

Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid

EGY BEFEJEZETLEN TÖRVÉNY MARGÓJÁRA. A KÖZSZOLGÁLATI HRM FEJLESZTÉSI KERETRENDSZERE

To the Margins of an Unfinished Law. Development Framework for HRM in the Public Service

Dr. Hazafi Zoltán egyetemi docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék, hazafi.zoltan@uni-nke.hu

Ludányi Dávid tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék, ludanyi.david@uni-nke.hu

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) paradigmaváltást hozott a közszolgálati jogban. Jelentős közjogi deregulációt és decentralizációt valósított meg. Tudatosan végigvitte ugyan a karrierrendszer lebontását, de adós maradt az új személyzeti rendszer felépítésével. A munkáltatókra bízta a személyügyi tevékenység újraszabályozását. A legfőbb kritika ezért éppen azzal szemben fogalmazható meg, ami a törvényből kimaradt. A soron következő kormányzati ciklusnak ezért az egyik legfontosabb kihívása lesz, hogy befejezze a Kit. által megkezdett átalakítást. Mindezt abban a szellemiségben tegye meg, amely összhangban áll a Kit. jogalkotói célkitűzéseivel. Mivel a decentralizációt és deregulációt alkalmazó angolszász országok előrébb járnak, s rendszeresen szembesülnek a kockázatokkal is, elsőként részletesen megvizsgáltuk, hogy ezek az országok milyen rendszerkonform megoldásokat alkalmaznak a kockázatok kezelésére. Majd ezeket is felhasználva felvázolunk egy olyan hosszú távra szóló közszolgálati HRM (humánerőforrás-menedzsment) fejlesztési keretrendszert, amely biztosítja a fejlesztések sikerességét. Így a közelmúltban megvalósított decentralizációnak és deregulációnak köszönhető rugalmasságot a szervek úgy használhatják ki, hogy közben a kockázatok kezelésére is felkészülnek. A kettő együtt biztosítja a nagyobb szervezeti hatékonyságot.

KULCSSZAVAK:

közszolgálati jog, közszolgálati reform, angolszász modell, kiválasztás, díjazás, kiválósági modell

Act CXXXV of 2018 on Government Administration (Kit) brought a paradigm shift in civil service law. It has achieved significant deregulation and decentralisation of public law. Although the Act downsized the career system, it remained indebted to the construction of the new civil service system. It has entrusted employers with the re-regulation of human resource management. The main criticism, therefore, is precisely what is left out of the Act. One of the key challenges for the next government cycle will therefore be to complete the transformation initiated by the Kit. Do this in a spirit that is in line with the legislative objectives of the Act. As the Anglo-Saxon countries applying decentralisation and deregulation tend to progress faster and face potential risks, at first, we examined their system-conform approach towards managing potential risk factors. Based on that, we draw up a long-term HRM developmental framework, which ensures the success of the improvements. Thus, the organizations can utilise the flexibility allowed by the recent decentralisation and deregulation and prepare for mitigating risks simultaneously – this way, greater efficiency is achieved as a result.

KEYWORDS:

civil service law, civil service reform, Anglo-Saxon model, recruitment, remuneration, model of excellence

1. BEVEZETÉS

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) paradigmaváltást hozott a közszolgálati jogban.¹ Jelentős közjogi *deregulációt* és személyügyi (szabályozási és hatásköri) *decentralizációt* valósított meg. Megszüntette a karrierrendszert – felszámolta a senioritást, a besorolást, az érdemalapú előmenetelt –, de helyette nem épített ki új személyzeti rendszert. Logikusnak tűnt volna – a nemzetközi trendekkel összhangban – ha a jogalkotó a karrierrendszert a munkaköralapú személyzeti rendszerrel váltja fel, de nem ezt az utat választotta. Olyannyira figyelmen kívül hagyta a munkaköralapú szabályozást, hogy a Kit. még a „munkakör” fogalmát sem használja.² Márpedig valamennyi pragmatikaelem alapja a munkakör. A munkakör a szervezet legkisebb építőeleme, ezért a munkakör hiánya a szervezeti működés hatékonyságát is lerontja.

A Kit. valójában egy *befejezetlen törvény*. Tudatosan végigvitte a karrierrendszer lebontását, de adós maradt az új személyzeti rendszer felépítésével. Jobb híján a munkáltatókra bízta a személyügyi tevékenység újraszabályozását. A legfőbb kritika ezért éppen azzal szemben fogalmazható meg, ami a törvényből kimaradt.

A hiányos törvényi szabályozás miatt olyan közszolgálat képe rajzolódik ki, amelyben szervenként más és más tartalmú, *lokális státuszszabályok* születnek, a törvényi garanciák gyengülnek, s ezzel párhuzamosan a munkáltatói hatalom megerősödik. Ennek következtében elsősorban a változások hátrányait fogjuk megtapasztalni, míg az áhított nagyobb rugalmasság és a gyors alkalmazkodóképesség előnyeiből csak keveset fogunk érzékelni. A törvény *kontraproduktív* lesz, s ezért az eredetileg kitűzött célok sem fognak megvalósulni. A soron következő kormányzati ciklusnak ezért az egyik legfontosabb kihívása lesz, hogy *befejezze* a Kit. által megkezdett átalakítást. Mindezt olyan szellemiségben kell megtennie, amely összhangban áll a Kit. jogalkotói célkitűzéseivel.

Ebben a tanulmányban *nem foglalkozunk* a Kit. által megteremtett új paradigma helyesével. Űgyszintén *nem kívánunk állást foglalni* abban a kérdésben sem, hogy a jelen körülmények között mennyiben lenne továbbra is létjogosultsága a zárt életpályamodellnek, illetve kialakítható-e valamiféle vegyes személyzeti modell, amely egyformán merít a zárt és a nyitott rendszer elemeiből. Űgy gondoljuk, hogy egyrészt az ezekkel kapcsolatos viták már lezajlottak, sok újat nem lehet hozzájuk tenni, másrészt a Kit. ezt a kérdést egyértelműen eldöntötte. A Kit. utáni korszakban már *nem lehet követendő út* a visszatérés a közszolgálati életpályamodellhez, bármennyire is érvényesnek gondoljuk a modell értékeit és elveit még a mai körülmények között is. A Kit. értékválasztását (nagyobb rugalmasság és több mérlegelési lehetőség, kevesebb szabály és kötöttség) ezért adottságnak kell tekinteni a további rendszerépítéshez. Ez azt jelenti, hogy csak olyan eljárásokkal, módszerekkel, eszközökkel operálhatunk a rendszerépítés befejezéséhez, amelyek megvalósíthatók a Kit.

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

² Csupán a Kit. új kormányzati igazgatási szervre való kiterjesztésének szabályai (1/A. §), a jogviszonyváltás szabályai (114. §), illetve az átmeneti rendelkezések (így például 283. §) között bukkan fel.

által meghatározott kereteken belül. Jelen tanulmányunkban kizárólag ilyen javaslatokat fogalmazunk meg.

2. A KIT. PARADIGMAVÁLTÁSA

A Kit. paradigmaváltásának lényege, hogy szakított az életpályamoddellel, s erőteljes közjogi deregulációt és szabályozási decentralizációt valósított meg. Több kérdésben is megszüntette a törvényi szintű szabályozást, s a munkáltató hatáskörébe utalta a szükséges döntéseket, illetve szabályok megalkotását. Ez az egyes *pragmatikaelemek* vonatkozásában az alábbi lényegesebb változásokat eredményezte.

Jogviszony keletkezése: A Kit. megengedi a munkaviszony létesítését a kormányzati igazgatási szerv feladatainak ellátására.³ A munkáltató szabadon mérlegelheti,⁴ hogy az álláshelyet kormánytisztviselői kinevezéssel vagy munkaszerződéssel⁵ tölti be.⁶ A Kit. deregulálta a szakképesítési előírásokat, és a munkáltatót hatalmazta fel arra, hogy megállapítsa az álláshely betöltésének szakmai követelményeit.⁷ Ezzel a munkáltató arra is mozgásteret kapott, hogy az általa meghatározott követelményeket bármikor megváltoztassa, illetve bizonyos álláshelyek esetében akár eltekintsen a szakképesítési követelményektől. A jogszabály csupán annyi kötöttséget tartalmaz, hogy figyelembe kell venni a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetételét, a kormányzati igazgatási szerv által ellátandó feladatok jellegét és a helyi munkaerőpiac helyzetét.⁸ Nehéz pontosan megmondani, hogy ezek az általános követelmények a gyakorlatban hogyan értelmezhetők, de nagy valószínűséggel arra utalnak, hogy az éppen aktuális munkaerő-piaci viszonyok között nagyon keresett, s emiatt nehezen megszerezhető „szakértelem” egy másikkal is kiváltható, feltéve, hogy így is biztosítható a feladatok szakszerű és hatékony ellátása.

A munkáltató – törvényi kötöttség nélkül – szabadon mérlegelheti, hogy határozatlan vagy határozott időre adja a kinevezést. Általános szabály szerint a munkáltató egyoldalúan is módosíthatja a kinevezést,⁹ nincs szükség a kormánytisztviselő beleegyezésére.¹⁰

³ Kit. 279. § (1) bek.

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

⁵ Lásd a kérdésköréről részletesen Kun Attila: A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 80–105.

⁶ Kit. 54. § (1) bek. d) pont.

⁷ Kit. 58. § (1) bek. b) pont.

⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről, 20. §.

⁹ Ezzel kapcsolatos veszélyekről lásd Petrovics Zoltán: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 187–188.

¹⁰ Kit. 89. § (1) bek.

„Minőségi csere” esetén a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a betöltött álláshely szakmai követelményeit.¹¹

Besorolás: A Kit. az álláshelyek besorolásáról rendelkezik, és csak a besorolási kategóriákat állapítja meg.¹² A besorolás független a szolgálati időtől, illetve az iskolai végzettségtől (bár a munkáltatói jogkör gyakorlója figyelembe veheti e szempontokat is).¹³ Az egyes álláshelyek besorolására az irányító, illetve felügyelő miniszter tesz javaslatot.¹⁴ Ennek szempontjait a munkáltató szabadon dönti el.

Előmenetel: A Kit. nem ismeri az előmenetelt, a kormánytisztviselő számára nem garantált a karrier.¹⁵ A munkáltató mérlegelésétől függően egy pályakezdő a legmagasabb besorolású álláshelyen is kezdheti pályafutását, de akár a legalacsonyabb kategóriájú álláshelyen töltheti el teljes pályafutását, s mehet onnan nyugdíjba. Ezen nem változtat az sem, hogy valakinek van-e felsőfokú iskolai végzettsége vagy sem. Nincs címadományozás.¹⁶

Illetmény: A Kit. felhatalmazza a munkáltatót arra, hogy – a törvényben megállapított sávokon belül – a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény mérlegelésével határozza meg az illetményt.¹⁷ Ugyanakkor jogszabály nem határozza meg, hogy az említett szempontok hogyan, milyen mértékben befolyásolhatják az illetmény összegét. A törvény még azt sem írja elő, hogy a differenciáláshoz a munkáltató használja fel a teljesítményértékelést. Az csupán lehetőség, akkor válik kötelezővé, ha a kormánytisztviselő kéri.¹⁸ Garanciális elem viszont, hogy az illetmény összegét a munkáltató a tárgyévben csak korlátozott mértékben változtathatja, teljesítményértékeléstől függően. Annak viszont semmi akadálya, hogy az álláshely besorolásának megváltoztatásával a munkáltató a korlátot átlépve, nagyobb mértékben módosítsa az illetmény összegét.¹⁹

Továbbképzés: Megszűnt a jogszabály által egységesen előírt továbbképzési kötelezettség, programminősítés és tanulmányi pontrendszer. A szervek saját maguk állapíthatják meg a tárgyévi továbbképzési kötelezettség alapján teljesítendő tanulmányi pontok mértékét, valamint a belső továbbképzések tekintetében az egyes továbbképzési programok

¹¹ Kit. 108. §.

¹² Kit. 57. § (1) bek.

¹³ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

¹⁴ Kit. 51. § (2)–(3) bek., 52. § (3) bek., 57. § (6) bek.

¹⁵ Leginkább az álláshelyváltás hasonlít a besorolásban való előmenetelre. Az álláshelyváltás a besorolásban való előmenetelhez képest ugyanakkor nem automatikus. Ilyenkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselőt a kormányzati igazgatási szerv egyik álláshelyéről ugyanazon kormányzati igazgatási szerv másik álláshelyére helyezi. Így tehát előfordulhat az is, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója egy magasabb illetmény-sávval rendelkező álláshelyre helyezi a kormánytisztviselőt, ami előrelépést jelenthet. Lásd: Kit. 59. §.

¹⁶ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nem teljesen ezt az utat választotta, lásd például: Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyi ismeretek I.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyi Tagozata, 2021. 25–43.

¹⁷ Kit. 65. § (3) bek.

¹⁸ Kit. 96. § (1)–(2) bek.

¹⁹ Kit. 134. § (5) bek.

tanulmányi pontjainak értékét.²⁰ A központi és területi kormányzati igazgatási szerv²¹ közszolgálati szabályzatában alakíthatja ki az általa szervezett belső továbbképzési programok jóváhagyásának rendjét.²² A továbbképzésnek nincs garantált előmeneteli jogkövetkezménye.

A deregulációnak, illetve a decentralizációnak köszönhetően növekedett a munkáltató szabályozási hatásköre, ami lehetővé teszi a *helyi sajátosságok* érvényesítését. A kormányzati igazgatási szervek közszolgálati szabályzatukban kilenc tárgykörben alkotnak belső szabályokat (így például a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésével, módosításával, megszűnésével és megszüntetésével kapcsolatos eljárásrendet érintően; az együttalkalmazási tilalomra és az összeférhetetlenségre, valamint a munkaidőre, a pihenőidőre és a szabadságra vonatkozóan).²³ A megváltozott jogi környezetben a szervezetek autonóm módon alakítják ki saját HRM-folyamataikat (így például a toborzást, kiválasztást, előmenetelt, díjazást, értékelést, fejlesztést stb.). Ez nemcsak lehetőség, hanem kényszer is, mivel a korábbi jogi normák hiányában szabályozatlan maradna az emberierőforrás-gazdálkodás.

A szabályzat a munkáltató olyan *önszabályozása*, amelyből jogok és kötelezettségek származhatnak. A kinevezés elfogadásával a közszolgálati szabályzatban foglaltak „automatikusan” beépülnek a munkáltató és a kormánytisztviselő között létrejövő jogviszony tartalmába, ezért fontos, hogy a szabályozás feleljen meg a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, és ezt garanciák biztosítsák. A munkajogban a belső szabályzat „(mint ÁSZF) leginkább akkor tekinthető »tisztességtelennek«, ha aránytalan sérelmet okoz a munkavállaló(k)nak”²⁴

A decentralizációnak köszönhetően szerвенként eltérő szabályok jönnek létre. A dereguláció és a decentralizáció azonban *önmagában nem érték*, pusztán a nagyobb rugalmasságban rejlő lehetőség arra, hogy növekedjen a szervezet teljesítménye. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a megváltozott szabályozási paradigmához igazodjon az emberierőforrás-gazdálkodás.

A *régi paradigma* arról szólt, hogy a kormánytisztviselők státuszát, foglalkoztatásuk feltételeit jogszabályok szabályozták, vagyis az egyes HRM-folyamatokat a szervezetek az egységes jogi keretek között alakították ki, s a személyügyi tevékenységgel szembeni legfőbb vezetői elvárás a jogszabályi rendelkezések végrehajtása, illetve a jogszabályoknak

²⁰ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről, 3. § (4) bek.

²¹ A kormányhivatalok kormánytisztviselőiről lásd részletesebben: Hegyesi Zoltán – Juhász Dezső: A kormányhivatalok kormánytisztviselői (270. §, 277. §). In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2021. 777–789.

²² 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet, 5. § (1) bek., 6/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, 12. § (5) bek.

²³ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 19. §.

²⁴ Gyulavári Tamás – Kun Attila: A munkáltatói szabályzat az új Munka Törvénykönyvében. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 556–566.

megfelelő munkáltatói intézkedések meghozatala volt. Ezzel szemben az új paradigma a piaci versenyszféra viszonyait veszi át. A szervezetek emberierőforrás-gazdálkodását a keretjellegű jogi normák legfeljebb befolyásolják, a konkrét szabályokat azonban belső szabályzatok *guide*-ok vagy különféle *code of conduct*-ok határozzák meg.²⁵ Jogi hatásukat tekintve ezek is számonkérhetőek, megsértésük esetén a munkavállaló akár el is bocsátható, illetve a munkáltatóval szemben jogvita kezdeményezhető. Ugyanakkor a belső szabályzatok *nélkülözik a stabilitást és a kiszámíthatóságot*, hiszen a munkáltató azokat bármikor megváltoztathatja. Ha mégis kialakul egyfajta stabilitás és kiszámíthatóság, az annak köszönhető, hogy a munkavállalónak és munkáltatónak egyaránt érdeke a foglalkoztatás hosszú távú fenntartása. Ez azonban nem jogi, hanem gazdasági kényszer, amely a közgazdaságban nem értelmezhető.

A decentralizált szabályozási rendszernek azonban a legnagyobb *hátránya*, hogy nélkülözi az egységes kormányzati személyzetpolitikát, hiszen mindegyik szerv önállóan alakítja ki saját toborzási és kiválasztási, díjazási, fejlesztési stb. politikáját. A munkaerőigény tervezése is parciálisan történik. A központi személyzetpolitika hiánya miatt képtelenség szabni annak, hogy a rendszer atomizálttá váljon. Így az úgynevezett méretgazdasági előnyök nem fordíthatók a hatékonyság növelésére.

Ha kitekintünk a *nemzetközi színtérre*, akkor azt látjuk, hogy az angolszász modellhez tartozó országok is hasonló problémákkal küzdenek, ezért érdemes részletesen megvizsgálni ezeket az országokat abból a szempontból, hogy milyen rendszerkonform megoldásokat alkalmaznak a problémákra. Nem titkolt szándékunk, hogy ezeket akár mintának is vehetjük a Kit. által félbehagyott rendszer kialakításának befejezéséhez, azzal a fenntartással, hogy természetesen jelen esetre is irányadónak tekintjük, nem lehet kritikátlanul, automatikusan átvenni olyan megoldásokat, amelyek más társadalmi, politikai, közigazgatási környezetben fejlődtek ki. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Kit. célkitűzései sok tekintetben az angolszász modellre emlékeztetnek.

3. SZABÁLYOZÁSI ELVEK AZ ANGOLSZÁSZ KÖZSZOLGÁLATOKBAN

Az *angolszász modellhez* tartozó Nagy-Britannia, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok²⁶ közös jellemzője a politikai semlegességet biztosító intézményrendszer, valamint a munkakör- és teljesítményalapú díjazás.²⁷ Így tehát a modell két mértékadó *alapelve* a depolitizáltság és az érdemek elsődlegessége, amelyeket a köztisztviselők általános magatartási követelményei egészítenek ki (integritás, tisztesség,

²⁵ Kiss György: A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 19.

²⁶ Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 27.

²⁷ Hazafi Zoltán: Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1285–1307.

objektivitás és pártatlanság).²⁸ Erre tekintettel, a személyzetpolitikával foglalkozó szakirodalom gyakran érdemalapú rendszernek, *merit systemnek* nevezi az angolszász modellt.²⁹ Az angolszász jogrendszer jellegzetességei ugyanakkor megmutatkoznak a *köztisztviselői rendszer szabályozásában* is.³⁰ Nem találunk – a kontinentális megoldásokhoz hasonló – egységes közszolgálati jogi kódexeket, de egy-egy jogviszonyelem tekintetében is csak elvétve olvashatunk jogszabályi formába foglalt munkavégzési szabályokat. Ezek is elsősorban keretjellegűek, garanciális szervezeti és eljárási kérdéseket tartalmaznak, valamint a szabályozás tartalmát meghatározó alapelvi normákat fogalmazzák meg.³¹ A szabályozás tehát sok esetben törvényi felhatalmazás alapján a miniszterelnök vagy más vezető által kiadott utasítás, irányelv formájában történik. Így e körből kiemelhetjük a Köztisztviselői Menedzsment Kódexet (*Civil Service Management Code*), amely a köztisztviselők foglalkoztatási szabályainak, karrierrendszerének keretszabályait tartalmazó gyűjtemény.³² Mindebből jól látható, hogy *decentralizált* jogi szabályozás jellemzi az angolszász modellt, aminek következtében a szervezetalakítás és a HRM-folyamatok kialakítása is decentralizáltan történik.

Ugyanakkor korán megmutatkoztak a decentralizált működés *hátrányai*; a favoritizmus eluralkodása a közigazgatásban, az igazságtalan és aránytalan bérezés, illetve az erős szervezeti fragmentáció. A közös modell tehát nemcsak közös jellemzőket eredményezett, de közös problémákhoz is vezetett.³³ Az egyes problémák megoldására különféle javaslatok, kormányzati intézkedések születtek. Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy ezekkel hogyan kívánták orvosolni a diszfunkciókat, illetve mennyiben voltak összeegyeztethetők a rendszer alapelveivel.

Hangsúlyozni kell, hogy az angolszász modellben a HRM-folyamatok (toborzás–kiválasztás, utánpótlás-politika, karriermenedzsment, teljesítményértékelés, javadalmazás és ösztönzés) egységes, integrált rendszert alkotnak, amelynek alapja a munkakör-értékelés és a kompetenciamenedzsment (*Civil Service Competency Framework*).³⁴

²⁸ Government of the United Kingdom: *Civil Service Code* (2015. március 16.). Vö. Kiss György: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 82. A részét képezi a következő törvénynek: Constitutional Reform and Governance Act (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény) 2010. Az elvekkel kapcsolatban lásd még Petrovics Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 1. 151–152.

²⁹ György István: Egyesült Királyság. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. 2019.

³⁰ Például Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 272, 274.

³¹ György (2019): i. m.

³² Paksi-Petró Csilla: Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In Gáspár Máttyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2020. 281; Government of the United Kingdom: *Civil Service Management Code* (2013. július 1.).

³³ Hazafi Zoltán: Európai modellek. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 77.

³⁴ Paksi-Petró (2020): i. m. 270–301.

A politikasemlegesség és az érdekek elsődlegességének hagyományosan nagy jelentősége van a brit köztisztviselők *kiválasztásában*. A favoritizmus felszámolása érdekében 1854-ben létrehozták a kormánytól független Közszolgálati Bizottságot (*Civil Service Commission*), amelynek már ekkor egyik fő feladata a nyílt versenyvizsgán alapuló kiválasztás lefolytatása volt.³⁵ Ma a köztisztviselők kiválasztására irányadó *eljárások* alapelveit határozza meg, illetve a kiválasztási rendszer működését *irányítja*.³⁶ A Közszolgálati Bizottság legutóbb 2018-ban fogalmazta meg a kiválasztási eljárás szabályait, amelyet valamennyi minisztériumra és ügynökségre irányadó *iránymutatásként* tett közzé.³⁷ A Közszolgálati Bizottság tagjai a *közszolgálati biztosok* (*Civil Service Commissioners*), akiket a közszolgálati miniszter (tehát a miniszterelnök) javaslatára az uralkodó nevez ki.³⁸ A közszolgálati biztosok számos követelménynek meg kell hogy feleljenek. A követelményeket az úgynevezett Személyzeti Gyakorlati Szabályzat (*Code of Practice for Staff*) határozza meg. A szabályzat a korábban említett négy alapértéket (integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság) tölti meg speciális tartalommal. A szabályzat egyúttal rendezi a Bizottság elszámoltathatóságát, felelősségi kérdéseit, e szerint a Bizottság független és hatékony működéséért végső soron a közszolgálati miniszter felel a Parlament előtt. A tagokra összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak, s a szabályzat kitér az integritás, átláthatóság követelményeire is.³⁹

A kiválasztás jelentőségének angolszász felfogását jól jellemzi Lőrincz Lajos megállapítása, amely szerint „a felkészületlen vagy rosszul felkészült köztisztviselő képtelen az egyszerű ügyek elintézésére is, állandó segítségre szorul, hibái mások munkáját is késleltetik”.⁴⁰

Meghatározó szerepét mutatja az is, hogy egyetlen jogviszonyelemként a kiválasztást *szabályozza törvény*.⁴¹ A törvény – egyéb kérdések között – a kiválasztás alapelveit határozza meg.⁴² A törvény rendelkezései szerint a kiválasztásnak az érdemeken kell alapulnia (*merits*), illetve tisztességes (*fair*) és nyitott (*open*) verseny alapján kell történnie.⁴³ A Bizottság iránymutatása szerint az *érdem* azt jelenti, hogy azt a pályázót kell az állásra kinevezni, aki megfelel a közzétett követelményeknek, képes azoknak megfelelően dolgozni, méghozzá a pályázók közül a legjobban.⁴⁴ A *tisztességesség* elve előírja, hogy a kiválasztási eljárásnak elfogulatlannak, objektívnek, pártatlannak és következetesnek kell

³⁵ Hazafi (2019): i. m. 77.

³⁶ György (2019): i. m.

³⁷ Civil Service Commission: *Recruitment Principles* (2018. április). (Kiválasztási alapelvek).

³⁸ Lásd: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/>; <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-the-commission/civil-service-commissioners/>

³⁹ Civil Service Commission: *Code of Practice for Staff October 2010* (2010).

⁴⁰ Lőrincz (2010): i. m. 379. Ezt ugyan a képzés, továbbképzés fontosságával kapcsolatban fogalmazta meg, ám ugyanúgy érvényes a kiválasztásra nézve is.

⁴¹ Lásd az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvényt.

⁴² Lásd az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvényt, 10–11. §.

⁴³ Kiválasztási alapelvek 3. pont.

⁴⁴ Kiválasztási alapelvek 4. pont. Vö. György (2019): i. m.

lennie.⁴⁵ A *nyílt verseny* a jogegyenlőség elve alapján az álláslehetőség nyilvános meghirdetését jelenti, aminek keretében közzé kell tenni az állás betöltéséhez szükséges információkat és a pályázati eljárás követelményeit is.⁴⁶

A *kiválasztási eljárás* kialakításáért és lebonyolításáért az egyes közigazgatási szervek felelnek. Az eljárások a kiválasztás tárgyát képező állás jellemzőinek megfelelően különbözhetnek egymástól (sőt, ha szükséges, különbözniük is kell), a közös alapelveket és eljárási szabályokat azonban valamennyi esetben követni kell. A közös szabályok betartása és a pályázók alkalmasságának megítélése az egyes *kiválasztási bizottságok* feladata.⁴⁷ Egy kiválasztási bizottság (*selection panel*) legalább két főből áll, és vezetője egy köztisztviselő vagy a legmagasabb szintű köztisztviselőknél az egyik közszolgálati biztos.⁴⁸ A bizottságnak kell biztosítania a pályázók pártatlan (objektív és részrehajlásmentes) értékelését (így a pályázati feltételeknek való megfelelést), valamint a bizottságnak kell döntenie a legalkalmasabb pályázó kiválasztásáról is.⁴⁹ A bizottság tagjai összeférhetlenségi szabályoknak kell hogy megfeleljenek,⁵⁰ ami ugyancsak a pártatlanság követelményét erősíti. A bizottság elnöke felelős a törvényi feltételek és iránymutatások betartásáért. Ennek érdekében például ellenőrzi az álláshoz előírt alkalmassági feltételeket, a pályázathoz csatolt munkaköri leírást, a követendő toborzást és szelekciót, valamint a bizottsági tagok alkalmasságát (így például összeférhetlenségét). Az eljárásról annak befejeztével feljegyzést kell készítenie. Probléma vagy jogsérelem esetén az eljárást felfüggesztheti annak elhárításaig, és a Közszolgálati Bizottságot is tájékoztathatja erről.⁵¹

A *toborzás* során a közigazgatási szerveknek közzé kell tenni minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről.⁵² A szerveknek minden pályázóval szemben ugyanazt az eljárást kell követniük (kivéve, ha egyes életkörülmények eltérő eljárást követelnek). A pályázati felhívást olyan felületen és annyi ideig kell közzétenni, hogy az minden pályázó számára egyenlő hozzáférést biztosítson.⁵³ Fontos garanciális szabály, hogy a szerveknek tájékoztatniuk kell a pályázókat a jogorvoslati lehetőségeikről, amelynek szabályait az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény tartalmazza.⁵⁴ Ha egy szerv a pályázatban rögzített illetménytől legalább 20%-kal magasabb összeget szeretne fizetni, az ajánlattétel módosítása előtt a Közszolgálati Bizottság jóváhagyását kell kérnie.⁵⁵

⁴⁵ Kiválasztási alapelvek 5. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁶ Kiválasztási alapelvek 6. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁷ Kiválasztási alapelvek 7–8. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁸ Kiválasztási alapelvek 9–10. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁹ Kiválasztási alapelvek 11. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁵⁰ Kiválasztási alapelvek 12. pont.

⁵¹ Kiválasztási alapelvek 13–15. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁵² Kiválasztási alapelvek 16. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁵³ Kiválasztási alapelvek 17–19. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁵⁴ Kiválasztási alapelvek 22. pont.

⁵⁵ Kiválasztási alapelvek 24. pont.

A szelekció során a pályázókat érdemeik alapján kell megítélni, és nem szabad személyes (baráti, családi stb.) kapcsolataikat ennek során figyelembe venni.⁵⁶ A pályázóknak meg kell felelniük a Köztisztviselői Kódex által meghatározott integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság követelményeinek.⁵⁷ Ezek a követelmények számos részkötelezettséget magukban foglalnak. Így például az *integritás* kiterjed a közpénzek és az egyéb források megfelelő és hatékony felhasználásának kötelezettségére; a *tisztességesség* a harmadik személy általi befolyásolás elutasítására; az *objektivitás* az elfogulatlan ügyintézés követelményére, míg a *pártatlanság* általános és politikai értelemben is keretek közé szorítja a köztisztviselő magatartását.⁵⁸ Ha egy pályázó korábban politikai tevékenységet folytatott, a kiválasztási bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy a pályázó képes követni a Kódexben foglalt szabályokat, ennek biztosítása érdekében rögzíteni kell vele szemben az elvárásokat.⁵⁹

Az eljárás nem szorítkozik kizárólag a tények vizsgálatára, többnyire *versenyvizsgálattal* jár együtt. A megmérettetés több napos is lehet. Az írásbeli részben statisztikai táblákat kell elemezni, tanácsokat kell megfogalmazni egy-egy kormányzati probléma megoldására. A szóbeli fordulóban pedig tanúbizonyosságot kell adni a megfelelő kifejezőképességről.⁶⁰

Az összes tény számbavételét követően a kiválasztási bizottság *sorrendbe állítja* a pályázókat az érdemeik alapján, majd ennek megfelelően az első helyre rangsorolt pályázó kinevezését *javasolhatja*. Amennyiben az első helyre rangsorolt pályázó mégsem fogadná el a kinevezést, a közigazgatási szerv vagy az érdemek szerint a sorrendben következő pályázót nevezheti ki, vagy lezárhatja az eljárást kinevezés nélkül.⁶¹ Akik nem kapják meg az állást, *tartaléklísta*ra kerülnek, amelyben elért eredményeik alapján 12 hónapon keresztül lehetőségük van másik ugyanolyan vagy hasonló állás megszerzésére.⁶² A *kinevezés joga* többnyire az adott minisztérium közigazgatási államtitkáráé, illetve más típusú központi államigazgatási szervezetben az első számú köztisztviselőé.⁶³

A dokumentum *speciális szabályokat* fogalmaz meg a határozott időre történő foglalkoztatásra, a miniszterek kiválasztási eljárásba való bevonására, az állandó titkári (*permanent secretary*) versenyvizsgákra, a közszolgálati biztosok közvetlen részvételével zajló versenyvizsgákra, a különleges tanácsadókra, valamint a kivételekre vonatkozóan.⁶⁴

Mint korábban említettük, Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában egyaránt problémák és igazságtalanságok merültek fel a közigazgatási

⁵⁶ Kiválasztási alapelvek 27. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁵⁷ Kiválasztási alapelvek 28. pont.

⁵⁸ Government of the United Kingdom: *Civil Service Code* (2015. március 16.). (Köztisztviselői Kódex). Vö. Kiss (2019b): i. m. 82–83.

⁵⁹ Kiválasztási alapelvek 29. pont.

⁶⁰ György (2019): i. m.

⁶¹ Kiválasztási alapelvek 31–33. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁶² Kiválasztási alapelvek 34–35. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁶³ György (2019): i. m.

⁶⁴ Kiválasztási alapelvek 36–38., 39–43., 44–49., 50–57., 58., 59–63., 72–103. pontok.

illetményrendszerben. Mielőtt azonban áttekintենek ezeket a problémákat és az ezekre adott válaszokat, szükséges röviden ismertetni a díjazás rendszerét.

A brit közszolgálati rendszer korábbiakban jelzett sajátosságai miatt – tehát, hogy a közszolgálati jogviszony egyes kérdéseiről nem mindig találunk pontosan szabályozó jogforrásokat –, az illetményrendszerre nézve sem találunk részletező törvényi szabályokat.⁶⁵ A Köztisztviselői Menedzsment Kódex⁶⁶ foglalja össze a legfontosabb keretjellegű szabályokat, aminek részletes kidolgozását egyúttal az egyes közigazgatási szervekhez delegálja.⁶⁷ A Menedzsment Kódex az illetmény és juttatások (*pay and allowances*) pont alatt tárgyalja a legfontosabb irányadó szabályokat.⁶⁸ A Menedzsment Kódex felhívja a szervezeteket, hogy saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv (*Handbook*) formájában adják ki, és tegyék elérhetővé minden köztisztviselő számára.⁶⁹ Fontos garanciális szabály, hogy a Kabinetiroda (*Cabinet Office*) felügyeli a munkáltatói szintű szabályok megalkotását, tartalmát stb.⁷⁰ Egyúttal a szabályozás elkészítése során is figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére, valamint a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).⁷¹

Az illetményrendszerek kialakítására nézve a következő *alapelveket* határozza meg a Menedzsment Kódex. A közigazgatási szervnek saját illetményrendszere kidolgozása során érvényesítenie kell a *racionális közpénzfelhasználás* követelményét, a *penzügyi kontroll* gyakorlását, a *díjazási rendszer rugalmasságát*, valamint ügyelni kell arra, hogy szoros és hatékony kapcsolat jöjjön létre a köztisztviselők teljesítménye és díjazása között.⁷² Amennyiben egy-egy szerv jelentősebben átalakítja illetményrendszerét, úgy annak szabályait el kell küldenie a Kabinetirodának, amelynek szerkezetátalakítási eljárását (*restructuring business case*) kell lefolytatnia.⁷³ Hatálybalépésük után három évvel, majd hároméves rendszerességgel folyamatosan értékelni kell az illetményrendszereket, mégpedig a központi alapelvek és egyéb szervezeti célkitűzések alapján.⁷⁴

⁶⁵ György (2019): i. m.

⁶⁶ A Köztisztviselői Menedzsment Kódexet az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény felhatalmazása alapján adta ki a közszolgálati miniszter a közszolgálat irányításával kapcsolatos szabályozás megalkotására és utasítások kiadására, a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak meghatározására vonatkozó feladatkörében eljárva.

⁶⁷ Paksi-Petró (2020): i. m. 281. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd: „7.1.1. Departments and agencies have authority to determine the terms and conditions relating to the remuneration (excluding pensions) of their own staff outside the Senior Civil Service and the payment of allowances to all staff, subject to the following conditions.”

⁶⁸ Ezek kötelező szabályok, amit a következőképpen fogalmaz meg a Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd: „Introduction 6. When exercising the delegated powers permitted by this Code, departments and agencies should remember that existing rights cannot be altered arbitrarily.”

⁶⁹ Paksi-Petró (2020): i. m. 282. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd Introduction 5.

⁷⁰ Paksi-Petró (2020): i. m. 282. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd Introduction 7.

⁷¹ Paksi-Petró (2020): i. m. 283.

⁷² Paksi-Petró (2020): i. m. 283. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.2. a–d.

⁷³ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.3.

⁷⁴ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

Az egyes szervek, munkakörök és köztisztviselők közötti indokolatlan jövedelmi aránytalanságok elkerülése céljából irányelvek és útmutatók alkalmazásával védekeznek. Be kell tartani az Esélyegyenlőségi Bizottság egyenlő díjazásra vonatkozó rendelkezéseit, amiket a Bizottság az Egyenlő Bérézési Gyakorlat Kódexében (*Code of Practice on Equal Pay*) határoz meg.⁷⁵ Az egyes szervek illetményrendszerük tekintetében folyamatos tájékoztatói és adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoznak a Kabinetiroda felé.⁷⁶

A Menedzsment Kódex további keretszabályokat fogalmaz meg egyes juttatásokra, a nyugdíjrendszerre vagy éppen a főtisztviselői (*senior civil service*) karra kiterjedően.⁷⁷ Az illetményrendszer bizonyos értelemben azonban az *előmeneteli rendszerrel* is összekapcsolódik. Az előmenetel rendje szintén a szervek által alakítható. Csak általános előírásokat határoz meg számukra a Menedzsment Kódex.⁷⁸ Így például megfogalmazza, hogy az előmenetel és mobilitás során a munkáltatói döntés kizárólag a köztisztviselő *érdemein* alapulhat. Kifejezetten figyelemmel kell kísérni, hogy a köztisztviselő alkalmas-e az így megváltozott feladatok ellátására. Ugyancsak irányadó szabály az előmenetelre és a mobilitásra, hogy a szervek ilyen rendszereik megtervezése és fejlesztése során a Kabinetiroda által megfogalmazott szabályok és a konzultációkon elhangzottak szerint járnak el. A Menedzsment Kódex előírja a szervek számára, hogy rendelkezzenek előmenetelre és mobilitásra vonatkozó személyzeti kézikönyvvel. (Ami végső soron hozzájárul az előmenetel, és ezen keresztül a díjazás tervezettségéhez is.) További követelmény, hogy az előmenetelnek összhangban kell lennie a kiválasztási alapelvekkel. Végül, a Menedzsment Kódex speciális követelményekhez köti a köztisztviselők főtisztviselői pozícióba való előléptetését is. A Menedzsment Kódex az alapelvek betartására (betartatására) vonatkozóan lényeges *felelősségi szabályokat* határoz meg.⁷⁹ A gyakorlat azt mutatja, hogy az illetménytáblák helyett illetménysávokat (*pay ranges*) és illetményosztályokat (*pay bands*) alkalmaznak, amelyeknek minimuma és maximuma van.⁸⁰ A központi közigazgatásban leggyakrabban öt különböző besorolást alkalmaznak, amelyekben belül többféle munkakör is elkülöníthető.⁸¹ A díjazás többnyire tekintettel van a besorolási rendszerre, így a magasabb kategóriákban és ezek munkaköreiben magasabb illetményeket fizetnek.⁸²

A Miniszterelnökség és a Kincstár együttes irányelveiből kiolvasható a brit közszolgálat díjazására vonatkozó *kormányzati politika*.⁸³ Az irányelv ugyancsak a kereteket fogalmazza meg, amelyen belül az irányelv hatálya alá sorolt közigazgatási szervek – így például

⁷⁵ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

⁷⁶ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.5.

⁷⁷ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances.

⁷⁸ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 6.4. Promotion and Lateral Transfers.

⁷⁹ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd Conditions 6.4.2.

⁸⁰ Paksi–Petró (2020): i. m. 284.

⁸¹ Grade Structures of the Civil Service. *Institute for Government*, 2019. május 1.

⁸² György (2019): i. m.

⁸³ Government of the United Kingdom: *Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22* (2021. március 25.). A kormányzat minden évben új irányelvet ad ki. Lásd: Paksi–Petró (2020): i. m. 283.

a minisztériumok és az ügynökségek – meghatározzák saját bérpolitikájukat, majd ennek alapján a köztisztviselők pontos illetményét, illetve az illetmények alakulásáról szóló jelentéseket.⁸⁴ Az irányelv tehát nem jogi természetű, inkább a díjazás évről évre frissülő bérpolitikai és költségvetési megfontolásait szabja meg.

Az elmúlt évek bérpolitikájának alakulásával kapcsolatban az alábbi fő trendek körvonalazódtak. A kormányzat felhagyott a korábban folytatott gyakorlatával, amely szerint minden évben 1%-os általános *illetményemelés* engedélyeztek minden köztisztviselő számára egységesen a költségvetésben. 2018-tól amellet, hogy valamelyest növekszik az összeg (1,5%–2,5%), minden minisztérium közigazgatási államtitkárának kell eldöntenie, hogy ki, mekkora illetménynövekedésben részesül. A 2020-as évben a pénzügyminiszter azonban bejelentette, hogy átmenetileg befagyasztják az illetmények emelését.⁸⁵ Ezt a 2021–2022. évre kiadott irányelv továbbra is fenntartotta.⁸⁶

Mindezen jogi és költségvetési keretek mentén a közigazgatási szervek a következő *személyzetpolitikai megfontolásokat* veszik figyelembe a bérszínvonal meghatározása során. Egyrészt a fizetés képes legyen a köztisztviselők befektetett munkaerejét ellentételezni, tehát kompenzáljon. Másrészt ösztönözze a köztisztviselőket a hatékony és eredményes teljesítményre, tehát motiváljon. Harmadrészt legyen versenyképes a versenyszféra béreivel való összehasonlításban, tehát tartson meg. Végül pedig biztosítsa, hogy a tehetséges fiatal szakemberek, pályakezdekők is a közszolgálatot válasszák, tehát legyen vonzó.⁸⁷

Talán nem véletlen, hogy az Egyenlő Bérézési Gyakorlat Kódexe fontos garanciális szabályokat tartalmaz az *esélyegyenlőség előmozdítására*. Mint azt már említettük, számos esetben irányelvek, kézikönyvek segítik a szabályok törvényi előírásoknak való megfelelését. Egy ilyen kézikönyvnek, útmutatónak tekinthető *Will Hutton* 2011-ben elkészített jelentése is, amely – a fentebb már bemutatott problémákra reagálva – az igazságosabb díjazási rendszer kialakítására tett különféle javaslatokat az egyes közigazgatási szervek számára. „*Víziója*” alapján az illetményeknek pontosan tükröznie kell a betöltött besorolásnak és munkakörnek megfelelő felelősségi szinteket. Az illetményeknek nyomon követhető teljesítményekhez kell kapcsolódnuk, ennek megfelelően akár a közvélemény előtt is igazolhatók a magasabb fizetések. Ez utóbbiból következik szerinte, hogy az illetmények nemcsak igazságosak, hanem annak is tűnnek a társadalom számára, mivel átláthatók. Ennek folyamánya, hogy az igazságos díjazás és a társadalom megbecsülése növeli a közszolgálat munkaerővonzó és -megtartó képességét a tehetségek körében. A közszolgálat „minősége” így fenntarthatóvá válik, hiszen az állampolgárok meggyőződhetnek arról, hogy a közpénzeket a közigazgatási szervek bölcsen használják fel, s így bízhatnak a közszolgálatban.⁸⁸

⁸⁴ Government of the United Kingdom (2021): i. m.

⁸⁵ Civil Service Pay. *Institute for Government*, 2021. január 27.

⁸⁶ Government of the United Kingdom (2021): i. m.

⁸⁷ Ranjana Mukherjee: *Total Rewards for Civil Servants. Civil Service Pay and Rewards*. World Bank Group, (é. n.). Hivatkozta György (2019): i. m.

⁸⁸ *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector*. Final Report. 2011. március. Vö. Hazafi (2019): i. m. 77.

Hutton *javaslatát* ennek mentén fogalmazta meg. Szerinte ugyanis a Kormány ugyan nem korlátozhatja adminisztratív módon a béreket, de kötelezheti a szervezetet arra, hogy évente közzé tegyék a legmagasabb, „top” fizetéseket. Ezzel összhangban szerinte az egyes szervezetek jelentést kell készítenie a főtisztviselői bérekről, amelyben be kell mutatniuk a fejlődési trendeket, a változások okait. Emellett a Kormánynak referenciaértéket kell megállapítania az autonóm szervek vezetői béreinek felülvizsgálatához. Megítélése szerint a Kormánynak azt is meg kell követelnie a közigazgatási szervektől, hogy az egységes struktúrában közzétett illetményadatok hozzáférhetőek és elemezhetőek legyenek az állampolgárok számára is, mindezt olyan módon, hogy az adatok tükrözzék a felelősségi szinteket és az elért teljesítményeredményeket. Végül, Hutton óvatosságra figyelmeztet, a Kormánynak szerinte ugyanis tartózkodnia kell attól, hogy a miniszterelnök vagy más politikusok fizetését vegyék mintául a főtisztviselők díjazásához. Ennek – akárcsak a köztisztviselők esetében – tükröznie kell a munkaköri sajátosságokat és a nyújtott teljesítményt.⁸⁹

A jelentésből külön kiemelhetjük az úgynevezett *Fair Pay Code* megalkotására tett javaslatot. Hutton szerint a *méltányos illetményrendszer* három átfogó követelménynek kell hogy megfeleljen. Egyrésztől tisztességes és megfelelő illetményszintekből kell hogy álljon; másrésztől az illetmény megállapítása során a munkáltatónak méltányos eljárásrendet kell kialakítania és követnie; harmadrésztől biztosítani kell az elszámoltathatóság és átláthatóság követelményeit.

Az *első követelmény* azt jelenti, hogy a vezető illetményének tükröznie kell munkájának szervezeti célkitűzésekhez való arányos hozzájárulását. Az illetménynek követnie kell a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint a köztisztviselői munkateljesítményt. A Kódex különféle szempontokat ír elő, amelyek segítségével pontosan értékelhető a betöltött pozíció jellemzői. A dokumentum ide sorolja a komplexitást, amely a döntéshozatalban való részvétel, az együttműködés és kapcsolattartás mértéke és az ellátott feladat összetettsége alapján értékelhető. Az anyag ugyancsak itt említi az egyes erőforrásokra (így például a pénzügyi és emberi erőforrásokra) és a társadalomra (így például az egyes közszolgáltatásokra) gyakorolt hatásokat. Fontos szempontnak tekinti a feladat- és hatásköröket, így a döntési jogkört, a döntési autonómia fokát, továbbá a feladatellátás szervezeti szintjét. Végül kitér a vezető készségeire, képességeire, a feladatellátáshoz szükséges ismeretekre. A Kódex a munkateljesítménnyel összefüggésben megállapítja, hogy a vezetői illetményeknek mindenképpen az egyéni teljesítményeket kell tükrözniük. A vezetők illetményének teljesítményhez kapcsolódó elemeit egyértelműen a teljesítéshez kell kötni a szervek hosszú távú céljai és alapvető funkciói alapján. Az összes vezetőnek el kell egy bizonyos szintű teljesítménynormát érnie ahhoz, hogy a teljes illetményre jogosulttá váljon. Ha a vezetők teljesítménye meghaladja az előírt normát, akkor további jutalom állapítható meg számukra alapilletményük bizonyos hányadában számítva. A teljesítményalapú

⁸⁹ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector (2011): i. m. Vö. Hazafi (2019): i. m. 77.

díjazás mértékének differenciálásakor a szolgálati időt kell figyelembe venni. A vezetők változó bérezési rendszerének alapos teljesítményértékeléseken kell alapulnia.

A *második követelmény* szerint az illetmény megállapítása stabil keretkritérium-rendszerben történik, az illetményről való döntés nem szubjektív szempontokon, hanem tényyszerű értékelésen alapszik. Az illetménynek illeszkednie kell a szerv közigazgatáson belül betöltött szerepéhez, és figyelemmel kell lenni a vezető és a beosztottak közötti bérkülönbség mértékére. Ennek megfelelően valamennyi szervnek rendelkeznie kell *formális előmeneteli és illetményrendszerrel*, ami tervezhetőséget biztosít a szerv minden szintjén dolgozó tisztviselők számára. Független díjazási bizottságoknak kell a pontos vezetői illetményeket megállapítania. A bizottságok felépítését és működését (jogállását) részletesen szabályozni kell. Azokban a szervezetben, ahol a vezetők díjazásáról választott politikusok döntenek, döntésüket független, szakértői vélemények, tanácsok alapján kell meghozniuk.

A *harmadik követelmény* lényege pedig, hogy az illetmények az állampolgárok előtt is átláthatók legyenek. Hutton ezeket a követelményeket ugyan a vezetőkre vonatkoztatva ismerteti, ám megítélésünk szerint ezek közül számos részkoztétel minden további nélkül alkalmazható lenne a *beosztotti állomány foglalkoztatási viszonyaiban* egyaránt.⁹⁰

Mint arra már utaltunk, más angolszász közszolgálatok hasonló megoldásokkal próbálkoznak. Kanadában úgynevezett *kockázati díjazást* (*pay at risk*) vezettek be, amelynek lényege, hogy a rendszeres havi illetmény meghatározott részét vissza kell fizetnie a magas beosztású köztisztviselőnek, ha az előre meghatározott teljesítménycélokat nem tudta teljesíteni. A teljesítménycélok túlteljesítése esetén azonban bónusz jár.⁹¹

Ausztráliában a decentralizációnak köszönhetően a nagyobb önállósághoz *extrém felelősséget* társított a politika. A közigazgatás átalakítására a személyügy területén bevezették a szerződéses alkalmazást, a munkáltatói jogköröket legalsóbb szintre, a szervek vezetőihez telepítették, akik saját hatáskörben dönthetnek a bérekről és a munkafeltételekről. Ez magával vonta a normatív szabályozás leépítését.

A hagyományos, bürokratikus irányítási viszonyokat a szerződéses kapcsolatok rendszere váltotta fel. Szerződésben határozták meg, hogy a „kapcsolatban” milyen felelősséggel és jogokkal rendelkeznek a „felek”, illetve a biztosított költségvetési támogatásért cserében milyen mennyiségű, minőségű és számonkérhető „terméket”, valamint szolgáltatást kell nyújtaniuk a köztisztviselő-menedzsereknek. Ilyen kényszerítő körülmények között a teljesítésért szerződésben kötelezettséget vállalt bürokraták kevésbé értékelték az autonómiával együtt járó cselekvési szabadságot, sokkal inkább teherként fogták fel a teljesítménykényszert. A „*hagyjuk a bürokratákat menedzselni!*”-elvet a „*Kényszerítjük a bürokratákat, hogy menedzseljenek!*”-elv váltotta fel.⁹²

Az előre meghatározott és számon kért teljesítménykövetelmények hajszolása azzal járt, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentráltak, s figyelmen kívül hagyták,

⁹⁰ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector (2011): i. m. 85–92.

⁹¹ Hazafi (2019): i. m. 77–78.

⁹² Richard Shaw – Isabelle Richet: La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, 141. (2012), 2. 122.

hogy az elért eredmények nem önmagukban, hanem együttesen valósítják meg a szakpolitikai célok elérését. Ez egy olyan struktúrát eredményezett, amelyben a szervezeti fragmentáció, a partneri együttműködés és a koordináció hiánya lett a jellemző. Mindez azt váltotta ki, hogy másként kezdtek el gondolkodni a jövőbeni reformokról. Az *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* című jelentés a kiválasztási és munkafeltételek uniformizálását, az ügynökségek közötti együttműködés ösztönzését javasolja, s bár a jelentés kifejezetten ezt nem mondja ki, de közvetetten utal bizonyos mértékű centralizációra.⁹³

Akármelyik előbbieken vázolt jogintézményt és rendszert is vesszük alapul, jól látható, hogy az alapelvi szintű szabályozás mellett nagy szerep hárul a különféle *bizottságokra*, független központi *tanácsadó szervekre*. Ezek funkciója elsősorban a decentralizációból fakadó különbségek kiegyenlítése, egyfajta koordináció, az egyes közigazgatási szervek közötti átlátható működés biztosítása, illetve a törvényi szabályoknak megfelelő egységes joggyakorlat elősegítése. Ezek nemcsak Nagy-Britanniára jellemzők, hanem az angolszász minta más közszolgálati rendszereiben is megtalálhatók. A brit Közszolgálati Bizottsághoz hasonló intézményt hoztak létre az Amerikai Egyesült Államokban a politikai zsákmányrendszer megszüntetésére. Majd Ausztráliában és Új-Zélandon ugyancsak hasonló intézményrendszert alakítottak ki (1902, 1912). A sorból Kanada sem maradt ki, 1908-ban hozták létre a kanadai Közszolgálati Tanácsot (*Commission du service civil*).⁹⁴ Azonban nem csak az angolszász jogi és igazgatási kultúrkörben található ilyen intézmény. Erre példaként hozható a szlovák közszolgálati törvény, amely szabályozza a Közszolgálati Tanács⁹⁵ (és nem a Közszolgálati Hivatal!) jogállását. A Tanács jogállását a szlovák jogalkotó független, koordinációs és ellenőrző feladatokkal és hatáskörökkel felruházott autonóm közigazgatási szervként határozza meg. A Tanács tehát nem operatív végrehajtó hivatal, hanem a joggyakorlat egységes biztosítására, a közszolgálat alapelveinek érvényesítésére és a Köztisztviselői Etikai Kódex normatartalmának betartatására létrehozott felügyeleti hatóság.⁹⁶

4. HIÁNYZÓ ELEMELK A KIT. ÁLTAL BEVEZETETT RENDSZERBEN

Az angolszász államok gyakorlatából a *kiválasztást* és a *díjazást* emeltük ki, mivel ez a két pragmatikaelem kulcsszerepet játszik a HRM-folyamatok között. Ráadásul a Kit. szabályozási hiánya pont ennél a két folyamatnál mutatkozik meg a leglátványosabban. Még mielőtt részletesen kitérnénk erre a két folyamatra, le kell szögeznünk, hogy a törvény egyik nagy hiányossága, hogy ezeket (így a toborzás és kiválasztást, az utánpótlás-politikát,

⁹³ Shaw–Richtel (2012): i. m. 126.; Advisory Group on Reform of Australian Government Administration: *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (2010. március).

⁹⁴ Hazafi (2019): i. m. 76.

⁹⁵ Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service Article 12.

⁹⁶ OECD: *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies – Services and Results*. Paris, OECD Publishing, 2015. 113.

a karriermenedzsmentet, a teljesítményértékelést, a javadalmazást és ösztönzést) nem kezeli egységes integrált rendszerként, amelynek az alapja a munkakörértékelés és a kompeten-
ciamenedzsment. Ezt legfőbbsképp azért mulasztja el, mert – mint ahogy már korábban
említettük – nem ismeri a munkakör fogalmát, s ezzel együtt a munkaköri kompetenci-
ákat. Márpedig valamennyi HRM-folyamatnak ez az alapja, ami nélkül integrált rendszer
sem alakítható ki.

A kiválasztási feltételekről csupán annyit szól a Kit., hogy – az általános törvényi köve-
telményeken túl – a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározza az álláshely betölté-
sének szakmai feltételeit, s ehhez figyelembe kell vennie kormányrendeletben meghatáro-
zott szempontokat.⁹⁷ A rendelet ehhez annyit tesz hozzá, hogy a kormányzati igazgatási
szerv szakmai összetétele, az ellátandó feladatok jellege alapján és a helyi munkaerőpiac
helyzetének figyelembevételével kell a követelményeket megállapítani, úgy, hogy biztosít-
ott legyen az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátása.⁹⁸

A kiválasztás módjáról a munkáltató szabadon dönthet. Meghívásos vagy pályázati eljá-
rást alkalmazhat. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet,
aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.⁹⁹ Közszolgálati szabályzatban
kell meghatározni a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, a kiválasztási
eljárás – kormányzati igazgatási szerven belüli – szabályait.¹⁰⁰

A fenti szabályozásból az látszik, hogy a szervek felhatalmazást kaptak a kiválasztási fel-
tételek és a kiválasztási folyamat meghatározására. Ugyanakkor a kiválasztási feltételek
meghatározására munkakörök hiányában nincs lehetőség. Ha viszont nincsenek munka-
körönként meghatározott szakmai feltételek, akkor a kiválasztás sem alapulhat az érde-
meken, a tisztességen és a versenyen.

A fenti hármas követelményrendszer teljesítéséhez arra is szükség van, hogy központilag
meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek teljesülése nélkül nem beszélhetünk érde-
meken alapuló, tisztességes és versenyalapú kiválasztásról. Például fontos lenne annak
egységes meghatározása, hogy milyen kiválasztási módszerek, technikák alkalmazása elé-
gíti ki a szakmailag hiteles kiválasztás követelményét.¹⁰¹ Hogyan kell kialakítani az egyes
folyamatokat ahhoz, hogy megfelelően érvényesüljenek az esélyegyenlőség, a diszkriminá-
ciómentesség, a szakmai teljesítmény, a tisztesség és a teljesítmény elvei.

Ugyan a jelenleg hatályos szabályozás alapján arra is lehetőség van, hogy a szervek meg-
keresésére a Személyügyi Központ lefolytassa a *fair* kiválasztást,¹⁰² de ez egyrészt kiveszi

⁹⁷ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

⁹⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 20. §.

⁹⁹ Kit. 83. § (1) bek.

¹⁰⁰ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 19. § a) pont.

¹⁰¹ Lásd erről például: Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 255–256.

¹⁰² 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszerrel, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról, 12–24. §.

a szervek kezéből a folyamatot, másrészt az eljárás eredménye nem köti a szerveket.¹⁰³ Ez a szabály alapvetően megkérdőjelezi a lefolytatott eljárás hitelességét, hiszen olyan személyt nevezhetnek ki, aki nem a legalkalmasabb az eljárás eredménye alapján.

A Kit. *illetménymegállapítási* szabályai több szempontból is aggályosak. Arról már beszéltünk, hogy a Kit. megszüntette a korábbi kötött besorolási, előmeneteli és díjazási szabályokat, s helyettük széles körű felhatalmazást adott a munkáltatóknak. Önmagában a karrierrendszer elemeinek megszüntetése még nem kifogásolható, hiszen nemzetközi szinten több példa is akad arra, hogy az egységes, kötött karrierelvű szabályokat differenciált, többnyire a munkaköri kompetenciákra, illetve teljesítménykövetelményekre épülő díjazás váltotta fel. A már bemutatott angolszász modellre is ez a jellemző. Az aggályok azzal kapcsolatban merülnek fel, hogy a leépített törvényi szabályok helyébe olyan munkáltatói döntések léptek, amelyek magukban hordozzák az önkényes „mérlegelés” veszélyét.

Hosszú folyamat vezet az egyéni illetmények megállapításához, amelynek több bukta-tója is van. Kezdjük azzal, hogy a Kormány – a miniszter javaslatára – határozatban dönt az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolásáról.¹⁰⁴ A besorolás előkészítéséhez, illetve magához a döntéshez sem a törvény, sem pedig a kapcsolódó kormányrendelet nem határoz meg szempontokat.¹⁰⁵ Így az álláshelyek besorolási struktúrája a munkáltató szabad belátásától függően alakul ki. A besorolási kategóriák döntik azt el, hogy az egyes álláshelyek tekintetében milyen illetménysávokat kell alkalmazni.¹⁰⁶ Ez adja tulajdonképpen az álláshely besorolásának jelentőségét. Az *álláshelyek besorolása* jelentős mértékben *befolyásolja az egyéni illetményeket* azáltal, hogy a besorolási kategóriához tartozó illetménysáv nem léphető át. Vagyis az álláshelyek besorolása különbséget tesz a kormánytisztviselők között, de ez a különbségtétel nincs összefüggésben az elvégzett munka természetével, minőségével, mennyiségével, a munkakörülményekkel, a szükséges szakképzettséggel, fizikai vagy szellemi erőfeszítéssel, tapasztalattal, felelősséggel, valamint a munkaerőpiaci viszonyokkal.¹⁰⁷ Más lenne a helyzet, ha az álláshelyeket – vagy még inkább a munkaköröket – az elvégzendő feladatra, a szükséges képzettségre, kompetenciákra tekintettel kellene besorolni. Jelenleg azonban az ezekkel kapcsolatos döntést a munkáltatónak már azután kell meghoznia, hogy a Kormány döntött az alaplétszám meghatározásáról és az álláshelyek besorolásáról.

A Kormány döntését követően kerül sor az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai feltételek meghatározására. Ehhez a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetételét, a feladatok jellegét és a helyi munkaerőpiac helyzetét kell figyelembe venni, s biztosítani

¹⁰³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet, 21. § (1) bek.

¹⁰⁴ Kit. 51. § (1)–(3) bek.

¹⁰⁵ A Kit. az álláshely betöltésének szakmai feltételeit sorolja fel példalázó jelleggel [58. § (2) bek.], A 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a miniszter javaslatának tartalmi elemeit sorolja fel [3. § (2) bek.].

¹⁰⁶ Kit. 134. § (1) bek.

¹⁰⁷ Vö. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, 12. § (3) bek.

kell az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátását.¹⁰⁸ Ezt a rendelkezést a jogalkalmazó számára nehéz értelmezni, mivel *logikai és tartalmi* fogyatékoságban szenved. Ugyanis nem lehet egyértelműen megmondani, hogy milyen összefüggést látott a jogalkotó a szakmai összetétel, a helyi munkaerőpiaci helyzet, illetve a szakmai követelmények tekintetében. Ebben a helyzetben a jogalkalmazónak kényszerűségből mérlegelnie kell a rendelkezés egyes tartalmi elemeit.¹⁰⁹ Például kreatív módon meg kell próbálnia kikövetkeztetni, hogy a szerv szakmai összetétele, illetve a helyi munkaerőpiaci helyzete hogyan függ össze egy álláshely szakmai követelményeinek meghatározásával. Lényegében ki kell találnia, hogy mire gondolhatott a jogalkotó, amikor ezeket a szempontokat meghatározta. Például arra, hogy ha a személyi állományon belül hiány van valamilyen szakképzettségből, s a helyi munkaerőpiac is szűkölködik ebben, akkor az egyébként indokolt szakképzettséget milyen másikkal lehetne kiváltani.

További kérdésként merül fel, hogy a munkáltató milyen szakképzettségeket tekint olyannak, mint amelyek egymásnak megfeleltethetők, így egymás alternatívái lehetnek. S ez lényegében egészen odáig vezet, hogy a munkáltatók *szabad belátásuk* szerint – akár racionális indokok nélkül is – alakíthatják, változtathatják a szakmai követelményeket. Lényegében az önkényes döntésnek egyetlen korlátja van, a munkáltató józan belátása. Ha ez mégis hiányozna, a jogi szabályozásba akár az is „beleferne”, hogy míg a legmagasabb kategóriába tartozó álláshely tekintetében érettségi végzettséget ír elő, addig a legalacsonyabb kategóriába tartozó álláshely betöltéséhez több diplomát is. Ez nyilvánvalóan nem lenne racionális döntés, de jogszabályba mégsem ütközne. S ez nemcsak a szervek között, hanem szervek belül is indokolatlan különbségeket eredményezhet.

Miután a munkáltató kialakította az álláshelyek besorolási struktúráját, a besorolási kategóriához tartozó *illetmény-sávokon belül* megállapítja az egyéni illetményeket. Ez alól egy kivétel van, amikor a *tartósan távollévő* kormánytisztviselő álláshelyét töltik be határozott idejű jogviszony keretében. Ilyenkor ugyanis az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetmény-sávba eső illetmény is kifizethető.¹¹⁰

Azonban ez a rendelkezés is *erősen aggályos*, mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A tartósan távollévő kormánytisztviselőket és a helyettesítésükre határozott időre kinevezett kormánytisztviselőket egyszerre kezeli hátrányosan. Pusztán azon az alapon tesz indokolatlan különbséget az ugyanazt a munkát végző kormánytisztviselők között, hogy határozott vagy határozatlan időre szóló kinevezéssel rendelkeznek. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) alapján közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt foglalkoztatási jogviszonyának *határozott időtartama* miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint

¹⁰⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 20. §.

¹⁰⁹ Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, (2001), 3.

¹¹⁰ Kit. 134. § (1a) bek.

amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.¹¹¹

Az egyéni illetmények megállapításához a munkáltatónak figyelembe kell vennie a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot, valamint a teljesítményt.¹¹² Ez a rendelkezés ugyanúgy tartalmi és logikai fogyatékoságban szenved, mint az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai feltételek meghatározása. A szabályozásnak hiányzik az a része, amelyből kiderülhetne, hogy a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot és a teljesítményértékelést *hogyan*, milyen eljárásokat követve kell figyelembe venni az illetmény megállapításához.

Az *angolszász modell* szabályozás elvei alapján ez a hiány azonban pótolható. *Méltányos illetményrendszer*ről akkor beszélhetünk, ha tisztességes és megfelelő illetményszintekből áll, az illetmény megállapítása során a munkáltató méltányos eljárásrendet követ, illetve érvényesül az elszámoltathatóság és átláthatóság. A Kit. jelenleg egyik feltételnek sem felel meg a hiányos szabályozás miatt. Akkor tisztességes és megfelelő az illetmény mértéke, ha tükrözi a munkakör (!) szervezeti célkitűzésekhez való arányos hozzájárulását, a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint az egyéni munkateljesítményt. A méltányos eljárásrend azt jelenti, hogy az illetmény megállapítása stabil keretkritérium-rendszerben történik, az illetményről való döntés nem szubjektív szempontokon, hanem tényszerű értékelésen alapszik. S végül az elszámoltathatóság és átláthatóság akkor érvényesül, ha a rendszer az állampolgárok számára is átlátható, értelmezhető.

A közigazgatás *működési költségeinek* legnagyobb részét a bérköltségek teszik ki, ezért a létszám növekedése jelentős költségvetési terhet jelent, illetve fordítva, a létszám csökkentésével számottevő költségvetési források szabadíthatók fel a gazdasági növekedés támogatására. Ebből az következne, hogy az optimális létszám racionálisan megközelíthető kérdés. Valójában azonban ez nem így van. A közszolgálat „optimális” létszáma sokkal inkább politikai szempontok mérlegelése alapján dől el, mintsem racionális létszámgazdálkodás eredményeként. Sokkal inkább függ attól, hogy a kormányoknak milyen igényei vannak, illetve milyen szerepet szánnak az államnak a közszolgáltatások nyújtásában. Az eredeti kérdést ezért nem úgy kell feltenni, hogy mekkora létszám az optimális, hanem a létszám hogyan befolyásolható az optimális irányba.¹¹³

Érzékelve a létszámproblémát, a Kit. bevezette az álláshelyalapú, kötött *létszámgazdálkodást*. Ez azt jelenti, hogy a Kormány közvetlen ellenőrzése alá vonta a közigazgatási szervek létszámát. Kizárólag a Kormány döntésével lehet az álláshelyek számát növelni, illetve az álláshelyek besorolását megváltoztatni. Ezen a ponton tehát megtörik a Kit. által szorgalmazott decentralizáció. Ez felveti azt a kérdést, hogy a decentralizált személyügyi tevékenység hatékonyságnövelő hatása érvényesül-e egy központosított létszámgazdálkodás keretei között. Bármi is legyen a válasz, az biztosra vehető, hogy távlatos munkaerő-tervezés

¹¹¹ Ebktv. 8. § r) pont.

¹¹² Kit. 65. § (3) bek.

¹¹³ Hazafi Zoltán – Székér Enikő: Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1340.

nélkül nem alakítható ki hatékony létszámgazdálkodás. Márpedig jelenleg a magyar közigazgatásban nem működik stratégiai munkaerőtervezés.

5. KÖZZSZOLGÁLATI HRM-FEJLESZTÉSI KERETRENDSZER

A fentiekben bemutatott hiányosságokat pótolni kell, máskülönben valóban kontra-produktívvá válik a törvény, s nem valósulnak meg az eredetileg kitűzött célok. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a pótlás nem merülhet ki a jogalkotásban. Ellenkezőleg, a jogalkotás csupán eszköz, a tartalmat jól definiált személyügyi fejlesztések adják, amelyeknek a kidolgozása és megvalósítása csak többéves időszak eredménye lehet. Ennek a programozott fejlesztésnek az eszköze a *közzszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere* (Keretrendszer).

A Keretrendszer *célja* olyan HRM-fejlesztési szolgáltatások nyújtása, amelyek segítségével versenyképes, professzionális, megfelelő létszámú és összetételű személyi állomány, illetve hatékonyan menedzselhető személyügyi rendszer alakítható ki a kormányzati igazgatásban. A Keretrendszer biztosítja, hogy a közelmúltban megvalósított decentralizációnak és deregulációnak köszönhető nagyobb rugalmasságot a szervek kihasználják, és nagyobb szervezeti hatékonyságot érjenek el.

A rendszerből hiányzó HRM-folyamatok belső szabályozását, valamint az egységes követelményeket úgynevezett *soft* szabályozási eszközökkel célszerű meghatározni. Ezt szolgálhatja a minőségirányítási rendszerek elveire épülő *HRM kiválósági modell* (Kiválósági modell), amely az egyes HRM-folyamatok egységes integrált rendszerének általános működési modelljét írja le. Alkalmazásával növekszik a személyügyi tevékenység hatékonysága és eredményessége, valamint a szervezet átláthatóbb lesz, a felelősségi és hatásköri viszonyok egyértelművé válnak. A Kiválósági modell folyamatszemplétű, ezért lehetővé teszi a fejlesztést is. Alkalmazása egyszerre biztosítja a helyi folyamatok rugalmas kialakítását és a minőségi követelmények egységes érvényesítését. Akkreditációs rendszerrel való kiegészítése lehetővé teszi a folyamatok ellenőrzését, illetve a kiválóság tanúsítását az állampolgárok mint a közzszolgáltatások felhasználói felé.

A Kiválósági modell valójában egy *minőségbiztosítási szabvány*, amelynek célja, hogy minőségi standardok alapján keretet nyújtson a HRM-folyamatok optimális kialakításához, valamint folyamatos fejlesztéséhez. A HRM-folyamatok mentén meghatározott minőségi követelmények biztosítják, hogy *egységes kormányzati igények* alapján történjen a szervekhez decentralizált személyügyi rendszer kialakítása és folyamatos fejlesztése. A Kiválósági modell megalapozza a hazai és nemzetközi személyügyi gyakorlatok benchmarkingját is.

A Kiválósági modell bevezetése kötelezően is elrendelhető, de ösztönzőkkel (például Kiválósági díj), fakultatívan is bevezethető. A minősítéshez szükség van egy független akkreditációs szervezetre is, amelynek tagjait a közzszolgálati személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki és menti fel. A minősítésre való felkészüléshez tanácsadásra és képzésre van szükség. Ennek feltételeit a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem biztosíthatja.

A közszolgálati HRM alapja a *stratégiai tervezés*, amelynek előfeltétele, hogy a szervezetek (kormányzat) rendelkezzenek a személyzetpolitikai döntések meghozatalához szükséges adatokkal, információkkal. A stratégiai munkaerő-tervezés alapozza meg a személyi állomány demográfiai (létszám- és korösszetételi) fejlődésének, ezek hatásának modellezését, a kiszervezés (PPP, kiszereződés stb.) lehetőségeinek vizsgálatát, a személyi állomány vertikális és horizontális mobilitásának támogatását (értsd kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási), valamint a hatékonysági tartalékok (például az e-közszolgálatban rejlő lehetőségek, új technológiák, munkavégzési lehetőségek stb.) feltárását.

A *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer* (KSZDR) olyan adatvagyonot biztosít, amellyel hatékonyan és átfogóan lehet támogatni hosszú távú személyzetpolitikai stratégiák kidolgozását. A KSZDR azonban nemcsak a kormányzati személyügyi döntéshozatalt szolgálja ki statisztikai adatokkal, hanem támogatást nyújt a kormányzati igazgatási szervezetek számára is saját szervezetük kialakításához, átszervezéséhez, fejlesztéséhez. A rendszer nemcsak arra ad választ, hogy bizonyos HRM-folyamatok bekövetkezése a múltban milyen okokra vezethető vissza, hanem azt is előre jelzi, hogy bizonyos döntések a jövőben milyen következményekkel járhatnak. Mindezeknek a funkcióknak az igénybevétele tudományos, kutatási-módszertani megoldások alkalmazását feltételezi, amelyekkel a kormányzati igazgatási szervezetek nem rendelkeznek.

A KSZDR adatainak elemzésére felhasználhatók az *üzleti intelligencia* (standard riportok, *ad hoc* riportok, a mérőszámok bemutatása földrajzi – például régió – vagy idő – például évek – dimenzióban), és az *üzleti elemzés* (statisztikai elemzés, előrejelzés, prediktív modellezés, optimalizáció) eszközei. A standard táblák, valamint a monitoringmutatók a KSZDR *Döntéstámogató Központjában* (DTK) hozzáférhetők. Ugyanakkor az *ad hoc* riportok tartalmát, valamint a mérőszámok dimenzióit a megrendelői igények alapján kell meghatározni. Az üzleti elemzési eszközök közszolgálati alkalmazásának nincs gyakorlata, ezért megfelelő módszertan kidolgozása szükséges.

Mivel jelenleg folyik a KSZDR-adatok feltöltése, ezért múltbéli adatok alapján csak abban az esetben végezhető prediktív elemzés, ha kialakítanak a korábbi évek adatait tartalmazó adatbázist. A Belügyminisztérium már az 1990-es évek eleje óta – különböző adatgyűjtések keretében, KÖZIGTAD, KSA, KÖZSTAT – maga is gyűjtött adatokat a közigazgatás személyi állományáról, amelyekből visszamenőlegesen éves statisztikák készíthetők. Ezekből kialakítható egy olyan *történeti adattár*, amely a DTK-ba integrálható, s így a történeti adatok beépülhetnek a jelenkori statisztikákba, elemzésekbe is, s azok alapján prediktív elemzések végezhetőek.

A közszolgálatot érintő kormányzati döntések (közszolgálati személyzetpolitika) megalapozásához célszerű lenne létrehozni a Kormány mellett működő *Közszolgálati Tanácsot*, amely tanácsadó, véleményező, javaslattevő és koordinációs joggal rendelkezik. Tagjait – a közszolgálati személyzetpolitikáért felelős miniszter javaslatára – a miniszterelnök kéri fel a közszolgálat elismert és kimagasló szaktudású elméleti, gyakorlati szakemberei közül. A Tanács többek között:

- véleményt nyilvánít a közigazgatást és személyi állományát érintő jogszabályok tervezetéről: elemzi a jogszabályok hatályosulását, és javaslatot dolgoz ki a jogi szabályozás továbbfejlesztésére;
- szakmai, módszertani ajánlást dolgoz ki a közszolgálatban dolgozók kiválasztására, minősítésére (értékelésére), képzésére és továbbképzésére;
- a KSZDR alapján elemzi és értékeli a létszám-, képzettség-, illetményviszonyok alakulását, a változás okait.

A Ktv. már egyszer rendelkezett egy hasonló jogállású tanácsról, de a testület felállítására sohasem került sor. Most talán ez a hiány is pótolható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Advisory Group on Reform of Australian Government Administration: *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (2010. március). Online: www.apsreview.gov.au/sites/default/files/files/Ahead%20of%20the%20Game%20-%20Blueprint%20for%20the%20Reform%20of%20Australian%20Government.pdf
2. Civil Service Pay. *Institute for Government*, 2021. január 27. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/civil-service-pay
3. Grade Structures of the Civil Service. *Institute for Government*, 2019. május 1. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service
4. György István: Egyesült Királyság. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. 2019.
5. Gyulavári Tamás – Kun Attila: A munkáltatói szabályzat az új Munka Törvénykönyvében. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 556–566. Online: <http://real.mtak.hu/81492/>
6. Hazafi Zoltán: Európai modellek. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 72–77. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/13031>
7. Hazafi Zoltán: Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
8. Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 247–264.
9. Hazafi Zoltán – Székér Enikő: Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1335–1360. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>

10. Hegyesi Zoltán – Juhász Dezső: A kormányhivatalok kormánytisztviselői (270. §, 277. §). In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2021. 777–789. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/16458>
11. *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector*. Final Report. 2011. március. Online: https://dera.ioe.ac.uk/2562/1/hutton_fairpay_review.pdf
12. Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, (2001), 3. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/kantas7.html>
13. Kiss György: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 79–94. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12671>
14. Kiss György: A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 19–22. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12671>
15. Kun Attila: A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 80–105. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1259/581>
16. Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.
17. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
18. Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 25–43.
19. Mukherjee, Ranjana: *Total Rewards for Civil Servants. Civil Service Pay and Rewards*. World Bank Group, (é. n.). Online: www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/mayseminar/Mukherjee.pdf
20. OECD: *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies – Services and Results*. Paris, OECD Publishing, 2015. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264247635-en>
21. Paksi-Petró Csilla: Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2020. 270–340. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/15742>
22. Petrovics Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 1. 140–159. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2786/2044>
23. Petrovics Zoltán: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 177–200. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12671>

24. Shaw, Richard – Isabelle Richet: La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, 141. (2012), 2. 117–132. Online: <https://doi.org/10.3917/pouv.141.0117>

Jogi források

1. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
2. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
3. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
4. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
5. 6/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
6. 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről
7. 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről
8. 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról

Külföldi jogi források

- Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service
Government of the United Kingdom: *Civil Service Code* (2015. március 16.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code
Civil Service Commission: *Recruitment Principles* (2018. április). Online: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/>
Government of the United Kingdom: *Civil Service Competency Framework* (2012. július 31.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework
Government of the United Kingdom: *Civil Service Management Code* (2013. július 1.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions
Civil Service Commission: *Code of Practice for Staff October 2010* (2010). Online: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/01b_Code-of-Practice-for-Staff.pdf
Constitutional Reform and Governance Act 2010. Online: www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents
Equality and Human Rights Commission: *Equal pay Statutory Code of Practice* (2011). Online: www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/Equalpaycode.pdf

Government of the United Kingdom: *Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22* (2021. március 25.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-202122/civil-service-pay-remit-guidance-202122

Dr. Hazafi Zoltán jogász, tanszékvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, szakmai főtanácsadó a Belügyminisztériumban. Tanulmányait a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az Ecole Nationale d'Administration francia vezetőképzőben, az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben, valamint a Budapesti Műszaki Egyetemen végezte. Jogi végzettsége mellett európai jogi szakjogászi és minőségmenedzser szakképzettséget is szerzett. Több mint 25 éve dolgozik a közigazgatásban a közszolgálat fejlesztése és a kormányzati személyzetpolitika területén. Szűkebb szakterülete a közszolgálati jog és a korszerű HR-megoldások elterjesztése a közigazgatásban, de foglalkozott közigazgatási minőségfejlesztéssel és szervezetfejlesztési projektekkel is.

Ludányi Dávid okleveles közigazgatási szakértő, tanársegéd a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Tanulmányait a Nemzeti Közszolgálati Egyetem igazgatásszervező alapképzési szakán és közigazgatási mesterképzési szakán végezte. Jelenleg a közszolgálati jog oktatásával és kutatásával foglalkozik. Szakértőként rendszeresen részt vesz a közigazgatási továbbképzési programok és tananyagok fejlesztésében.