. A szervezeti kultúra típusait vizsgáló hazai kutatás eredményei szerint az erősen bürokratikus, túlszabályozott, magas biztonságkeresésű, úgynevezett „hierarchiakultúrák” több szempontból is rosszabbul teljesítenek, mint a piackultúrával, teamkultúrával vagy adhokráciával jellemezhető szervezetek.³²¹ A negatív eltérés leginkább a pénzügyi eredményességben, a munkafolyamatok szervezésének hatékonyságában, valamint az ügyfél-orientáltságban jelenik meg. Ezen túl a teamkultúrával rendelkező szervezeteknek az összes többinél magasabb a teljesítménye a fejlődés és az innováció területén. Összességében tehát a szervezeti kultúra jelentős hatással van a szervezeti teljesítményre, a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment során kapott eredmények pedig ráirányíthatják a döntéshozók figyelmét a teljesítménynövekedést akadályozó kulturális tényezőkre. Ugyanakkor arra is fel kell hívnunk a figyelmet, hogy éppen a szervezeti kultúra lehet az egyik legnagyobb akadálya a teljesítménymenedzsment sikeres bevezetésének.³²² Paradox módon a hierarchiakultúrával rendelkező szervezetek a leginkább elutasítók a teljesítménymenedzsmenttel szemben, holott pontosan az ilyen kultúrákban lenne a legnagyobb szükség a teljesítmény célirányos fejlesztésére, karbantartására.

- *Rendelkezésre álló erőforrások:* a szervezetek teljesítményét természetesen jelentősen befolyásolhatja az is, hogy milyen erőforrásokkal rendelkeznek. Az anyagi és az infrastrukturális erőforrások hatását valószínűleg nem kell hosszasan elemeznünk, hiszen egyértelműnek tűnik, hogy a több pénz szélesebb lehetőségeket kínál a fejlődésre. Mindemellet azonban napjainkban egyre világosabbá válik az is, hogy a szervezetek hosszú távú teljesítménynövekedését nem elsősorban az anyagi javak, hanem sokkal inkább az emberek és az általuk képviselt tudás, innováció képes biztosítani. Az egyre sikeresebb startup-vállalatok példája is azt mutatja, hogy mára a versenyelőnyt a speciális szervezeti tudás és kreativitás jelenti. Márpedig a teljesítménymenedzsment-rendszerek működtetésének egyik alapvető célja éppen az, hogy az érintettek pontosan definiálják az egyes emberek, a csoportok, valamint a teljes szervezet tudásbővítésének, fejlődésének irányát, és nyomon kövessék annak megvalósulását.
- *A külső környezet tényezői:* egy szervezet sem „légüres” térben működik, így szinte törvényszerű, hogy a szervezeti teljesítményre hatással vannak az olyan külső tényezők, mint a jogrendszer, a gazdasági berendezkedés, a társadalmi és kulturális környezet vagy éppen a regnáló politikai hatalom. Ezek a tényezők behatárolhatják a szervezet mozgásterét, fejlődési lehetőségeit, ugyanakkor nem lehetetlen, hogy a szervezet előre jelezze, sőt megelőzze azokat a külső hatásokat, amelyek adott esetben negatívan hatnának működésére. Ehhez azonban egyrészt

³²¹ FEKETE–DIMÉNY 2012.

³²² GERÁKNÉ KRASZ – KREPELKA 2007.

tudnia kell, hogy a külső környezet változásai pontosan hogyan befolyásolhatják a teljesítményét, másrészt a változások uralásához kellő innovációval kell rendelkeznie. A teljesítménymenedzsment-rendszerek mindkét kérdésben egyértelmű támogatást nyújtanak, hiszen világossá teszik, hogy milyen területen, miért és hogyan teljesít a szervezet, ráadásul a rendszerszerű fejlesztés kultúrájának meghonosításával növelik a szervezet innovációs képességét.

- *A szervezetben uralkodó vezetői stílus:* a vezetői stílus természetesen az egyéni és a csoportteljesítményre is hatással van, mégis itt foglalkozunk vele, mert a szervezeti kultúrához hasonlóan ez is rendszerszinten befolyásolja a teljesítményt. A menedzsmentirodalom számtalan vezetési stílust és elméletet ismer, amelyek teljesítménnyel kapcsolatos hatásait jelen tankönyvben nincs lehetőségünk részletesen ismertetni. Csupán annyit tudunk kiemelni, hogy a munkatársakkal való törődés, a vezetés támogató és fejlesztő attitűdje egyértelműen pozitívan hat az egyének, a csoportok és az egész szervezet teljesítményére, míg a nemtörődömség azonnali rombolást, az erősen autoriter és túlzottan perfekcionista stílus pedig lassú teljesítményromlást eredményez. A teljesítménymenedzsment-rendszerek egyértelmű visszacsatolást adnak a vezetőknek arról, hogy saját viselkedésük hogyan hat az egyének, a csoportok, illetve a szervezet teljesítményére. Ilyen értelemben a teljesítménymenedzsment a vezetőfejlesztés egyik alappillére lehet. Mindazonáltal fontos kiemelni azt is, hogy a szervezeti kultúrához hasonlóan sokszor éppen a vezetés negatív attitűdje miatt nem lehet sikeres a teljesítménymenedzsment-rendszerek bevezetése.³²³

A fenti tényezők egyértelműen mutatják, hogy a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment több meghatározó területen hozzájárulhat a teljesítménynövekedéséhez. Ennek megfelelően a rendszerek jelentős részében – de korántsem mindegyikben – van formalizált módszertana a szervezeti teljesítménymenedzsmentnek. Ideális esetben a szervezeti szint adja a teljes rendszer keretét, amelyből lebontható a csoportos, illetve az egyéni szint. A szervezeti teljesítménymenedzsment általában hosszabb ciklusokra épül, mint az egyéni. Ennek oka az, hogy a szervezet egésze lassabban változik, tehát a rendszer működésének eredményei több idő elteltével válnak mérhetővé. Ki kell emelnünk azt is, hogy amíg az egyéni teljesítménymenedzsment alapvetően az operatív vezetők feladata, addig a szervezeti szinttel jellemzően a stratégiaalkotásért felelős vezetők foglalkoznak, bár az input és output adatok, eredmények megosztása nélkülözhetetlen eleme a sikeres teljesítménymenedzsmentnek.

3.4. Néhány szó a komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek előnyeiről

Ahogy azt az előző részben láthattuk, a komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek lényege, hogy a PDCA-ciklus lépéseinek egyéni, csoportos és szervezeti szintű megvalósításával a szervezet egészében, az egyes szintek összehangolásával zajlik a teljesítmény tervezése, nyomon követése, mérése és/vagy értékelése, valamint fejlesztése. Mindez számos területen kedvező hatást gyakorolhat a szervezet működésére, bár sok esetben a potenciális

³²³ GERÁKNÉ KRASZ – KREPELKA 2007.

előnyökkel nincsenek tisztában a rendszert megvalósító felelős vezetők. Ezért az alábbi táblázatban rendszerezve mutatjuk be, hogy a szervezet különböző szintjein milyen pozitív következményei lehetnek a megfelelően kialakított és működtetett rendszereknek.

11. táblázat

A komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek működésének pozitív hatásai

<p>Az egyénnel kapcsolatos hatások</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a szakmai, a személyes és a szociális kompetenciák fejlődése • motiváció erősödése • az elvárások megismerése és hatékonyabb beépítése • a sikerek és az elért eredmények elismerése • az önismeret bővülése • reálisabb önértékelés kialakulása és az önreflexiós képesség fejlődése • a problémák és a nehézségek jelzésének lehetősége • a vezető és a munkatárs kapcsolatának erősödése, javulása • előrelépés a karrierben • anyagi elismerés megszerzése
<p>A csoporttal kapcsolatos hatások</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a csoport teljesítménynormáinak felismerése és szükség esetén azok változtatása • a pozitív csoportdinamikai hatások (például társas serkentés) megerősítése • a negatív csoportdinamikai hatások (például társas lazsálás, túlzott konformizmus, „potyautas-effektus”) megelőzése • a csoportos fejlesztési igények azonosítása és megvalósítása • a csoporton belüli kapcsolatok megerősítése • a csoportműködést akadályozó tényezők felismerése
<p>A szervezettel kapcsolatos hatások</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a szervezeti kultúra pozitív irányú változása • a vezetők és a vezetési kultúra fejlődése • a tehetségek felismerése és támogatása • a munkafolyamatok hatékonyabbá válása • a gazdasági értelemben vett hatékonyság növekedése • az erőforrások hatékonyabb felhasználása • a szervezet innovációs képességének növekedése • a szervezeten belüli együttműködési képesség javulása

Forrás: a szerző szerkesztése

Fontos kiemelnünk azt is, hogy ezek a hatások csak akkor érvényesülhetnek teljeskörűen,

- ha a teljesítménymenedzsment-rendszer módszertana legalább egyéni és szervezeti szinten kidolgozott,
- ha a szóban forgó módszertan elemei egymásra építkeznek,
- és ha a teljesítménymenedzsment-rendszert működtető emberek – *elsősorban a vezetők* – megfelelően felkészültek és elkötelezettek a módszertan alkalmazására.

Amennyiben a fenti kritériumok nem vagy csak részben teljesülnek, a várható pozitív következmények szűkebb körűek lesznek, sőt olyan negatív tényezők megjelenésével is számolni kell, mint

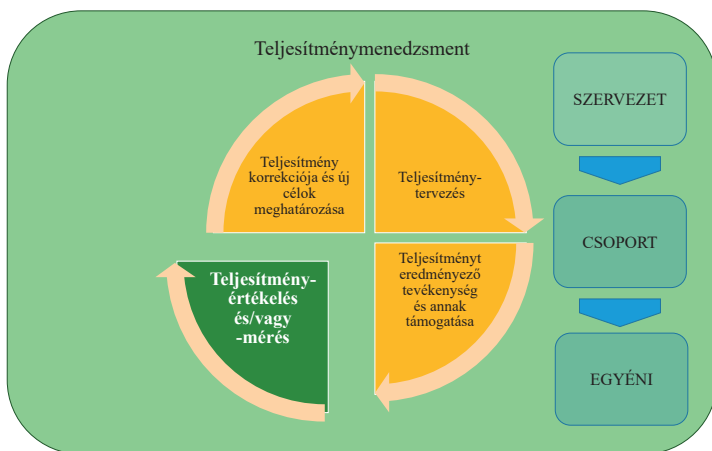
- a feleslegesnek megélt bürokratikus terhek növekedése;

- a munkatársak elégedetlensége;
- a konfliktusok növekedése;
- a vezetők elkerülő magatartásának fokozódása;
- az emberek és a csoportok közötti kapcsolatok romlása;
- növekvő frusztráció az esetlegesen várt elismerés elmaradásáért.

3.5. Teljesítménymenedzsment, teljesítményértékelés, teljesítménymérés

A teljesítménymenedzsment területeiről és szintjeiről szóló általános rész zárásaként tisztázunk néhány olyan fogalmat, amelyek különbségére már az előző szakaszokban is utaltunk, de eddig nem különítettük el azokat szisztematikusan egymástól.

Az első – és talán legfontosabb –, hogy egyértelműen lássuk: a teljesítménymenedzsment más, mint a teljesítményértékelés vagy a teljesítménymérés. Ez utóbbiak részét képezik az előbbinek, de korántsem egyelők vele! A teljesítménymenedzsment ugyanis a teljes rendszert jelenti, amely a PDCA-ciklus lépéseinek megfelelően magában foglalja a szervezeti célokból levezetett egyéni teljesítménycélok tervezését, a tervezett teljesítmény megvalósulását, illetve annak vezetői támogatását, az elért eredmények értékelését és/vagy mérését, valamint az eredeti célok szükséges korrekcióját mind egyéni, mind szervezeti szinten.³²⁴ Ehhez képest a teljesítményértékelés és/vagy a teljesítménymérés csupán a PDCA-ciklus „check”-fázisát jelenti, és sok esetben csak az egyéni teljesítmények visszacsatolására vonatkozik. A teljesítményértékelés és/vagy -mérés tehát kiemelten fontos, de messze nem az egyetlen része a teljesítménymenedzsmentnek, különösen, ha csak egyéni szinten valósul meg. A teljesítménymenedzsment, valamint a teljesítményértékelés és/vagy teljesítménymérés kapcsolatát az alábbi ábrával érzékeltetjük.



11. ábra

A teljesítménymenedzsment kapcsolata a teljesítményértékeléssel és a teljesítményméréssel

Forrás: a szerző szerkesztése

³²⁴ CSORDÁS 2012, 234.

Az ábrán láthatjuk azt is, hogy a teljesítményértékelés és a teljesítménymérés a PDCA-ciklus egyazon lépéséhez kapcsolódik. De akkor mi a különbség közöttük?

A lényegi eltérés az elért teljesítmény ellenőrzésére és visszajelzésére használt eszközökben van.³²⁵ A teljesítménymérés során az úgynevezett „kemény” tényezőket, vagyis az objektíven megállapítható statisztikai adatokat, a munkavégzést jellemző mérőszámokat és indikátorokat (például határidők, kimenő és bejövő ügyek száma, ügyfélterhelés stb.) vizsgálunk. Ezek a mutatók elsősorban a teljesítmény mennyiségi leírására alkalmasak, bár kétségkívül következtethetünk belőlük minőségi jellemzőkre is. Ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy bizonyos munkakörökben a számszerű indikátorok nem tükrözik megfelelően a teljesítményt, sőt akár még félrevezetők is lehetnek. Egy kodifikátor esetében például sokkal fontosabb, hogy megfelelő minőségben készítsen el egy törvénytervezetet, minthogy sok, de átgondolatlan javaslatot tegyen le az asztalra.

Ennek megfelelően a munkakörök jelentős részében más – úgynevezett „puha” vagy „lágú” – tényezőkkel lehet inkább megragadni a teljesítményt. Ilyenek lehetnek például

- a munkakör hatékony ellátásához szükséges tulajdonságok és kompetenciák
- vagy a munkakörben elvárt magatartások és viselkedések leírásai.

A teljesítmény értékelését a puha tényezők valamilyen rendszer szerinti (például osztályozó skálák, eseteírások, normatív értékelő lapok, kompetenciaértékelések) besorolásával végezzük.

A teljesítményértékelés és a teljesítménymérés során tehát eltérő jellegű tényezőket vizsgálunk, és ebből további különbségek is következnek. Az egyik ilyen az, hogy a mérés jellemzően a szervezet teljesítményének megragadására alkalmas, míg egyéni szinten a legtöbb esetben értékelésre vagy a mérés és az értékelés kombinációjára van szükség. További eltérés, hogy az értékelés mindenképpen tartalmazza az elért teljesítmény összetett elemzését és szóbeli visszacsatolását, vagyis az úgynevezett értékelő beszélgetést. Ennek jelentőségéről és módszertanáról a későbbiekben részletesen is beszámolunk.

Végül fontos kiemelnünk, hogy mind az értékelésnek, mind a mérésnek megvannak a maga előnyei, illetve hátrányai, ezért a teljesítménymenedzsment-rendszerek kialakítása során gyakran nagy dilemmát jelent annak eldöntése, hogy mit és hogyan mérjünk, illetve értékeljünk, pedig a válasz a kialakítandó rendszer sikerét vagy bukását is jelentheti. A lehetőségek számbavételének támogatása érdekében a következő táblázatban összefoglalva szemléltetjük a mérés és az értékelés közötti különbségeket.

³²⁵ ELBERT et al. 2001, 279–281.

12. táblázat

A teljesítménymérés és a teljesítményértékelés összehasonlítása

	Teljesítménymérés	Teljesítményértékelés
Mit vizsgálunk?	<p>Az egyén, a csoport vagy a szervezet tevékenységének számszerű mutatóit, úgynevezett indikátorait vizsgáljuk. Például:</p> <ul style="list-style-type: none"> • input adatok és azok feldolgozása (bejövő ügyszám) • output adatok és eredmények (lezárt, kimenő ügyek száma) • elégedettségi adatok (ügyfélelégedettség mérőszámai) • hatékonysági adatok (erőforrás-felhasználás) • működéssel kapcsolatos adatok (átfutási idő) • munkavégzéssel kapcsolatos adatok (késések száma) <p>A vizsgált tényezők főként mennyiségi szempontból jellemzik a teljesítményt.</p>	<p>Az egyén, a csoport vagy a szervezet tevékenységének számszerűen nem megragadható tényezőit vizsgáljuk. Például:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a munkakörhöz kapcsolódó tulajdonosságok értékelése (például: Mennyire pontos?) • a munkakörhöz kapcsolódó kompetenciák értékelése (például: Mennyire ügyfélorientált?) • a munkakörhöz kapcsolódó viselkedési jegyek (például: Hogyan kezeli a panaszokat?) <p>A vizsgált tényezők mennyiségi szempontból ragadják meg a teljesítményt.</p>
Mikor alkalmazzuk?	<ul style="list-style-type: none"> • Önállóan a szervezeti vagy a csoportszintű teljesítménymenedzsmentben alkalmazható hatékonyan. • Az egyéni teljesítménymenedzsment esetén célszerű az értékeléssel kombinálni, illetve akkor alkalmazható önállóan, ha az egyéni teljesítmény valóban megragadható számszerű adatokkal. Ez jellemzően az egyszerűbb képességeket igénylő, ipari jellegű tevékenységekre igaz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jellemzően az egyéni teljesítménymenedzsmentben alkalmazható. • Az objektivitás növelése érdekében célszerű mérési adatokkal kombinálni. • Az összetettebb képességeket igénylő, sokrétű munkakörökben elsősorban az értékelési módszerek alkalmazása javasolt.
Milyen előnyei vannak?	<ul style="list-style-type: none"> • Objektívebb, a mérést végzők személyes benyomásait kevésbé tükrözi. • Módszertani szempontból egyszerűbb. • Az eredmények könnyebben elfogadhatók az érintettekkel, még akkor is, ha módszertani szempontból kevésbé felkészültek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Összetettebb képet nyújt az értékeltről, ezáltal hatékonyabban szolgálja annak fejlődését. • Alkalmasabb a tevékenység minőségi jellemzőinek megragadására. • Alkalmasabb a tevékenység finom, de lényeges különbségeinek kifejezésére. • A legtöbb tevékenység esetében használható.
Milyen hátrányai vannak?	<ul style="list-style-type: none"> • Egysikúvá válhat, ezért sokszor nem eredményez valódi fejlődést. • Nehéz megtalálni a megfelelő mérőszámokat, és nagy a hibázás lehetősége. • Sok esetben egyáltalán nem használható, mert a tevékenység lényege nem írható le mennyiségi adatokkal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Szubjektívebb, az értékelést végzők személyes benyomásai mindig befolyásolják az eredményt. • Összetettebb módszertani felkészítést igényelnek mind az értékelők, mind az értékeltek. • A rendszer módszertani kidolgozása is nehezebb feladat. • Az érintettek nehezebben fogadják el az eredményt, főleg, ha nincs megfelelően végzett értékelő beszélgetés.

Forrás: a szerző szerkesztése

A teljesítménymenedzsment területeinek és szintjeinek megismerése, valamint a teljesítménymenedzsment, a teljesítményértékelés és a teljesítménymérés fogalmi elkülönítése után haladjunk tovább, és nézzük meg, hogy mindez miként működik a közszolgálatban!

3.6. Teljesítménymenedzsment a közszolgálatban

Az előző fejezetben a teljesítménymenedzsment-rendszerekkel kapcsolatos általános tudnivalókkal foglalkoztunk. A következő fejezetben elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy a teljesítménymenedzsment miért és hogyan működik a közszolgálatban, majd módszertani segítséget nyújtunk a közszolgálati teljesítményértékelés professzionális lebonyolításához.

3.6.1. *Teljesítménymenedzsment bevezetése a közszolgálatban*

A közszolgálati teljesítménymenedzsment elvi megalapozása és módszertani kidolgozása hosszú és rögös úton zajlott. A szűken értelmezett közszolgálaton – azaz a közigazgatáson, a rendvédelmen és a honvédeleмен – belül először 2002-ben kezdeményezték az egyéni teljesítményértékelés meghonosítását. A belügyminiszter által kiadott módszertani ajánlás alapján végzett értékelés szabadkezet adott a felhasználóknak mind a rendszer bevezetését, mind az alkalmazott módszertant illetően.³²⁶ Az első rendszer hibáira és anomáliáira a Miniszterelnöki Hivatal 2006-os belső monitoringvizsgálata mutatott rá, amelynek nyomán egy egységes, kompetenciaalapú teljesítményértékelési rendszert vezettek be.³²⁷ Az új rendszer azonban számos olyan piaci elemet tartalmazott, amely az érintettek ellenállásába ütközött. További problémaként merült fel, hogy a jutalmazásra szánt keret elvonásával a rendszer egy idő után formálissá merevedett. Fontos kihangsúlyoznunk azt is, hogy a korai rendszerek kizárólag az egyéni teljesítményértékelés bevezetésére irányultak, vagyis a komplex teljesítménymenedzsment megalapozása nem történt meg.

A korábbi időszakok tanulságaira és tapasztalataira építve a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kezdeményezte egy új, a közszolgálat sajátosságait erőteljesebben figyelembe vevő teljesítményértékelési rendszer elvi és módszertani kialakítását.³²⁸ A Magyary Program a következő fontosabb alapelveket fogalmazta meg az egyéni teljesítményértékelési rendszer megújításával kapcsolatban:

- *Realitás és megalapozottság:* a program kiemeli, hogy a bevezetendő értékelési rendszernek reálisan és megalapozottan kell értékelnie az egyén teljesítményét. Ezt pedig a munkaköralapú megközelítés, vagyis a munkaköri feladatok, kötelezettségek, felelősségi körök és kompetenciák figyelembevétele biztosíthatja.
- *Egyszerűség és alkalmazhatóság:* az értékelési rendszerrel kapcsolatos második elvárás, hogy mind az értékelő vezetők, mind az értékelt munkatársak egyszerűen és könnyen átlássák azt. Lényeges szempontként jelent meg továbbá a rendszer informatikai alkalmazással történő támogatása, amely csökkenti az értékelésből

³²⁶ Módszertani ajánlás a köztisztviselők egyéni teljesítményének értékeléséhez, 2002.

³²⁷ A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

³²⁸ MP 11.0.

származó bürokratikus terheket, megkönnyíti az értékelés folyamatát és az értékelés végeredményének kiszámítását, biztosítja a teljesítményértékelések rész- és végeredményeinek elemzését, továbbá a felső vezetők naprakész tájékoztatását.

- *Folyamatosság*: a program kiemeli a többszöri értékelés szerepét. Ez garantálhatja a teljesítmény folyamatos nyomon követését, és azt, hogy a teljesítmény karbantartásának elve a mindennapi működés természetes részévé váljon.
- *Átjárhatóság*: fontos szempontként jelent meg az is, hogy az egyéni teljesítményértékelés valamennyi érintett állománykategóriára egységesen bevezethető legyen, biztosítsa az egyes állománykategóriák közötti átjárást, így segítve az integrált emberierőforrás-gazdálkodás kiteljesítését.
- *Fejlesztés-központúság*: a program szakít a korábbi rendszerek jutalomközpontú megközelítésével is, és deklaráltnan jelzi, hogy a TÉR elsődleges célja a személyi állomány fejlesztése.

A Magyar Program iránymutatása alapján készült el az egyéni teljesítményértékelési rendszer módszertana, amelyet a 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelettel vezettek be a közszolgálati szervezetekbe. Az új rendszer működtetésének szükségességét, elvi és módszertani kereteit a 2014-es Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is megerősítette.³²⁹ Mindazonáltal a stratégia kiemeli, hogy a jövőben

- egyrészt szükséges a teljes körű teljesítménymenedzsment-rendszer kiépítése;
- másrészt a kialakított egyéni teljesítményértékelési rendszert integrálni kell a személyzetirányítási rendszerbe.

Ezen a ponton kell felhívunk a figyelmet arra, hogy bár az elmúlt években születtek módszertani munkák a közszolgálat komplex – tehát az egyéni és a szervezeti szintet összekapcsoló – teljesítménymenedzsmentjének kialakítására, a szóban forgó rendszer átfogó bevezetése azonban még várat magára.³³⁰ Az évenkénti szervezeti teljesítményértékelés egyelőre csak a Belügyminisztérium irányítása alatt álló fegyveres szervek számára előírás.³³¹ Ennek megfelelően a fejezet további részeiben az egyéni teljesítményértékelési rendszer elemeinek bemutatására koncentrálunk.

3.6.2. A közszolgálati TÉR működtetésének célja és felépítése

A közszolgálati teljesítményértékelés célja, hogy biztosítsa a következőket:

- az egyéni teljesítmények minőségi és mennyiségi növelését;
- a személyi állomány munkagatartásának elvárt színvonalát;

³²⁹ *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 2014, 71.

³³⁰ *Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti célok meghatározására, valamint a szervezeti teljesítmény indikátorok kidolgozásának támogatására*, 2013, 1–82. *Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti teljesítmény beszámoló elkészítésére*, 2013, 1–62.

³³¹ A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet.

- az értékelt teljesítménnyel arányos anyagi-erkölcsi elismerést;
- valamint a munkatársak professzionális feladatellátását elősegítő, rendszerszerű kompetenciafejlesztéseket.

A fenti célok teljesülését egy olyan összetett szervezeti környezetben, mint amilyen a közszolgálat, csak az a rendszer garantálhatja, amelyik egységes elveken alapul, mégis kellően rugalmasan kezeli az egyes területek sajátosságait. Az előző fejezetben már beszéltünk a mérés és az értékelés közötti döntés dilemmáiról. Az ott említett nehézségek hatványozottan jelentkeznek akkor, amikor egymástól jelentősen eltérő tevékenységet ellátó szervezetek számára kell egy egységes szisztémát kialakítani. Márpedig a közszolgálat esetében éppen ez a helyzet. Az „egységesség kontra differenciáltság” problémáját a jelenlegi közszolgálati TÉR a mérési és az értékelési elemeket kombináló, moduláris felépítéssel oldja meg.³³² Nézzük meg, mit is jelent ez a gyakorlatban!

A közszolgálati TÉR rendszere több – részint kötelező, részint ajánlott – mérési és értékelési modulból áll. A két kötelező modult – vagyis a munkaköri leírás alapján meghatározott egyéni teljesítménykövetelmények mérését és/vagy értékelését, illetve a kompetenciaalapú munkamagatartás elemek értékelését – értelemszerűen minden érintett szervezetnek el kell végeznie, míg az ajánlott modulok teljesítéséről a szervezetek munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetői szabadon dönthetnek. A kötelező és az ajánlott modulokat az alábbi három fő dimenzióba lehet besorolni:

- *teljesítménykövetelmények*: idetartoznak a munkaköri leírásból, a szervezeti céllebontásból, az évközbeli többletfeladatokból és a fejlesztési célokból származó egyéni teljesítményelvárások. E követelményeknek alapvetően számszerűsíthetőnek, vagyis mérésalapúnak kell lenniük, ugyanakkor a módszertan lehetővé teszi az értékelést is, amennyiben a vezető úgy ítéli meg, hogy az adott munkatárs tevékenysége nem ragadható meg mennyiségi indikátorokkal.
- *viselkedési jellemzők*: ehhez a dimenzióhoz a kompetenciaértékeléseket, vagyis a kompetenciaalapú munkamagatartás értékelését és a kompetenciamegfelelés vizsgálatát soroljuk. Ahogy ez az elnevezésből is kiderül, ezek a módszerek a munkatársak viselkedésének értékelését szolgálják, tehát elsősorban az elévített tevékenység, az egyéni „rátermettség” és fejlődés minőségi szempontú megítélésére alkalmasak.
- *egyéb dimenziók*: ide azok a tényezők kerültek, amelyek a közszolgálat egyes területein – elsősorban a honvédségnél és a rendvédelemben – hagyományosan kiegészítik, összetettebbé teszik az értékelt tevékenységéről kialakult képet. Ilyen dimenzió a fizikai felkészültség és a képzési feladatok mérése és/vagy értékelése vagy a speciális viselkedési jellemzők értékelése.

Láthatjuk, hogy az ajánlott és kötelező modulok, illetve azok dimenziói egyaránt tartalmaznak mérésre és értékelésre alkalmas elemeket, így a vezetőknek lehetőségük van a közös kereteken belül olyan egyéni jellegű rendszer működtetésére, amely alkalmas a szervezeti sajátosságoknak, valamint az értékelt tevékenység specialitásainak figyelembevételére.

A TÉR moduljainak és dimenzióinak kapcsolatát a következő táblázattal szemléltetjük.

³³² SZAKÁCS–BOKODI–SZAKÁCS 2012, 35–38.

13. táblázat

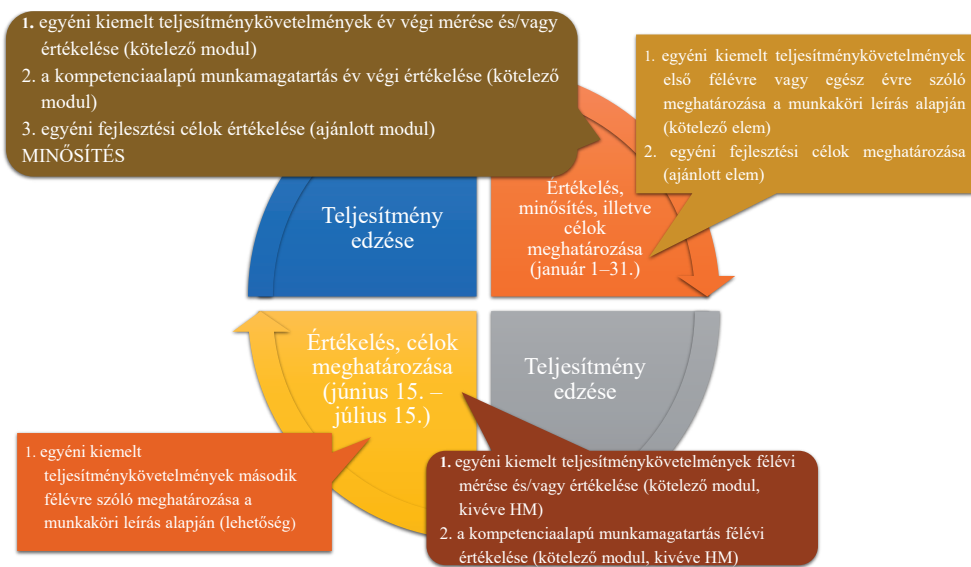
A közszolgálati TÉR moduljai és dimenziói

Dimenziók	Kötelező (valamennyi közszolgálati területre és szervezetre egységes) teljesítményértékelési modulok	Ajánlott vagy opcionális (állományviszonyonként, hivatásrendenként, szervezetenként eltérő) teljesítményértékelési modulok
Teljesítménykövetelmények	<ul style="list-style-type: none"> a munkaköri leírás alapján meghatározott kiemelt egyéni teljesítménykövetelmények mérése, illetve értékelése 	<ul style="list-style-type: none"> a szervezeti céllebontásból eredő egyéni teljesítménykövetelmények mérése, illetve értékelése az év közben kapott többletfeladatok mérése és/vagy értékelése a fejlesztési célok teljesülésének mérése, illetve értékelése
Viselkedési jellemzők	<ul style="list-style-type: none"> a kompetenciaalapú munkamagatartás értékelése 	<ul style="list-style-type: none"> kompetenciamegfelelés értékelése
Egyéb dimenziók	–	<ul style="list-style-type: none"> fizikai felkészültség és képzési feladatok mérése, illetve értékelése speciális viselkedési jellemzők értékelése

Forrás: a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet

3.6.3. A közszolgálati TÉR folyamata

A közszolgálati teljesítményértékelési rendszer a III. részben ismertetett PDCA-ciklus elveinek megfelelően épül fel. A TÉR esetében fél-, illetve egyéves ciklusról beszélhetünk, amelynek kezdő és záró időpontja egyaránt januárra esik. A folyamat a teljesítménytervezésével, vagyis a következő időszakra vonatkozó egyéni teljesítménykövetelmények és – amennyiben ajánlott elemként választották – az egyéni fejlesztési célok definiálásával kezdődik. Ezt követi a teljesítményt eredményező tevékenység elvégzése, illetve annak vezetői nyomon követése, támogatása, vagyis a tényleges teljesítmény-karbantartás. A ciklus első (részleges) zárása a félév végére, azaz június 15. és július 15. közé esik. Ekkor történik az egyéni teljesítménykövetelmények megvalósulásának (rész)mérése, a kompetenciaalapú munkamagatartás elemek évközi értékelése, és szükség esetén az új vagy a módosított teljesítménycélok meghatározása. Az évközi értékelés során tehát megtörténik a PDCA-ciklus „ellenőrző” szakasza, és az új célok kijelölésével a „beavatkozás” is. A folyamatot a januári értékelés zárja, amelynek során értékelik az egyéni teljesítménykövetelményeket, a fejlesztési célokat és a kompetenciaalapú munkamagatartás-jegyeket. A teljes folyamatot a 12. ábra mutatja be.



12. ábra

A közszolgálati TÉR folyamata

Forrás: SZAKÁCS–BOKODI–SZAKÁCS 2012

3.6.4. Hitek és tévhitek a közszolgálati teljesítményértékeléssel kapcsolatban

A közszolgálati TÉR-rel kapcsolatos rövid történeti áttekintésből kiderült, hogy az egyéni teljesítményértékelés az a HR-funkció, amely talán a legrégebben került át a civil szféra gyakorlatából a közszolgálatba, hasznosságát ennek ellenére a mai napig sokan megkérdőjelezzik. Ennek oka elsősorban az, hogy a teljesítményértékelés céljával és módszertanával kapcsolatban számos közkeletű félreértés él a szervezetekben. Ilyen tévhit például, hogy

- „*A teljesítményértékelés legfőbb célja a jutalmazás*”: a teljesítményértékelés valóban összekapcsolható béreltérítéssel – és a közigazgatásban bevezetett rendszerek némelyike élt is ezzel a lehetőséggel –, de a folyamat legfontosabb célja az elért eredményekről és a fejlesztési lehetőségekről szóló, átfogó visszajelzés.
- „*Felesleges, bürokratikus procedúra*”: sok esetben a teljesítményértékelés valóban pusztán papírmunkává silányul, mert az értékelők csak rögzítik a rendszerben az eredményeket, de ezt nem beszélik meg az érintett értékeltekkel. A teljesítményértékelés a visszajelző beszélgetés nélkül fabatkát sem ér. A személyes kontaktus kialakítása, a problémák és a lehetőségek közös feltárása révén erősödik az értékelt belső motivációja, mert az ilyen beszélgetések azt üzenik neki: „Fontos vagy, számítunk rád!”
- „*A teljesítményértékelésnek teljesen objektívnek kell lennie*”: a teljesítményértékelés során egy ember mond véleményt egy másikról, következésképpen el

kell fogadnunk, hogy ez a folyamat soha sem lesz teljesen objektív, ugyanakkor törekedni kell rá. A közszolgálati TÉR-ben az objektivitás növekedését segíti, ha a kiemelt, egyéni teljesítménycélokat számszerűsíthető indikátorok segítségével határozzák meg, és ha mind a vezető, mind a munkatárs felkészül az értékelő beszélgetésre.

- „*A teljesítményértékelés csak konfliktusokat szül az emberek között*”: a teljesítményértékelés eredményét elvben bizalmasan kell kezelni, de természetesen az emberek gyakran beszámolnak erről egymásnak. Az értékek összehasonlítása valóban ellenszenvhez, konfliktusok kialakulásához vezethet, ha az értékeltek nem tudják, hogy mi alapján kapták az értékelést. Ugyanakkor, ha az értékelő beszélgetésen valóban megvitatják az eredményeket, akkor jelentősen nő ezek elfogadottsága, és nagy valószínűséggel nem fog a munkatársak között problémát okozni, hogy egyesek jobb, míg mások rosszabb eredményt értek el.
- „*Egy vezető folyamatosan ellenőrzi a munkatársát, ezért teljesen felesleges külön értékelni a teljesítményt*”: a munkavégzésbe ágyazott ellenőrzések és az ezek eredményéről adott visszajelzések kétségtelenül nagyon fontosak. Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalat az, hogy ezek a visszacsatolások sokszor felszíneseek, hiszen csak az aktuális feladatot érintik. A mindennapok rohanásában sem idő, sem energia nincs az elmélyült, érdemi beszélgetésre, márpedig a munkatársak teljesítményének javításához, a problémák tényleges megoldásához és az egyéni fejlesztési igények feltárásához ez kell. A teljesítményértékelő beszélgetés lehetőséget nyújt arra, hogy a vezető és munkatársa egy évben legalább kétszer valóban figyelmesen konzultáljon egymással.

3.6.5. *Hogyan csináljam? Módszertani javaslatok a közszolgálati TÉR működtetéséhez*

A teljesítménymenedzsmentről szóló általános fejezetben bemutattuk, hogy egy ilyen rendszer bevezetésének milyen előnyei lehetnek az egyénre, a csoportra és a szervezetre nézve. Ugyanakkor az előző részben felsorolt, TÉR-rel kapcsolatos, közkeletű vélekedésekből kiderült az is, hogy a nem megfelelően végzett teljesítményértékelés számos félreértésre adhat okot, sőt felesleges frusztráció és szervezeti konfliktusok forrása lehet. Ezért nagyon fontos, hogy a TÉR működtetésében érintett szereplők – vagyis az értékelő vezetők, az értékelt munkatársak, a felső vezetők és a HR-szakértők – értsék a teljesítményértékelés célját, szerepét, és megfelelő módszertani támogatást kapjanak a tevékenység szakszerű lebonyolításához.

Ezen a ponton kell hangsúlyoznunk azt is, hogy a felsorolt érintettek közül a siker szempontjából az értékelő vezetőnek van a legkritikusabb szerepe.³³³ Ha a vezető nem fogadja el a teljesítményértékelés szükségességét, nem tartja kötelességének, hogy módszertanilag megalapozottan végezze azt el, akkor a munkatársak nem kapnak megfelelő visszajelzéseket és az értékelés valóban felesleges adminisztratív teherre válik, amely sem a munkatársak, sem a csoport, sem a szervezet érdekeit nem szolgálja.

³³³ GERÁKNÉ KRASZ – KREPELKA 2007, 55.

E káros folyamat megelőzése érdekében a következő részben összegyűjtöttünk néhány olyan módszertani tanácsot és alapelvet, amelyek betartása segíthet a TÉR eredményes megvalósításában. A szóban forgó módszertani javaslatokat a TÉR folyamatának egyes lépéseihez kötöttük, vagyis külön szólnunk a teljesítménytervezéshez, a teljesítménytámogatáshoz, valamint a teljesítményértékeléshez és visszajelzéshez kapcsolódó teendőkről.

3.6.5.1. A teljesítmény tervezése a TÉR-ben – a célkijelölés módszertana

A PDCA-ciklusnak megfelelően, a közszolgálati teljesítményértékelésben is a teljesítménytervezéssel, vagyis az adott időszakra szóló kiemelt, egyéni célok kijelölésével kezdődik az értékelés folyamata. A célkijelöléssel kapcsolatban két alapvető kérdésre kell választ adnunk. Az egyik a „Mi?”, a másik pedig a „Hogyan?”. Előbbi a cél tartalmára, utóbbi pedig a cél megfogalmazásának módjára vonatkozik. Kezdjük az elsővel!

A gyakorlati tapasztalatok alapján a célok tartalmi megragadása meglehetősen sok problémát okoz a vezetőknek, mert úgy érzik, hogy nehezen lehet új célokat meghatározni azoknak a munkatársaknak, akik régóta a területen dolgoznak, és töviről hegyire ismerik a szakmát. Ilyen esetekben segíthet az úgynevezett „legördülő” *céllebontás* elvének alkalmazása.

A legördülő céllebontás módszerének alapját az az elv adja, amely szerint a sikeres működéshez elengedhetetlen a különböző szervezeti, illetve szervezetek fölötti szintek tevékenységének rendszerszerű összehangolása. Ezért a célok meghatározása a közigazgatás esetében a kormányzat stratégiai célkitűzéseinek definiálásával kezdődik. Ezekből vezethetők le a stratégiai ágazati célok, amelyből pedig lebonthatók a szervezeti, a csoportos és végül az egyéni célok. Vegyük például a „szolgáltatásközpontú közszolgálat megteremtésének” kormányzati célkitűzését! Ebből a stratégiai célból ágazati szinten levezethető például „az elektronikus ügyfélszolgálati lehetőségek bővítésének”, szervezeti szinten pedig „egy adott informatikai alkalmazás bevezetésének” célja. Az új alkalmazások kiépítésével kapcsolatban pedig nyilvánvalóan más célok jelennek meg az informatikai osztályon, a HR-en vagy éppen az alkalmazást használó ügyintézőknél. Az informatikai csoport esetében például célkitűzés lehet a rendszer hardveres és szoftveres feltételeinek felmérése vagy az alkalmazás használatának informatikai támogatása. A csoportos célokból pedig egyenesen következnek az egyéni célok, hiszen minden kollégának kell valamit tennie vagy valamit elsajátítania azért, hogy a megjelölt célok megvalósuljanak.

A legördülő céllebontás alapján tehát az értékelést végző vezető dolga kettős. Egyrészt nyomon kell követnie az új kormányzati célokhoz kapcsolódó ágazati és szervezeti célokat, másrészt ezekből le kell bontania a saját osztályára vonatkozó célkitűzéseket. Ez utóbbiak ismeretében pedig viszonylag könnyen meg tudja azt is mondani, hogy melyik munkatársának milyen személyes célokat kell az adott időszakban teljesítenie. A társadalmi, gazdasági, kulturális és jogi környezet folyamatos változása miatt pedig mindig felmerülnek újabb és újabb megoldandó problémák, amelyekre a stratégiai célok dinamikus kialakításával kell válaszolni, vagyis viszonylag ritkán alakulhat ki olyan helyzet, amelyben a vezető nem tud új célt meghatározni a munkatársak számára.

A legördülő célebontás módszerének alkalmazása tehát segíthet a kijelölendő célok tartalmának megragadásában, ugyanakkor a teljesítmény sikeres tervezéséhez nagyon fontos, hogy a „hogyan” kérdésre is adekvát választ adjunk. Ebben támogathatja a vezetőket a KEMÉNY célok alkalmazásának módszere.³³⁴ A nagybetűs szedés nem véletlen, hiszen a módszer elnevezése a célkijelölést jellemző szavak kezdőbetűinek összeolvasásával keletkezett. A KEMÉNY-módszer szerint az egyéni céloknek a következő tulajdonságokkal kell rendelkezniük:

- *Legyenek konkrétak*, tehát lehetőleg számszerűsíthetők és mérhetők vagy legalább kézzelfoghatók, világosak. Ha például azt a célt fogalmazza meg a vezető, hogy „fejlődjön a munkatárs digitális írástudása”, akkor nem volt elég konkrét, hiszen nem derül ki, hogy pontosan miben szeretne változást látni. Ha viszont azt mondja, hogy „a munkatárs sajátítsa el X alkalmazás használatát”, akkor máris egyértelmű, mit is vár valójában.
- *Legyenek elérhetők*, vagyis olyan célokat kell megjelölni, amelyek kellő kihívást jelentenek a munkatársnak, de nem lehetetlen teljesíteni azokat. Korábban többször is utaltunk rá, hogy mind a túl alacsony, mind a túl magas elvárások rombolják a motivációt. Az első eset apátiához, a második pedig frusztrációhoz vezet, és egyik sem szolgálja a megfelelő teljesítmény kialakulását. Az előző példánál maradva, a cél kijelölése során a vezetőnek mérlegelnie kell, hogy a munkatárs mennyire felkészült az adott alkalmazás elsajátítására. Ezt a célt se egy profi informatikusnak, se a számítógéppel éppen csak ismerkedő kollégának ne jelöljük ki! Ha viszont a munkatárs megfelelő informatikai alapokkal rendelkezik, de kicsit tart az újdonságoktól, akkor az új alkalmazás megismerése megfelelő cél lehet a számára.
- *Legyenek motiválók*, azaz a munkatárs érezze, hogy olyan célokért dolgozik, amelyek személy szerint neki is fontosak. Szükség van tehát a szervezeti és az egyéni célok összehangolására, ehhez pedig elengedhetetlen a kétirányú kommunikáció a vezető és a munkatárs között. A vezetőnek meg kell ismernie a munkatárs véleményét, elképzelését, személyes céljait. Fontos továbbá az is, hogy a vezető képes legyen rámutatni, hogy egy-egy cél elérésével személyesen mit nyerhet a kolléga.
- *Legyenek érdemiek*, ami azt jelenti, hogy olyan célokat jelöljünk ki, amelyek a szervezet fontos és releváns tevékenységéhez kapcsolódnak. A példánkban szereplő informatikai alkalmazás elsajátítását csak akkor jelöljük meg célként, ha azt a szervezetben használni is fogják. Ellenkező esetben a munkatárs úgy érezheti, hogy a célkijelölés felesleges formalitás, hiszen a vezető lényegtelen, a munkavégzést véletlenül sem befolyásoló célokat fogalmazott meg.
- *Legyenek nyomon követhetők és időben behatároltak*, tehát a megjelölt célok, illetve részcélok teljesítését kössük egyértelmű időkeretekhez. Ez segít a munkatársnak és a vezetőnek is az elvégzendő tevékenység ütemezésében, és a visszacsatolást is segíti.

³³⁴ BLANCHARD 2012, 146–148.

Ne feledjük, hogy a teljesítménytervezés, vagyis a megfelelő célkijelölés az egész folyamat alapja! A vezető és a munkatárs számára is elfogadható, jól megragadott célok önmagunkban is ösztönzik a végrehajtást.

3.6.5.2. A teljesítmény létrejöttének támogatása

A célkijelölést követi a folyamat második szakasza, vagyis a tényleges cselekvés, amelynek során a várt teljesítmény megszületik. A TÉR módszertanban ezt a fázist nevezzük „teljesítményedzésnek”. Sajnos a gyakorlatban sokszor ezzel a fázissal foglalkoznak a legkevésbé a vezetők. A problémát nagy valószínűséggel az okozza, hogy a teljesítményértékelés esszenciáját sokan ma is a vonatkozó dokumentáció kitöltésében látják, és történetesen ez az a szakasz, amelyet semmilyen módon nem kell írásban rögzíteni. Ugyanakkor nem győzzük felhívni a figyelmet arra, hogy a legprofibb célkijelölés és a legkörültekintőbb értékelés mellett is csak akkor lesz eredményes a folyamat, ha a vezető a teljesítményt létrehozó tényleges tevékenységet is támogatja. Ezt pedig leginkább a rendszeres, informális visszajelzésekkel tudja megtenni.

Tulajdonképpen azt is mondhatjuk, hogy az egész teljesítményértékelés lényege a visszajelzés, amelynek vannak formális és informális elemei is. A félévi és év végi értékelések formálisnak, míg a teljesítményedzés során adott visszacsatolások informálisnak tekinthetők. Utóbbiakat természetesen nem kell írásba foglalni, és nem jelennek meg a kolléga személyi anyagában, de ettől még ugyanolyan fontosak. A rendszeres visszajelzések révén

- a munkatárs érzi, hogy a vezetőnek fontosak a megjelölt célok, mert törődik azok elérésével;
- fenntartható a munkatárs motivációja a kitűzött célok elérésére;
- növekszik a bizalom a munkatárs és a vezető között;
- a munkatárs segítséget kap az elakadások kezeléséhez, és tisztázhatja a felmerülő kérdéseket;
- szükség esetén időben korrigálható a munkatárs tevékenysége;
- kiderül, ha a kitűzött célok elérését valamilyen külső tényező akadályozza.

Fontos, hogy a visszajelzés megfogalmazásának módjára is odafigyeljünk! Ne feledjük, a visszajelzés során az elsődleges cél nem a számonkérés, hanem a munkatárs segítése, támogatása!

3.6.5.3. A teljesítményértékelés: az értékelő megbeszélés

A PDCA-ciklusnak megfelelően az utolsó lépés maga az értékelés, illetve ehhez kapcsolódóan a szükséges beavatkozások megállapítása. A közszolgálati TÉR korábban felvázolt moduláris felépítéséből következik, hogy mind félévkor, mind év végén legalább két elemet, vagyis a kiemelt egyéni teljesítménykövetelményeket és a kompetenciaalapú munkamagatartás-jegyeket is értékelni kell. Az értékelés technikai részleteinek bemutatásával most

nem foglalkozunk, hiszen ezek a megfelelő jogszabályokban, illetve módszertani segédanyagokban egyértelműen rögzítettek.³³⁵

Ennél jóval fontosabbnak tartjuk az értékelő beszélgetés jelentőségének kiemelését és módszertani támogatását. Sajnos ez az az elem, amely a vonatkozó felmérések szerint sokszor még mindig nem képezi részét az értékelésnek, holott enélkül a rendszer működtetésének sikere, sőt értelme is megkérdőjelezhető.³³⁶ Az értékelő beszélgetés teremti ugyanis lehetőséget

- az értékelés háttérben meghúzódó értékelői vélemények feltárására, pontosítására;
- a munkatárs által várt és a kapott értékelés eredménye közötti eltérés okainak azonosítására (ez egyébként akkor is hasznos, ha az értékelés eredménye pozitívabb, mint amire az értékelt kolléga számított);
- a teljesítményt eredményező tevékenységgel kapcsolatos problémák és kérdések tisztázására;
- a munkatárs jövőbeli céljainak és elképzeléseinek megvitatására;
- a személyes és a szervezeti célok közötti kapcsolat közös megtalálására.

Az értékelő beszélgetést módszertani szempontból két fő szakaszra bonthatjuk. Az első a felkészülés, a második pedig maga a beszélgetés. Nézzük meg, melyek a legfontosabb tudnivalók az egyes szakaszokkal kapcsolatban!

Felkészülés a teljesítményértékelő beszélgetésre. Az értékelő megbeszélést minden esetben az értékelő vezetőnek kell kezdeményeznie és irányítania. A megbeszélés előtt az értékelő vezetőnek és az értékeltnek is ajánlott átgondolnia egész félévi, illetve évi tevékenységét, a megbeszélés menetét, hangsúlyait, stílusát, az alkalmazandó módszereket és a célokat. Az értékelő vezető szisztematikusan tekintse át az értékelt tevékenységének erős és gyenge pontjait. Sorakoztasson fel tényeket, adatokat és érveket értékelése alátámasztásához és álláspontja hitelessé, objektívvé tételéhez. Gondolja át azt is, hogy vezetői munkájával, magatartásával mennyiben segítette vagy esetleg gátolta az értékelt sikeres, hatékony és motivált feladatellátását. Az értékelőnek figyelemmel kell lennie arra is, hogy ha nem tudta az értékelt valamennyi egyéni kiemelt teljesítménykövetelményét, fejlesztési célját elérni, az minnek, illetve kinek „köszönhető”.

A teljesítményértékelő beszélgetés. A beszélgetés során a legfontosabb az együttműködő, partneri viszony kialakítása és fenntartása. A beszélgetés menetét a vezető irányítja, de a munkatársnak mindvégig éreznie kell, hogy ez az esemény róla szól, érte és nem ellene van! A teljesítményértékelő beszélgetés célja tehát nem a munkatárs „tetemre hívása”, hanem a közös, konstruktív gondolkodás. A sikeres megbeszéléshez szükséges bizalmi kapcsolat kialakulását a vezető az alábbi kommunikációs eszközök alkalmazásával érheti el:

- *Teremtsen nyugodt légkört a beszélgetéshez:* nagyon fontos, hogy egy kellően semleges, csendes helyen tartsuk a megbeszélést, ahol biztosak lehetünk benne, hogy nem fognak megzavarni minket. A munkatárs nem lesz őszinte, ha azt érzi, hogy bárki bármikor rájuk nyithatja az ajtót. Ugyanilyen lényeges a megfelelő időpont megtalálása. Egy elmélyült, érdemi beszélgetésre kb. egy-másfél órát kell

³³⁵ A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013 (I. 21.) Korm. rendelet.

³³⁶ PETRÓ–STRÉHLI-KLOTZ 2013, 20.

rászánni. Ez talán sok időnek tűnik, de ha a vezető jó előre megtervezi a beszélgetések menetét, akkor egy-két hét alatt gond nélkül lebonyolítható a folyamat, és biztosak lehetünk benne, hogy a befektetett idő busásan megtérül majd.

- *Figyeljen a munkatársra:* az értékelő beszélgetés kétirányú kommunikáció, vagyis legalább annyira fontos az értékelt véleményének meghallgatása, megismerése, mint az értékelés eredményének közlése. Fontos, hogy az értékelt lássa, nem pusztán díszlet a vezető előadásában, hanem kulcsszereplője a folyamatnak. Az aktív meghallgatás technikájának elsajátítása és alkalmazása sokat segíthet a vezetőknek abban, hogy megtanuljanak a másik félre fókuszálni.
- *Nyílt kérdésekkel vonja be a munkatársat a beszélgetésbe:* az előző szemponthoz kapcsolódik, hogy a vezetőnek nemcsak meg hallgatnia kell a munkatársat, hanem bátorítania is a véleménynyilvánításra. A szervezeti alá-fölé rendeltség miatt eleve nincs partneri viszony az értékelő és az értékelt között. Ennek megteremtését a feljebbvalónak kell kezdeményeznie, de úgy, hogy a beosztott ezt ne „leereszkedésnek”, hanem őszinte érdeklődésnek élje meg. Fontos, hogy kerüljük a zárt, eldöntendő kérdéseket, mert azok inkább egy vállalat szoba hangulatát idézik. Használjunk inkább nyílt, kifejtendő válaszokra ösztönző kérdőszavakat, például miért, hogyan, mi okból stb.
- *Ne fukarkodjon a dicsérettel:* a dicséret, az elismerés mindenkinek jólesik, és mindenkire motiválóan hat. Ezért fontos, hogy megtaláljuk és következetesen visszajelezzük azokat a dolgokat, amelyeket jónak láttunk a munkatárs tevékenységében. Lényeges, hogy a dicséret is konkrét és viselkedésre irányuló legyen! Ha azt mondjuk a kollégának, hogy „nagyon kedvellek, mert jó fej vagy”, az az adott pillanatban jóleshet neki, de hosszú távon nem szolgálja a fejlődését. Helyette inkább fogalmazzunk így: „Azt szeretem, hogy mindig számíthatok a munkádra. Két hónapja például...”
- *A kritikát konstruktívan fogalmazza meg:* természetesen a teljesítményértékelés nemcsak a dicséretről szól. A legtöbb esetben szükség van bizonyos hiányok vagy problémák visszajelzésére, ami kínos lehet mind az értékelőnek, mind az értékeltnek. Ne feledjük azonban, hogy a nehézségek szőnyeg alá söprésével nem érjük el a kitűzött célt! Fontos tehát, hogy a kritikai észrevételeket is megtegyük, de ezek esetében különösen figyeljünk oda az előző részben összegzett visszajelzési szabályok betartására. Higgyék el, a legtöbb ember nyitott a kritikára, ha látja, hogy az nem a személyének szól!

3.7. Zárszó helyett...

Fejezetünket azzal a kérdéssel kezdtük, hogy „ki fut jobban?”. Mostanra talán egyértelművé vált, hogy a teljesítménymenedzsment igazi kérdése nem ez, hanem az, hogy „kinek, hogyan tudunk segíteni abban, hogy jobban fusson”. A teljesítménymenedzsment lényege ugyanis a teljesítmény tudatos tervezése, a tervek elérését biztosító tevékenység folyamatos támogatása és az eredmények rendszerszerű számbavétele, illetve visszajelzése. Fejezetünk legfontosabb üzenetei a következők:

- A teljesítmény és az azt biztosító fő tényezők állandóan változnak, ezért van szükség a teljesítmény tudatos menedzselésére, amely az átalakuló körülmények között is biztosítja a szervezet eredményes és hatékony működését.
- A teljesítménymenedzsment-rendszerek nagyon különbözőek lehetnek, ám közös vonásuk, hogy jellemzően az úgynevezett PDCA-ciklus szerint épülnek fel, és ennek megfelelően a teljesítménytervezést, a tervek megvalósulását és annak támogatását, az eredmények értékelését, illetve a szükséges beavatkozási területek definiálását foglalják magukban.
- A komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek három egymásra épülő szinten működnek, amelyek közül jellemzően az egyéni és a szervezeti szint formálisan is meghatározott, míg a középső, csoportos szint értelemszerűen teremt kapcsolatot a másik kettő között.
- A komplex teljesítménymenedzsment-rendszerek működtetésének számos előnye van, úgymint: az egyéni kompetenciák fejlődése, a motiváció erősödése, az egyén önbizalmának növelése, a káros csoportfolyamatok megelőzése, a kapcsolatok erősödése, a szervezeti és vezetési kultúra fejlődése, a munkafolyamatok hatékonyságának növekedése.
- Fogalmi különbséget kell tenni a teljesítménymenedzsment, a teljesítményértékelés és a teljesítménymérés között. Utóbbi kettő része az előbbinek, amely a teljes folyamatot és annak minden szintjét jelenti. Az értékelés és a mérés alapvetően eszközeikben különbözik egymástól.
- A közszolgálati teljesítményértékelési rendszer lehetővé teszi az egységes alkalmazást a közszolgálat különböző ágazataiban, ugyanakkor a moduláris felépítésnek köszönhetően a szervezetek egyedi jellegét is képes figyelembe venni.
- A közszolgálati TÉR elsődleges célja a munkatársak értékelésen alapuló fejlesztése.
- A közszolgálati TÉR sikerességét kiemelten befolyásolja a rendszert működtető vezetők felkészültsége és elkötelezettsége. A TÉR hatékony lebonyolításához a vezetőknek megfelelő módszertani alapokkal kell rendelkezniük a célkijelölés, a tevékenységtámogatás és az értékelő beszélgetés levezetésének területén.

Vákát oldal

Felhasznált irodalom

- ALFORD, John – HUGHES, Owen (2008): Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 2. 130–148. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- ATKINSON, J. W. (1977): A teljesítménymotiváció. In SZAKÁCS Ferenc szerk.: *Személyiséglélektani szöveggyűjtemény IV/1. Személyiségdimenziók mérése*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 205–291.
- BAINES, Donna (2004): Pro-Market, Non-Market. The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery. *Critical Social Policy*, Vol. 24, No. 1. 5–29. DOI: <https://doi.org/10.1177/0261018304039679>
- BAKACSI Gyula szerk. (1996): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BAKACSI Gyula (2000): Kihívások az ezredfordulón. In BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 17–36.
- BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor (2006): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BALÁZS István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 10. sz. 577–581.
- BALÁZS István (2014): *A jó közigazgatás követelményei*. Magyar Jogászsövetség konferencia.
- BARD, Alexander – SÖDERQVIST, Jan (2002): *Netocracy. The new power elite and life after capitalism*. London, Pearson Education.
- BEAUMONT, Phil B. (1992): *Public Sector Industrial Relations*. London, Routledge.
- BEER Michael – SPECTOR, Bert – LAWRENCE, Paul – MILLS, Quinn – WALTON, Richard (1985): *Human Resources Management. A General Manager's Perspective*. New York, The Free Press.
- BENINGTON, John (2009): Creating the Public in Order to Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3–4. 232–249. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- BEREND T. Iván – SZUHAY Miklós (1988): *A tőkés gazdaság története Magyarországon 1848–1944*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BERÉNYI Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*. Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.
- BIMBER, Bruce (1998): The Internet and Political Transformation. Populism, community, and accelerated pluralism. *Polity*, Vol. 31, No. 1. 133–160. DOI: <https://doi.org/10.2307/3235370>

- BLANCHARD, Ken (2010): *Vezetés magasabb szinten. Eredményesség emberközpontú módszerekkel*. Budapest, HVG Kiadó Zrt.
- BLANCHARD, Ken (2012): *Vezetés magasabb szinten*. Budapest, HVG Kiadó Zrt.
- BOGDANOR, Vernon (2006): Introduction. In BOGDANOR, Vernon ed.: *Joined-Up Government*. Oxford, Oxford University Press.
- BOKOR Attila (2000): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment. In BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- BONNARD, Roger (1944): *Précis de droit public*. Paris, Recueil Sirey.
- BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert (2001): *La fonction publique dans l'Europe des Quinze*. Maastricht, EIPA.
- CARROLL, John M. – ROSSON, Mary Beth (2003): A Trajectory for Community Networks. *The Information Society*, Vol. 19, No. 5. 381–393. DOI: <https://doi.org/10.1080/714044685>
- CASCIO, Wayne F. (1992): *Managing human resources: productivity, quality of work life, profits*. New York, McGraw-Hill Inc.
- CHAMBERS, Simone (2009): Rhetoric and the Public Sphere. Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory*, Vol. 37, No. 3. 323–350. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0090591709332336>
- CHEMLA-LAFAY, Annie – DELEPLACE, Marie-Thérèse – LE FLÉCHER, Claire – MEIMON, Julien – TROSA, Sylvie (2008): *La performance des fonctions ressources humaines*. Département Recherche, Études, Veille-IGPDE.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques (2002): *Science administrative*. 3e édition refondue. Paris, Presses Universitaires de France.
- CHEVALLIER, Jacques (2003): La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, No. 1–2 (105–106), 203–217. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0203>
- COHEN, Joshua (1996): Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In BENHABIB, Seyla ed.: *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. New Jersey, Princeton University Press.
- CUMMINGS, Thomas G. – WORLEY, Christopher G. (1993): *Organizational Development and Change*. St. Paul, West Publishing.
- CSÁSZÁR Csaba (2000): Fejlesztés. In BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 283–305.
- CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály (2010): *Flow. Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- CSORDÁS Tamás (2012): Teljesítménymenedzsment, teljesítményértékelés. In MATISCSÁKNÉ LIZÁK Marianna szerk.: *Emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, CompLex Kiadó.
- Das Personal des Bundes* (2013). Elérhető: www.kommunalnet.at/fileadmin/media/Downloads/PDF/2013/Broschueren/Broschuere_-_Das_Personal_des_Bundes_2013.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France.

- DE VISSCHER, Christian (2004): Autorités politiques et haute administration. Une dichotomie repensée par la NGP? *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, No. 2. 205–224. DOI: <https://doi.org/10.3917/ripc.112.0205>
- DEÁK Csaba (2006): A csoportfejlődés szakaszai. In MÉSZÁROS Aranka szerk.: *A munkahelyi szociálpszichológia jelenségvilága*. Budapest, Z-Press Kiadó. 385–403.
- DEBBASCH, Charles (1980): *Science administrative*. Paris, Dalloz.
- DEMING, W. Edwards (1986): *Out of the Crisis*. Cambridge, MIT Center for Advanced Engineering Study.
- DEVEAUX, Monique (2003): A Deliberative Approach to Conflicts of Culture. *Political Theory*, Vol. 31, No. 6. 780–807. DOI: <https://doi.org/10.1177/0090591703256685>
- DRECHSLER, Wolfgang (2005): The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management. The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, Vol. 6. 94–108.
- DRYZEK, John S. (2002): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093%2F019925043x.001.0001>
- DRYZEK, John S. (2005): Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia. *Political Theory*, Vol. 33, No. 2. 218–242. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0090591704268372>
- DUGUIT, Léon (1921): *Traité de droit constitutionnel*. Deuxième édition, en quatre volumes, tome-troisième: *La théorie générale de l'état*. Paris, Ancienne librairie fontemging & gie, éditeurs E. de BOGGARD, Successeur libraire des écoles françaises d'Athènes et de Rome.
- DUGUIT, Léon (2014): *Les transformations du droit public – Chapitre 2. : Le Service Public*. *Revue générale du droit*, numéro 17050. Elérhető: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050 (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- DUNLEAVY, Patrick – MARGETTS, Helen – BASTOW, Simon – TINKLER, Jane (2006): *Digital Era Governance. IT Corporations, The State, and E-Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Egy Konceptió a közszolgáltatásról (különös tekintettel az államigazgatásra)*. Belügyminisztériumi Szakértőbizottság, 1990 márciusa.
- ELBERT, Norbert F. – KAROLINY MÁRTONNÉ – FARKAS Ferenc – POÓR József (2001): *Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- FAYOL Henry (1984): *Ipari és általános vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- FEKETE Hajnalka – DIMÉNY Erzsébet (2012): Megfelelő kultúra = kiváló teljesítmény? *Vezetéstudomány*, 43. évf. 4. sz. 36–47.
- FESTENSTEIN, Matthew (2004): Deliberative Democracy and Two Models of Pragmatism. *European Journal of Social Theory*, Vol. 7, No. 3. 291–306. DOI: <https://doi.org/10.1177/1368431004044194>
- FOSTER, Deborah – HOGGETT, Paul (1999): Change in the Benefits Agency. Empowering the Exhausted Worker? *Work Employment Society*, Vol. 13, No. 1. 19–39. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0950017099000033>

- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, 1. évf. 3. sz. 76–94.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Noe Weberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 6–26.
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- GAJDUSCHEK György (2014): *A közszolgálati adatgyűjtés rendszerének fejlesztési lehetőségeiről, javaslat az elvárható irányokra*. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium számára készült tanulmány. Kézirat.
- GARDNER, Howard – CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály – DAMON, WILLIAM (2008): *Jó munka. Amikor a kiválóság és az etika találkozik*. Győr, Lexecon Kiadó.
- GASTIL, John (2008): *Political Communication and Deliberation*. Los Angeles, SAGE Publications.
- GAZDAG Miklós (1989): A személyzeti munka rendszerének reformja, az emberi erőforrások hatékonyabb felhasználása érdekében. *Ergonómia*, 22. évf. 2. sz. 41–52.
- GELEI András (2000): Munkavégzési rendszerek. In BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 81–143.
- GERÁKNÉ KRASZ Katalin – KREPELKA Ágnes (2007): Hogyan látja ön? *Humánpolitikai Szemle*, 18. évf. 6. sz. 51–57.
- GIBERT, Patrick (1988): Fonction publique à statut et innovation. In SCHAFER, G.: *Accroître la force d'innovation dans la gestion du secteur public*. IEPA. 69–86.
- GOLEMAN Daniel (2002): *Érzelmi intelligencia a munkahelyen*. Budapest, SHL Hungary Kft.
- GOLEMAN, Daniel – BOYATZIS, Richard – MCKEE, Annie (2003): *A természetes vezető. Az érzelmi intelligencia hatalma*. Budapest, Vince Kiadó Kft.
- GRÉGOIRE, Roger (1954): *La fonction publique*. Préface de Louis Camu. Paris, A. Colin.
- GYÖRGY István (1998): A köztisztviselő. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási alapvizsga*. Budapest, BM Kiadó.
- GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 13–17.
- GYÖRGY István (2018): A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 17–28.
- GYÖRGY István (2019): A közszolgálati alkalmazottak teljesítményértékelése és minősítése. In KISS György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 219–229.
- HABERMAS, Jürgen (2006): Political Communication in Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, Vol. 16. No. 4. 411–426. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>

- HACKMAN, J. Richard – OLDFHAM, Greg (1976): Motivation through the Design of Work: Test of a Theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 16, No. 2. 250–279. DOI: <https://doi.org/10.1016%2F0030-5073%2876%2990016-7>
- HACKMAN, J. Richard – OLDFHAM, Greg – JANSON, Robert – PURDY, Kenneth (1975): A New Strategy for Job Enrichment. *California Management Review*, Vol. 17, No. 4. 57–71. DOI: <https://doi.org/10.2307%2F41164610>
- HAJDÚ Lajos (1982): *II. József közigazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HAJNAL György (2009): *A KÖZIGTAD jövőjével, továbbfejlesztésével kapcsolatos döntéshozói szempontok*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal. Kézirat.
- HALLIGAN, John (2003): Anglo-American Civil Service Systems. Comparative Perspectives. In HALLIGAN, John ed.: *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, Edward Elgar. 195–216. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781843769699>
- HAMMER, Michael – CHAMPY, Janes (1996): *A vállalati folyamatok újrászervezése*. Budapest, Panem – McGraw-Hill.
- HAZAFI Zoltán (2013): A magyar közszolgálat története. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 171–184.
- HAZAFI Zoltán (2014a): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Doktori értekezés kézirat. Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- HAZAFI Zoltán (2014b): Új közszolgálati életpálya. A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 9–88.
- HAZAFI Zoltán (2017): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. sz. 48–83.
- HAZAFI Zoltán (2018): *A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”*. Kézirat.
- HAZAFI Zoltán (2019): A Magyar Program egységes közszolgálati életpálya-modelljének értelmezése. In KISS György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 44–50.
- HENNESSY, Peter (1989): *Whitehall*. Londres, Fontana.
- HOOD, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1. 3–19. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- HORNING, Michael A. (2007): Putting the Community Back Into Community Networks. A Content Analysis. *Bulletin of Science, Technology & Society*, Vol. 27, No. 5. 417–426. DOI: <https://doi.org/10.1177/0270467607304561>
- HORVÁTH Attila (2013): Díjazás a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 87–96.
- HUERTA MELCHOR, Oscar (2008): *La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE. Un premier aperçu général*. Documents de travail sur la gouvernance publique. No. 12. éditions. Paris, OCDE.

- Hutton *Review of Fair Pay in the public sector* (2011). Elérhető: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130102175350/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/hutton_fairpay_review.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- ILLÉSY István (2003): A közszolgálat alkotmányjogi szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 4. sz. 223–237.
- IVANCEVICH, John M. – GLUECK, William F. (1986): *Foundations of Personnel. Human Resources Management*. Plano, Business Publications Inc.
- JÓZSA Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. Budapest, JATEPress Kiadó.
- JUILLET, Luc – RASMUSSEN, Ken (2008): *À la défense d'un idéal contesté. Le principe de mérité et la Commission de la fonction publique, 1908–2008*. Nouvelle édition [en ligne]. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa, University of Ottawa Press.
- KAROLINY MÁRTONNÉ – LÉVAI Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In KAROLINY MÁRTONNÉ – LÉVAI Zoltán – POÓR József szerk.: *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban*. Budapest. Szókratész. 109–130.
- KAROLINY MÁRTONNÉ (2010a): Áttekintés az emberi erőforrás menedzsmentről. In KAROLINY MÁRTONNÉ – POÓR József szerk.: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Rendszerek és alkalmazások*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- KAROLINY MÁRTONNÉ (2010b): A munkavégzési rendszerek ki- és átalakítása: a munkakör és környezete. In KAROLINY MÁRTONNÉ – POÓR József szerk.: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Rendszerek és alkalmazások*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 197–202.
- KESSLER, Ian (1990): Flexibility and Comparability in Pay Determination for Professional Civil Servants. *Industrial Relations Journal*, Vol. 21, No. 3. 194–208. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.1990.tb00092.x>
- KETTL, Donald F. (2000): *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington, Brookings.
- KISS Balázs – BODA Zsolt (2005): *Politika az interneten*. Budapest, Századvég Kiadó.
- KISS György (2019): Az életpálya fogalmáról. In Kiss György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 19–62.
- KKFS (2015): *Közigazgatás- és Közszolgálatatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség.
- KONCZ Katalin (1990): Személyzeti tevékenység – változóban? *Munkaügyi Szemle*, 34. évf. 1. sz.
- KOTTER, John P. (2009): *Tettvágy... változásmenedzsment stratégiai vezetőknek*. Budapest, HVG Kiadó Zrt.
- KOVÁCS I. Gábor (1978): Az értelmiségi keresetek változása. In HUSZÁR Tibor szerk.: *Értelmiségiek, diplomások, szellemi munkások*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 228–231.
- KOVÁTS Klaudia (2000): Az emberi erőforrás-áramlás. In BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 149–178.
- KUN Attila (2019a): A közszolgálati jogviszony alanyai. In Kiss György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 113–135.

- KUN Attila (2019b): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése. In Kiss György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 149–160.
- KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond. Can a Flexicurity Approach Help? *EIPAScope*, No. 1. 15–22.
- Le statut de fonctionnaire fait rêver les Italiens (2018). *France 24*, 02. 28. Elérhető: www.youtube.com/watch?v=-lmbOv2I4ak (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció, avagy decentralizáció? Útkeresés az emberierőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 3. sz. 36–51.
- LINDER Viktória (2010): *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés kézirat. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- LINDQUIST, Evert (2010): From Rhetoric to Blueprint. The Moran review as a concerted comprehensive and emergent strategy for public service reform. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, No. 2. 115–151. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00684.x>
- LIPPITT, Lawrence L. (1999): *Jövőválasztás*. Budapest, Rész-Vétel Alapítvány.
- LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos (1988): *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos (1995a): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In BAKA András – KAJTÁR István – LŐRINCZ Lajos – MÁTHÉ Gábor szerk.: *A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola. 85–113.
- LŐRINCZ Lajos (1995b): *A személyzetpolitika modernizációja a közigazgatásban*. Országos Közigazgatási Napok, Magyar Közigazgatási Kamara.
- LŐRINCZ Lajos (1996): *A közigazgatás létszámáról*. In BALÁZS István – ÁDÁM Antal – BAKA András: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió Kiadó. 205–208.
- LŐRINCZ Lajos (2007): A közigazgatás személyi állománya. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási alapismeret közigazgatási jog és szervezés*. Debrecen, Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma. 114–164.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- LYNN, Laurence E., Jr. – HEINRICH, Carolyn J. – HILL, Carolyn J. (2000): Studying Governance and Public Management: Why? How? In HEINRICH, Carolyn J. – LYNN, Laurence E., Jr. eds.: *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, Georgetown University Press. 1–33.
- MADER, Sabine – MIELDS, Just – VOLMERG, Birgit (2007): New Concepts of Management in Cultural Establishments. Experiences of Experts in the Field. *Critical Sociology*, Vol. 33, No. 1–2. 127–151. DOI: <https://doi.org/10.1163/156916307X168610>

- MAEHR, M. L. – SJORGEN, D. D. (1991): Atkinson elmélete a teljesítménymotivációról. In PLÉH Csaba – OLÁH Attila szerk.: *Szöveggyűjtemény az általános és a személyisépszichológiához*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 130–165.
- MAGYARY Zoltán (1934): *Amerikai államélet*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közszoigálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
- MARR, Bernard (2004): *Business Performance Management: Current State of the Art*. [Cranfield–Egham], Cranfield School of Management – Hyperion. Elérhető: <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/handle/1826/1222/BPR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- MÁRTONFFY Károly (1936): Emlékirat a köztisztviselők szolgálati pragmatikája ügyében. In FLUCK András – MÁRTONFFY Károly szerk.: *Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei*. Budapest. 55–60.
- MATHIASSEN, David G. (1999): The New Public Management and Its Critics. *International Public Management Journal*, Vol. 2, No. 1. 90–111. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)87433-4](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87433-4)
- MAUER, Hartmut (1990): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Auflage, München, Beck.
- MCGREGOR, D. (1966): X-elmélet. A vezetés és ellenőrzés hagyományos szemlélete. In SUTERMEISTER, R. A. szerk.: *Ember és termelékenység*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MÉREI Ferenc (1971): *A közösségek rejtett hálózata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MERKOVITY Norbert (2012): *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- Módszertani ajánlás a köztisztviselők egyéni teljesítményének értékeléséhez (2002). *Belügyi Közöny*, 13. évf. 1. sz. 177.
- MOHÁCSI Gabriella (1996a): Kompetencia modell nemzetközi környezetben. [1. rész] *Humánpolitikai Szemle*, 7. évf. 11. sz. 3–11.
- MOHÁCSI Gabriella (1996b): Kompetencia modell nemzetközi környezetben. [2. rész] *Humánpolitikai Szemle*, 7. évf. 11. sz. 3–15.
- MORENO-JIMÉNEZ, José María – PÉREZ-ESPÉS, Cristina – VELÁZQUEZ, Manuela (2014): E-cognocracy and the design of public policies. *Government Information Quarterly*, Vol. 31, No. 1. 185–194. DOI: <https://doi.org/10.1016%2fj.giq.2013.09.004>
- MP 11.0 (2011): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
- MP 12.0 (2012): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31.

- NORRIS, Pippa (2001): *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet World Wide*. Cambridge, Cambridge University Press.
- O'FLYNN, Janine (2007): From New Public Management to Public Value. Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3. 353–366. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- OECD (1995): *Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries*. OECD, Paris.
- ONGARO, Edoardo – BELLÉ, Nicolas (2009): Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie. *Revue française d'administration publique*, No. 4 (132), 817–839. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.132.0817>
- PELET de la Lozère (1833): *Opinions de Napoléon*. Paris.
- PERETTI, Jean-Marie (1990): *Fonction personnel et management des ressources humaines*. Paris, Vuilbert.
- PERLMUTTER, Howard V. (1969): The Tortuous Evolution of Multinational Enterprises. *Columbia Journal of World Business*, No. 1. 9–18.
- PETER, Laurene J. – HULL, Raymond (1989): *A Peter-elv, avagy miért fordulnak mindig rosszra a dolgok?* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- PETERS, B. Guy – PIERRE, John (1998): Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2. 223–243. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2013): *A teljesítménymenedzsment humánfolyamatának működése a közszolgálat szervezeteiben*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- PILCZER, Jean-Sébastien (2010): La notion de service public. *Informations sociales*, No. 2 (158), 6–9. Elérhető: www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-2-page-6.htm (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- PILES, Joan Josep – SALAZAR, José Luis – RUÍZ, José – MORENO-JIMÉNEZ, José María (2006): The Voting Challenges in e-Cognocracy. In KRIMMER, Robert ed.: *Electronic Voting 2006*. Bonn, GI Lecture Notes in Informatics, P-86. 225–235.
- Programme de gestion du rendement (PGR) pour les cadres supérieurs*. Gouvernement du Canada. Elérhető: www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-rendement-talents/programme-gestion-rendement-cadres-superieurs.html (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- PUTNAM, Robert D. (2000): *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York, Simon & Schuster.
- Rapport sur la fonction publique* (2013). Présenté par Bernard PÉCHEUR, Président de section au Conseil d'Etat.
- REINERT, Erik S. (1999): The Role of the State in Economic Growth. *Journal of Economic Studies*, Vol. 26. No. 4–5. 268–326. DOI: <https://doi.org/10.1108/01443589910284903>
- ROSTA Miklós (2012): Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz.
- SCHEIN, Edgar H. (1985): *Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View*. San Francisco, Jossey-Bass.

- SHAW, Richard – RICHEL, Isabelle (2012): La nouvelle gestion publique en Australie. Passé, présent et futur. *Pouvoirs*, No. 2 (141), 117–132. DOI: <https://doi.org/10.3917/pouv.141.0117>
- SIMON, Thomas W. (1991): Electronic Inequality. *Bulletin of Science, Technology Society*, Vol. 11, No. 3. 144–146. DOI: <https://doi.org/10.1177/027046769101100304>
- STENMANS, Alain (1999): *La transformation de la fonction administrative. Administration publique et société*. Bruxelles, CRISP.
- STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2016): Az emberierőforrás-gazdálkodás rövid fejlődéstörténete. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 38–39.
- STUMPF István (2006): Új államépítés. In GOMBÁR Csaba szerk.: *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Budapest, Századvég Kiadó. 69–108.
- STUMPF István (2009): Az állam újrafelfedezése és a neoweberiánus állam. In VIRÁG György szerk.: *OKRI Szemle*. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet. 110–123.
- SZAKÁCS Gábor – BOKODI Márta – SZAKÁCS Édua (2012): *A közszolgálat egyéni teljesítményértékelési rendszere. Módszertani kézikönyv a rendszert alkalmazó értékelő vezetőknek*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- SZAKÁCS Gábor (2013): *Személyügyi menedzsment (A közszolgálati stratégiai emberi erőforrás menedzsment alapjai)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/8/de/b0000/Szak%C3%A1cs%20G%C3%A1bor_Szem%C3%A9ly%C3%BCgyi%20menedzsment_tananyag.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- SZAKÁCS Gábor (2014a): *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar.
- SZAKÁCS Gábor (2014b): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. Közszolgálati Humán Tükör 2013 (Ágazati összefoglaló tanulmány)*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- SZAKÁCS Gábor (2015): A közszolgálat működését segítő stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás rendszermodellje. Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamata (a közszolgálati életpálya-menedzsment). In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
- SZAKÁCS Gábor (2016a): A közszolgálati életpálya működését biztosító stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás rendszermodellje. A rendszermodell struktúrája, alkotóelemei. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
- SZAKÁCS GÁBOR (2016b): Emberierőforrás-fejlesztés a közszolgálatban. A közszolgálaton belüli fejlesztések célterületei. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 153–154.

- SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma, és jogállásuk szabályozása. In FONYÓ Gyula szerk.: *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 19–76.
- SZAMEL Lajos (1982): Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In GAZDAG Miklós szerk.: *A személyzeti munka kézikönyve*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 48–52.
- SZAMEL Lajos (1988): A személyzeti politika jogi összefüggései. In GAZDAG Miklós – ILLISZ László szerk.: *A személyzeti munka kézikönyve*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- SZŰCS Tamás (é. n.): *A Központosított Illetmény-számfejtő Rendszer (KIR) szerepe az új vezetői döntéstámogatás információs rendszer kialakításában*. Kézirat.
- TALBOT, Colin (2009): Public Value. The next “Big Thing” in public management? *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3–4. 167–170. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902772059>
- TAYLOR, Frederick Winslow (1983): *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TORMA András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. különszám. 196–210.
- TORRINGTON, Derek – HALL, Laura (1987): *Personnel Management – A New Approach*. Prentice Hall International (UK) Ltd.
- TÓTHNÉ SIKORA Gizella (1997): A személyügyi tevékenység történelmi fejlődése. *Munkaügyi Szemle*, 6. sz.
- TURÓN L., Alberto – MORENO-JIMÉNEZ, José María – TONCOVICH Adrián (2008): Group Decision Making and Graphical Visualization in E-cognocracy. *Computación y Sistemas*, Vol. 12, No. 2. 183–191.
- VALLÓ József (1940): *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- VEDEL, Georges – DELVOLVÉ, Pierre (1958): *Droit administratif*. Paris, Presse Universitaire de France.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, KJK.
- WELTNER András (1962): *A szocialista munkajogviszony és az üzemi demokrácia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- WILSON, Woodrow (1887): The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 56, No. 2. 197–222.
- Z. KARVALICS László (2008): *Úton a digitális kormányzás felé*. Budapest, Demos.
- ZILLER, Jacques (1993): *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Paris, Montchrestien.

Vákát oldal

Szakmai kiadványok

- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* Elérhető: https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 29.)
- OCDE (2009): « Délégation de la gestion des ressources humaines », dans *Panorama des administrations publiques 2009*. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2009): « Systèmes de recrutement des administrations centrales », dans *Panorama des administrations publiques 2009*. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2017): *Panorama des administrations publiques 2017*. Paris, Éditions OCDE.
- OECD (2005): *Moderniser l'Etat: La route à suivre*. Paris, OECD Publishing
- OECD (2011): *Strategic Human Resources Management*. In *Government at a Glance 2011*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2014): *Driving Better Policies from the Centre of Government*.
- SILICANI, Jean-Ludovic (2008): *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*.
- Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti célok meghatározására, valamint a szervezeti teljesítményindikátorok kidolgozásának támogatására* (2013). Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti és egyéni célok összekapcsolására* (2013). Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti teljesítmény beszámoló elkészítésére* (2013). Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

Vákát oldal

Jogszabályok

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
1996. évi LVII. törvény (versenytörvény) a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak jogállásáról
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 CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról
- 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet
- 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés
- 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól
- 8/2011. (II. 18.) AB határozat
- 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól
- 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról
- 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről
- 315/2016. (X. 20.) Korm. rendelet az állami tisztviselők képesítési előírásairól
- 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- Bundesbeamtenengesetz (2009) – a szövetségi köztisztviselőkről szóló törvény

Constitutional Reform and Governance Act 2010

Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique

Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Recruitment principles April 2018

T/10267. számú országgyűlési iromány

T/45. számú országgyűlési iromány

T/5002. számú országgyűlési iromány

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella

Korrektor: Kutas Éva

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-80-2 (nyomtatott)

ISBN 978-615-6020-81-9 (PDF)

ISBN 978-615-6020-82-6 (EPUB)

ISSN 2630-919X

A tankönyv hiánypótló a közszolgálati szakirodalomban. A közszolgálati pragmatika jogi megközelítésű elemzése helyett, a személyzetpolitika lényeges összefüggéseivel foglalkozik: a közszolgálat alapfogalmaival és kategóriáival, a hazai személyzetpolitika történetével, a kormányzati paradigmák és személyzeti rendszerek közötti összefüggésekkel, a személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ helyével és szerepével, valamint a stratégiai, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati modelljével. Ehhez a szerzők a legfrissebb hazai és nemzetközi szakirodalomból vettek gyakorlati példákat, hogy az olvasók számára is bizonyossá váljon, a közszolgálat fejlesztése nem merülhet ki a pillanatnyi érdekeket szolgáló, esetleges jogi szabályozásban. Olyan személyzetpolitikára van szükség, amely a személyügyi elveken, célkitűzéseken, módszereken, eszközökön túlmenően az aktív cselekvéshez szükséges intézményrendszerre is kiterjed. Ez azt jelenti, hogy a személyzetpolitikának kormányzati felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koordinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok.

A tankönyv a *Kormányzati személyzetpolitika* tantárgyhoz készült, de valamennyi közszolgálati tárgyú tantárgy oktatásához felhasználható.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE