

## HUMÁN ERŐFORRÁS ÉS KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT

---

### BEVEZETÉS

A közigazgatás mint a közszolgálat<sup>45</sup> meghatározó területe sem nélkülözheti azt a jogszerűen, hatékonyan, eredményesen, egyben hatásosan is folytatott emberierőforrás-gazdálkodást, amely a személyi állomány felkészültségére, tenni akarására, motiváltságára, teljesítményére, lojalitására építve tudja csak biztosítani az elvárt minőségi és mennyiségi mutatóknak megfelelő szervezeti működést. Az emberi erőforrással való optimális és észszerű gazdálkodás lényegesen többet, illetve mást jelent, mint a közismert, alapvetően adminisztratív túlsúlyú személyzeti, munkaügyi és humánigazgatási feladatellátás. A korszerű emberierőforrás-gazdálkodás már olyan menedzsmentelveket, -technikákat, -módszereket is széles körben felhasznál, amelyek – egyéb tényezők mellett – különböző formában, illetve mélységben folyamatos átalakulásra készítették és készítetik a wilsoni-weberi hagyományos bürokráciafelfogásra (szervezetigazgatás, hierarchia, normativitás),<sup>46</sup> az intézményesített racionalitásra, a jog uralmára alapozott közszolgálati, közigazgatási szervezeti működést. A közmenedzsment („public management”, amelyet a magyar szakirodalomban hívnak még közszolgálati menedzsmentnek, közintézményi menedzsmentnek, közigazgatás-menedzsmentnek) fogalma: *a társadalmilag közösen ellátott feladatok megszervezésére irányuló olyan tevékenység,<sup>47</sup> amely a hagyományos bürokráciafelfogásra épülve, azt átalakítva, kiegészítve céljai elérése érdekében felhasználja a környezethez, a változásokhoz való dinamikus alkalmazkodást biztosító menedzsmentszemléletet és -gyakorlatot.* A feladatok és a problémák újszerű megoldásához szükséges *menedzserszorgoldokodás és -szemlélet* a fejlett országok közszolgálati működésében két területen jelent meg:

- egyrészt a *funkcionális szakterületek* (emberierőforrás-gazdálkodási, pénzügyi, logisztikai, információtechnikai, biztonsági szféra stb.),
- másrészt a szervezetek vezetésével és működtetésével összefüggő, *átfogó menedzsmenttevékenységek* (szervezetfejlesztés, folyamatszervezés, minőségbiztosítás, szervezeti kommunikáció, információáramlás, változásmenedzsment, szervezetikultúra-fejlesztés, innováció, projekt- és programmenedzsment, stratégiai tervezés stb.) ellátásánál.

A közszolgálati menedzsment egyik kiemelt területe tehát az emberierőforrás-gazdálkodás, amely rendszertanilag magában foglalja a közmenedzsment meghatározó elemét, a teljesítménymenedzsmentet is. A korszerűen folytatott emberierőforrás-gazdálkodás szoros kapcsolatot, együttmozgást mutat az imént felsorolt átfogó menedzsmenttevékenységekkel, mint ahogy azok is függő viszonyban állnak az emberierőforrás-gazdálkodással.

45 A közigazgatás mellett a közszolgálat részének tekintjük a rendészetet és a honvédelmet is.

46 Weber, Max: *Gazdaság és társadalom 1.* KJK, Budapest, 1987. 227.; *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok.* KJK, Budapest, 1979. 269-273.

47 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 2010. 18-28.

## 8.1. A KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENTRŐL

A menedzserszemlélet először az 1930-as években, az amerikai államtudományban jelent meg, mégpedig olyan formában, hogy a komplex megközelítésnek köszönhetően a különböző tudományterületek szemléletét, eredményeit használták fel az államigazgatás stratégiájának kialakításához.<sup>48</sup> A menedzsmentszemléletet alkalmazók választ kerestek arra, hogy a klasszikusnak tekintett, centrális, hierarchikus közigazgatás Woodrow Wilson és később Max Weber<sup>49</sup> által kidolgozott modelljeit milyen formában és módon lehet átalakítani, megreformálni. Az *állambarát, ezért az állam pozícióját erősítő felfogás* képviselői közül Wilson a klasszikus hatalommegosztási törekvések ellenére azt vallja, hogy mindig van egy hatalmi központ, ezért a közigazgatás feladata, hogy ezt fenntartások nélkül szolgálja. A közigazgatásban dolgozó nem politikai kinevezetteknek az előírt munkafegyvellemel, professzionálisan, a kialakított hierarchiának megfelelően kell tevékenykedniük, számukra az érdekeik szerinti előmenetelt kell biztosítani és tevékenységüket élesen el kell választani a politikai felépítménytől.<sup>50</sup> Ugyanis a politika feladata, hogy a közigazgatás hatékony és eredményes munkavégzéséhez biztosítsa a jogi keretek kialakítását, a közpolitika mint ágazati vagy szakpolitikák (egészségügyi, felsőoktatási, adózási, biztonsági stb.) kidolgozását. A közigazgatásnak pedig a jog következetes végrehajtásán kell fáradoznia. Weber a bürokratikus szervezeti keretet *a jogi, a gazdasági és a technikai racionalitás* megvalósításának alapvető feltételeként kezeli. A bürokrácia struktúráját az alábbi jegyekkel írja le:

- a hivatali kötelezettségek felosztásával (munkamegosztás);
- a meghatározott hatáskörök rendszerével (kompetencia, döntési jogkör);
- a teljesítési kötelezettségek körülhatárolt területeivel (hivatal, feladatkör vagy állás);
- a teljesítéshez szükséges parancsadási hatáskörrel (utasítási jogkör);
- a személytől független és általános érvényű szabályozottsággal (törvények, egyéb szabályozók);
- a képzettsége alapján megfelelőnek tűnő személyi állománnyal;
- a hivatali hierarchiával;
- a hivatalvezetés technikai szabályaival és normáival (például szolgálati út);
- a feladatteljesítés iratokon, aktákon alapuló voltával.<sup>51</sup>

A wilsoni-weberi modelleknek voltak olyan követői – például Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Frank Johnson Goodnow, William F. Willoughby –, akik lényegében *támogatták* és módosításokkal, kiegészítésekkel gazdagították a klasszikus irányzatot.<sup>52</sup> A „New Public Administration” (új közigazgatás) felfogását átmeneti, *közvetítő irányzatnak* nevezhetjük, mert az állambarátság elfogadása mellett ez a megoldás az egyének, a csoportok, a társadalmi osztályok és az egész társadalom értékeit is fontosnak tartja preferálni, melynek következtében a társadalomnak az állam felett kontrollt kell gyakorolnia. Ennél a felfogásnál nyomatékosan megjelenik:

48 Juhász Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy A New Public Management, a New Governance és az újweberiánus szemlélet vizsgálata*. 4. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (letöltve: 2015. 03. 26.)

49 Woodrow Wilson, az USA 28. elnöke, 1885-ben a *Congressional Government (Kongresszusi kormányzat)* és az 1887-ben kiadott *The Study of Administration (Az igazgatás tanulmányozása)* munkáiban, Max Weber, német közgazdász, szociológus, a korábban hivatkozott írásaiban fejtette ki nézeteit a klasszikusan értelmezett, bürokratikus közigazgatásról.

50 Ostrom, Vincent: *Intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1989. 21-22.

51 Weber, Max: *Gazdaság és társadalom I.* KJK, Budapest, 1987. 226-227.

52 Lásd bővebben: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Első kötet. Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003. 18-30.

- a közigazgatás szervezési oldalának hangsúlyozása;
- a gyors társadalmi változásokra történő reagálási képesség erősítése;
- a monitoringra alapozott tervezés (elsődlegesen közpolitikai) fontossága;
- a körültekintő döntés-előkészítés;
- a rugalmas vezetés;
- a dinamikus működési elvű munkacsoportokba szervezett végrehajtás.<sup>53</sup>

A *kritikai irányzatok* sorából ki kell emelni a „human relations” iskolát, amely a közszolgálati szervezetben tevékenykedő egyént, a főnök-beosztott viszonyt, a munkamagatartást, a kommunikációt, a motiválást és a weberi elgondolásnál lazább kontrollt helyezi a folyamatok középpontjába. Az „intézményi (institucionalista)” iskola a racionális és inkrementális döntésekkel, a szervezeten belüli emberi magatartással, viselkedéssel, valamint az intézményi politikával foglalkozik.

A „public choice (közösségi választások)” iskolája az ügyfél-ügyintéző kapcsolatot, a decentralizációt, a közszolgálat piacként történő értelmezését, a közjavak elosztását, a közigazgatás teljesítményének növelését, a közfeladatok külső szereplőkkel való ellátását emeli ki.<sup>54</sup> Ennél az iskolánál jelenik meg nyomtatékosan az üzleti menedzsmentre (business management) jellemző megoldások közül jó néhány, amelyeket a közmenedzsmentben bevezetésre javasolnak. (Itt kell megjegyezni, hogy a közmenedzsment vs. üzleti menedzsment mellett használatosak még a közszektor/közszolgálat-magánszektor, a közigazgatás-magánigazgatás és hasonló fogalompárok is.)<sup>55</sup>

Az *állambarát felfogást valló irányzatokkal szemben* a XX. század hetvenes, nyolcvanas éveiben bontakozott ki az a *társadalom- vagy piacbarát* megoldás, amely a közigazgatás alacsony hatékonyságára, tehetetlenségére, valamint a II. világháborút követő időszakban kifejlődött jóléti állam válságára adott válaszként hívta életre a „New Public Management” (új közmenedzsment, NPM) mozgalmát. Ennél a felfogásnál egyszerre jelenik meg a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága iránti igény. A mozgalom szószólói további célként jelölték meg a közszolgálat eredményességének növelését és a felhasználók tájékozódásának megkönnyítését. Hangsúlyosan fogalmazódik meg náluk az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való erőteljesebb támaszkodás, a teljesítmény fokozása, továbbá a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser típusú megoldása, a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia növekvő átvétele.<sup>56</sup> Az NPM-mozgalom számos kérdést illetően erőteljes hatást gyakorolt a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodására is.

53 Frederickson, George H.: *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1980. 31-111.; Stumpf István – Gellén Márton: *A jó kormányzás felé*. In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 15.; Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 65-67. Forrás: [http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD\\_dolgozat\\_GellenMarton\\_vegleges.pdf](http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf) (letöltve: 2015. 06. 22.)

54 Lásd bővebben: Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 65-67. Forrás: [http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD\\_dolgozat\\_GellenMarton\\_vegleges.pdf](http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf) (letöltve: 2015. 06. 22.)

55 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 2010. 28.

56 Hajnal György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés, Budapest, 2004. 8. Forrás: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal\\_gyorgy.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf) (letöltve: 2015. 06. 21.)

A múlt század hetvenes éveinek végén kezdett kibontakozni a „Neo-Weberian State” (újweberiánus, NWS) irányzat. Az erős állam szükségességét hirdető felfogás – a globalizáció erősödése, a külső és a belső kihívások, fenyegetések kivédése,<sup>57</sup> a 2008-ban kitört gazdasági világválság, valamint (egyebek mellett) az NPM-mel szemben megfogalmazott kritikák hatására – napjainkban Európa számos országában új lendületet kapott, meghatározó mozgalommá vált. Vannak, akik a jelzett nézet képviselői közül az európai értékek újrafogalmazásaként, az új kihívásokra adandó megfelelő válaszok megadásaként,<sup>58</sup> mások az NPM antitéziseként tekintenek az NWS-re.<sup>59</sup> Az NWS *weberi és „neo” elemekből* épül fel. A „neo” elemek közül ki kell emelni, hogy a közszolgáltatnak a befelé fordulás helyett az állampolgárok szükségleteinek, igényeinek kiszolgálása irányába, tehát kifelé kell fordulnia, s ezt elsődlegesen nem a piaci eszközök átvételével, hanem a szakmai kultúra fejlesztésével tudja biztosítani. További fontos feladat a konzultációs lehetőségek bővítésével a képviseleti demokrácia megszilárdítása, kiszélesítése, valamint a társadalom szereplőinek az állami döntésekbe történő fokozottabb bevonása. A közpénzek felhasználásakor nem csupán a jogszerűsége, hanem az eredményessége, illetve az új elvekhez igazodó kontrollrendszer kialakítására is nagy hangsúlyt kell fektetni. A közszolgálat továbbfejlesztésénél arra is fontos figyelni, hogy az egyén (a személyi állomány tagja) képes legyen a tágabb összefüggéseket szem előtt tartva – az állampolgárok érdekében – javaslatokat tenni és döntéseket hozni. Más megfogalmazásban az NWS keretei között:

- az államközpontúságról,
- a jogállamiságról,
- a közszolgálat megóvásáról és
- a képviseleti demokrácia megerősítéséről van szó.

Az elméleti szakemberek közül sokan úgy gondolják, hogy az NPM-et és az NWS-t inkább egymás mellé kell állítani, hisz mindkettő esetében – igaz változó társadalmi, politikai, technikai, gazdasági stb. környezetben – mégiscsak egy *technikai, haszonelvű* megközelítésről van szó, amely jelentős mértékben hasonlít a Weber által megfogalmazott intézményi racionalitás alapvetéséhez.<sup>60</sup>

Az eddig leírtakból is következően a közszolgálati menedzsment *alkalmazási szintjei*, illetve *színterei* a fejlett országokat illetően meghatározhatók a következőkben:

- *az állam társadalmi szerepében* (az állam leépítésében, a piaci mechanizmusok kiterjesztésében, a privatizációban, a deregulációban, a köz- és a magánszektor közötti partnerségben a közfeladatok ellátása terén);
- *a kormányzati tevékenységben* (az olcsóság, a hatékonyság, az eredményesség – „3E” – állammal szemben megfogalmazódó elvárásaiban, a kötelező versenyeztetésben, a menedzsmenttechnikák alkalmazásában, a szakpolitika-alkotás formalizálásában, az ügynökségi elven működő szervezetek hierarchiájában);
- *a közszolgálati szervezetek működésében* (az önálló elszámolásban és felelősségen, a tervezés és a költségvetés kiterjesztett alkalmazásában, a menedzserelvben, a fogyasztói kartában).

57 Fukuyama, Francis: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 5–25.

58 Dunn, William N. – Miller, David Y.: *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review, 2007. 345–358.

59 Stumpf István – G. Fodor Gábor: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2. évf. 7. sz. (2008) 5–26.

60 Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 96–101. Forrás: [http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD\\_dolgozat\\_GellenMarton\\_vegleges.pdf](http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf) (letöltve: 2015. 06. 22.)

A közszolgálati menedzsment rendszertani megközelítésű *témakörfelosztása* alapján megkülönböztethetjük a *társadalompolitikai menedzsmentet* (a közpolitika érvényesítése, a közéleti etika szerepe a közszolgálat működtetésében, a privatizáció menedzselése stb.), a *közösségi döntéshozatal menedzselését* (stratégiai, projekt-, teljesítménymenedzsmentek stb.), valamint az *erőforrás-menedzsmentet* (emberierőforrás-, pénzügyi, információmenedzsmentek stb.).<sup>61</sup>

## 8.2. AZ EMBERI ERŐFORRÁS KIEMELT SZEREPE A KÖZSZOLGÁLAT MŰKÖDÉSÉBEN

A közszolgálati menedzsment – legyen szó bármelyik ismertetett és e műben nem tárgyalt megvalósulási formájáról – kiemelten foglalkozik a közszolgálat személyi állományának helyével, szerepével, feladataival, jogkörével, az emberi erőforrással szemben felmerülő elvárásokkal, az általános, a munkamagatartási és a teljesítménykövetelményekkel, az egyének fejlesztésével, nem utolsósorban pedig a munkavégzés ellentételezésével, az előrelépés lehetőségeivel, az ösztönzéssel, a munkavégzés hivatásetikai kereteivel. A közszolgálati menedzsment számára is rendelkezésre állnak – egyezően a versenyszférával vagy a nonprofit szektorral – a szervezetek működtetéséhez (az *emberi erőforráson* túl):

- a *pénzügyi* (költségvetési, pályázati stb.),
- a *technikai* (a munkavégzés módszerei, eszközei),
- a *piaci* (például ügyfelek, egyéb stakeholderok) és
- az *információ* kínálta *erőforrások*.

A jelzett erőforrások mindegyike szükséges a szervezeti működés és irányítás szempontjából, azonban – a közszolgálat sajátosságaira is tekintettel – az *emberi erőforrás, mint a szervezet alapvető erőforrása*, kiemelkedik közülük, és meghatározó jelentőséggel bír. Az emberi erőforrás bizonyos vonatkozásokban hasonlóságot mutat az egyéb erőforrásokkal, de különbözik is azoktól. Annyiban hasonlítanak egymáshoz, hogy valamennyi erőforrás adott kapacitással és teljesítménnyel, jól körülírható tulajdonságokkal rendelkezik, megszerzésük a piacról, illetve a munkaerőpiacról történik, és értéküket a keresleti-kínálatti viszonyok határozzák meg.

Az emberi erőforrás az alábbiak tekintetében különbözik az egyéb erőforrásoktól:

- olyan *tartós erőforrás*, amely nem kopik használat közben, sőt a fejlesztések eredményeként és a megszerzett tapasztalatok révén inkább folyamatosan javul, értékteremtővé válik;
- hosszú munkaciklusú (40-45 év), teljesítőképesége fokozható (mindegyik karrierfázisban más jellemzők az erősségei, amelyekből mindig a legmeghatározóbbat kell kihasználni);
- ez az erőforrás *nem raktározható*, mert amit az adott pillanatban a menedzsment nem használ fel, illetve ki, az elvész;
- az ember *nem utánozható* (a termékek, a szolgáltatások, a technológia lemásolható, sőt hamisítható is, de az ember nem);
- *nnovatív, megújuló, értékteremtő, döntéshozó* (képes a folyamatos minőségi növekedésre, önmagga megújítására, fejlesztésére, a változások feldolgozására, az azokhoz való alkalmazkodásra, új értékek létrehozására és teljesítménye növelésére, valamint a munkavégzéséhez és az egyéb tevékenységeihez kötődő döntések meghozatalára);

61 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 2010. 65-77.

- *nem tulajdona a közszolgálati szervezetnek* (pénzügyi, számviteli szempontból nem képezi a saját tőke részét, de a közszolgálati szervezet értékét feltétlenül növeli);
- az emberi erőforrás *mobilitás, ugyanakkor nehezen lecserélhető és helyettesíthető* (elmegy, ha elégedetlen, vagy ha jobb ajánlatot kap, illetve a nagy tapasztalattal rendelkező közszolgálat nehéz vagy lehetetlen pótolni, mert általában ők az adott szervezet sikerének letéteményesei, hiányuk viszont törvényszerűen kudarchoz vezet);
- az ember *tudástőkével rendelkezik* (intellektuális, gyakorlati és érzelmi kompetenciákkal felvértezett, van kapcsolatrendszere, és a kizárólag rá jellemző munkamagatartással, viselkedéssel, etikai beállítódással stb. bír).<sup>62</sup>

A fentiek alapján könnyen belátható, hogy az emberi erőforrás az *értékteremtés és a versenyelőny biztosítása* szempontjából semmivel sem pótolható, azonban a kívánt szervezeti szintű eredmény elérése az egyéb erőforrások észszerű felhasználása nélkül nem lehetséges. A munkát végző emberben rejlő erőforrás, lehetőség hatékony kiaknázását hivatott elősegíteni az a funkcionális szakterület, amely a világon mindenhol, az érintett szervezet jellemzőihez igazodva, a menedzsmenttel együtt felelős a tárgyalt tevékenységért.

Az emberierőforrás-gazdálkodást fejlődéstörténetileg öt fő szakaszra lehet osztani:

1. a személyzeti adminisztráció (a XIX. század közepétől a II. világháború kezdetéig),
2. a személyzeti menedzsment (a II. világháború végétől a XX. század nyolcvanas éveinek közepéig),
3. az emberierőforrás-menedzsment (a XX. század nyolcvanas éveinek végétől),
4. a stratégiai emberierőforrás-menedzsment (a XX. század kilencvenes éveinek elejétől), valamint
5. a nemzetközi emberierőforrás-menedzsment (a XX. század kilencvenes éveitől) szakaszára.<sup>63</sup>

Ezek a periódusok egymásra épülnek, az újabbak kiegészítik, illetve módszer- és eszközrendszerükben gazdagítják a korábbi időszakra jellemző megoldásokat. Teszik mindezt úgy, hogy az adminisztratív feladatellátástól kezdve egyre összetettebb, integráltabb, stratégiai alapú, rendszerközpontú, proaktív hozzáállást és az érintett szervezet számára hozzáadott értéket biztosító, a nemzetközi szintéren is helytálló működést érnek el.

### 8.3. A STRATÉGIAI ALAPÚ, INTEGRÁLT EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS KÖZSZOLGÁLATI RENDSZERMODELLJE

A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a magyar közszolgálatra általánosságban jellemző emberierőforrás-gazdálkodás *a személyzeti adminisztráció és az emberierőforrás-menedzsment „határvidékén” helyezkedik el.*<sup>64</sup> A Magyar Zoltán Közigazgatás-

62 Szakács Gábor: *Személyügyi menedzsment. (A közszolgálati stratégiai emberi erőforrás menedzsment alapjai.)* NKE, 2013. 2-4. Forrás: [https://vtki.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/szakacs-gabor-szemelyugyi-menedzsment.original.pdf](https://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/szakacs-gabor-szemelyugyi-menedzsment.original.pdf) (letöltve: 2015. 06. 23.)

63 Peretti, Jean-Marie: *Fonction personnel et management des ressources humaines.* Vuilbert, Párizs, 1990. 573.

64 Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány)* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 19-20. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13\\_HR\\_AGAZATI\\_TANULMANY\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf) (letöltve: 2015. 06. 23.)

fejlesztési Program,<sup>65</sup> valamint az ennek folytatására életre hívott, Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020),<sup>66</sup> a *stratégiai emberierőforrás-menedzsmentre jellemző állapotot kívánja a közszektorban fokozatosan kiépíteni*. A megvalósítás jogi keretét, a végrehajtás feladat- és ütemtervét, az új életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozattal hirdették ki. Ennek a jelentős minőségi előrelépést feltételező hosszú távú célnak az elérése érdekében dolgozták ki a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét, amely megfelelő alapot, illetve elméleti háttérrel biztosít a közszolgálaton belül folyó emberierőforrás-gazdálkodás megújításához (a rendszermodell folyamatábráját lásd az 1. ábrán).

A rendszermodell felsorakoztatja mindazon – legfontosabbnak ítélt – *külső* (hazai, illetve nemzetközi) *kihívásokat*, *belső* (a közszolgálatra jellemző) *környezeti hatásokat* és az adott *szervezet versenyképességét befolyásoló tényezőket*, amelyek keretbe foglalják a közszolgálat működésének egészét, így a területen folyó emberierőforrás-gazdálkodást is.<sup>67</sup> A kiemelt elemekkel egyaránt számolni kell a szervezeti szintű stratégia tervezésénél, az ehhez igazodó *humánstratégia*, *humánpolitika kialakításánál*, az emberierőforrás-gazdálkodás alapeladatának ellátásánál, a *stratégiai*, az *operatív* és az *adminisztratív* jellegű tevékenységek humán folyamatokba szervezett megoldásánál.

Az emberierőforrás-gazdálkodás *alapeladata*, *célja*, hogy – a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők irányításával, hathatós közreműködésével – összhangot teremtsen egyrészt az elvégzendő feladatok, az ezekhez rendelt elvárások, követelmények, a teljesített munkáért járó ellenszolgáltatások (ösztönzés), másrészt a jelzett kihívásoknak leginkább megfelelni képes, felkészült, az elvárt kompetenciakészlettel rendelkező, magas teljesítmény nyújtására kész, kellően motivált és elkötelezett személyi állomány biztosítása között. Ezt a személyi állományt a kérdéses szervezet által igényelt számban, összetételben, helyen és időben kell folyamatosan biztosítani, a felvetett közszolgálati életpályáját a leghatékonyabban menedzselni (előmenetel, utánpótlás, karrier, fejlesztés, ösztönzés, sokrétű szolgáltatások, megfelelő munkakörülmények stb.), és ezek eredményeként az arra érdemeseket a rendszerben megtartani. A vázolt alapeladatnak akkor lehet eleget tenni, ha egyértelműen meghatározottak a *munkakörök* (munkaköri leírások, munkaköri specifikációk által), az érintett szervezeteknél *rendszeresített munkakörökből* összeáll a *közszolgálat munkaköri katasztere*, és az itt szereplő – közel egyező tartalmú – munkakörökből olyan „*munkakörcsaládok*” épülnek fel, amelyek a közszolgálaton belüli életpályáknak tartalmát, célt adó (szakértői, specialista, vezetői) *karrierutakba* rendezhetők. Ezek a karrierutak – az egyéb szükséges feltételek megteremtése esetén – a vertikális és a horizontális mozgások, a mobilitás, az átjárás lehetőségét is biztosítani tudják a személyi állomány számára.

A *rendszermodell gerincét hat humán folyamat* (stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés, emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés [közszolgálati életpálya-menedzsment], teljesítménymenedzsment, ösztönzésmenedzsment [kompenzáció, javadalmazás], személyügyi szolgáltatások és tevékenységek

65 Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.* KIM, Budapest, 2011. június 10. 42–45. Forrás: <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (letöltve: 2015. 06. 22.)

66 *Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020).* Miniszterelnökség, Budapest, 2015. 60–80. Forrás: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_fejleszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (letöltve: 2015. 06. 22.)

67 A terjedelmi korlát miatt eltekintünk ezek részletes bemutatásától. Bővebben lásd: Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR menedzsment.* NKTK, Budapest, 2015. 32–49.

[személyügyi, munkaügyi, humánigazgatási]) és az ezekhez tartozó összesen közel száz humán funkció<sup>68</sup> alkotja. Az egyes humán folyamatokhoz azokat a humán funkciókat lehet besorolni, amelyek tartalmukat, feladatellátásukat, szabályozási környezetüket, belső szakmai logikájukat és a működtetésük révén remélt eredményeket alapul véve összekapcsolhatók. Amíg a humán folyamatok állandónak tekinthetők, addig az azokat felépítő humán funkciók – attól függően, hogy hol, mikor, milyen jogi, gazdasági, politikai, társadalmi stb. kontextusban, milyen jövőkép és stratégiai elképzelések megvalósítása céljából alkalmazzák azokat – folyamatosan változhatnak, megszűnhetnek vagy újként a rendszer részévé válhatnak. A humán folyamatok – teljes körű kiépítésüket és optimális működtetésüket feltételezve – olyan integrált rendszert alkotnak, ahol a kérdéses elemek mátrixszerű, dinamikus kapcsolatban vannak egymással, a szervezeten belüli szakmai és egyéb funkcionális szakterületekkel, továbbá a közszolgálati menedzsmenthez tartozó – korábban bemutatott – átfogó menedzsmenttevékenységekkel. Az integrált rendszerműködés megvalósítása azért szükséges, mert a jelenlegi helyzetre jellemző túlbürokratizált, túladminisztrált, túlszabályozott, „szigetszerűen” végzett feladatellátásból általában alacsony hatásfokú munkavégzésre lehet számítani. Ezért kiemelt cél, hogy a közszolgálat át tudjon lépni abba a – kormányzati stratégiai tervekben meghatározott – állapotba, amikor az egyes humán folyamatok és humán funkciók egymás hatását felerősítve képesek a köz szolgálatára érdekében az adott szervezet feladatellátásának támogatására, stratégiai alapú, törvényes, eredményes, költséghatékony és egyben megfelelő hatásfokot elérő, hozzáadott értéket biztosító, proaktívan végzett, a versenyképességet növelő emberierőforrás-gazdálkodásra.

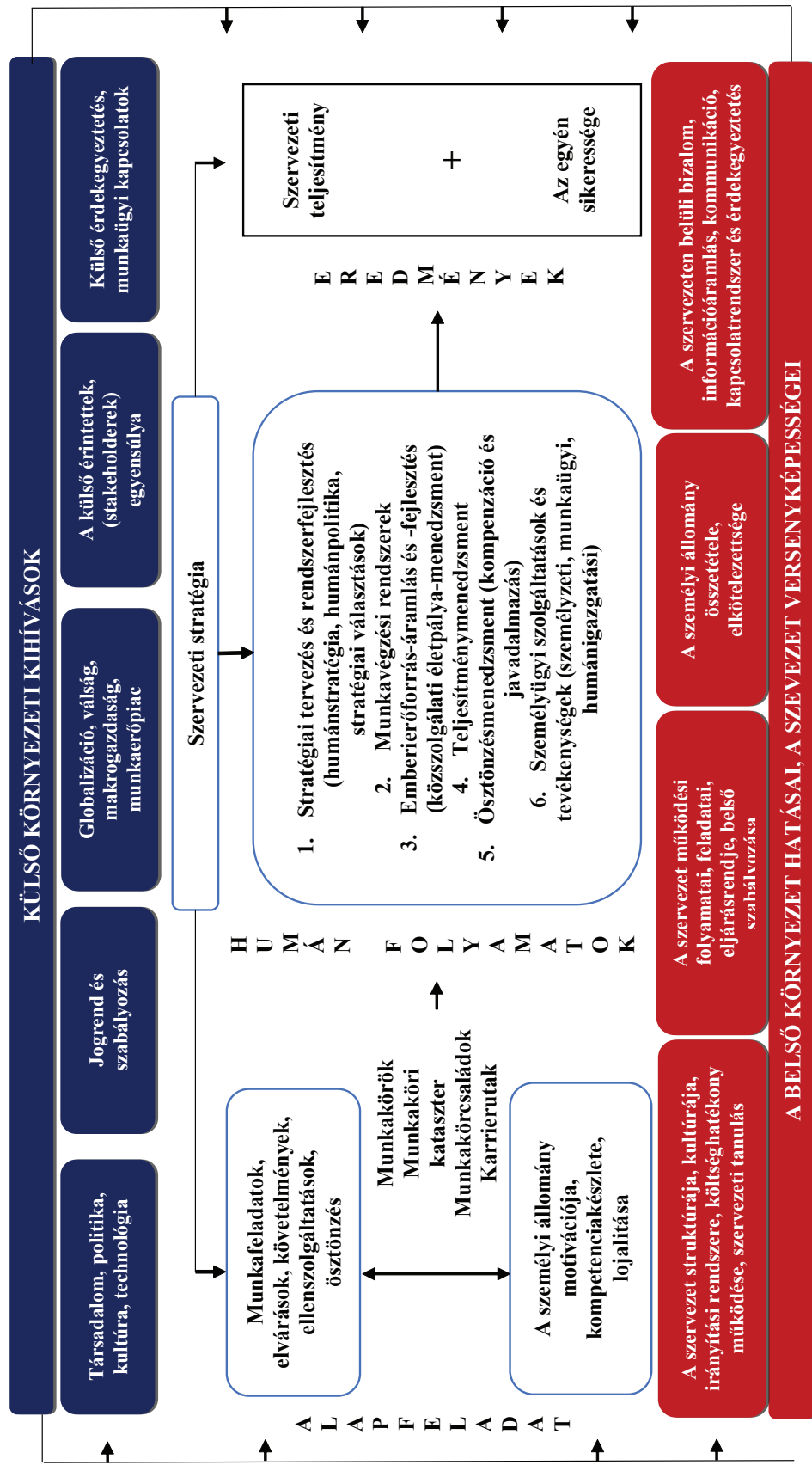
A rendszermodell következetes alkalmazásával, valamint az ehhez igazodó jogi környezet kialakításával a végső *eredmény* akkor valósul meg, ha – egyebek mellett az emberierőforrás-gazdálkodásnak is köszönhetően – az érintett szervezetek úgy érik el azt a szintű *szervezeti teljesítményt*, amelyet elvárnak tőlük, hogy mindeközben *a személyi állomány is sikeresnek, elégedettnek érezheti magát*. Magyarán mondva *a szervezeti és az egyéni érdekek összhangját, a szervezeten belüli bizalmat* sikerül folyamatosan fenntartani, illetve – ha lehet – tovább javítani. Ehhez:

- összehangolt belső tevékenységre, szoros együttműködésre,
- nyitott kommunikációra és információáramlásra,
- valamennyi (külső és belső) érintett (stakeholder) hatékony kapcsolatára,
- a szervezeti tanulás megvalósítására,
- a változások elfogadására,
- a szervezeti kultúra fejlesztésére,
- a mindenkori helyzethez igazodó vezetésre,
- a felhatalmazás (empowerment) szélesebb körű alkalmazására van minimálisan szükség.

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljének fokozatos kiépítése a közigazgatás (államigazgatás, önkormányzati igazgatás), a rendvédelem és a honvédelem területén – az egyes életpályamodellek bevezetésével egyetemben – valósul meg. A fejezetben tárgyalt kérdéseket elsődlegesen a közigazgatás szemszögéből vizsgáljuk.

68 A humán funkciókat nevezik még humán tevékenységeknek, humán feladatoknak, HRM-gyakorlatoknak és a közszolgálatban – az állományviszonyt szabályozó törvényekben, rendeletekben szereplő megnevezés miatt – jogintézményeknek.





1. ábra: A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje<sup>69</sup>

69 Forrás: a szerző saját szerkesztése.

### 8.3.1. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS A RENDSZERFEJLESZTÉS HUMÁN FOLYAMATA

A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humán folyamata – a később bemutatandó személyügyi szolgáltatások és tevékenységek humán folyamatával megegyezően – valamennyi egyéb humán folyamattal szoros kapcsolatban, együttműködésben van, mindegyikre jelentős hatást gyakorol. Ennek a humán folyamatnak a rendszermodellben való elhelyezése, illetve alkalmazása nyújt biztossítékot arra, hogy a közszolgáltatón belül stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodásról beszélhessünk. A tárgyalt humán folyamat érvényre juttatásához *három feltételnek*<sup>70</sup> indokolt teljesülnie.

Elsőként az emberierőforrás-gazdálkodáson belül érvényre kell juttatni *a felső vezetői nézőpontot*. A szakterületnek jelentős mértékben hozzá kell járulnia a szervezet hosszú távon is érvényesülő értékteremtéséhez, értéknöveléséhez. Ezért a jogalkotóknak és a döntéshozóknak az emberierőforrás-gazdálkodási szakterületet olyan helyzetbe kell hozniuk, az ott dolgozókkal szemben pedig olyan elvárásokat kell megfogalmazniuk, hogy – a feltételek együttállása esetén – képesek legyenek a hivatkozott kormányzati stratégiákban meghatározott érdemi változások megtételére. A felső vezetői nézőpont érvényesítése érdekében az emberierőforrás-gazdálkodásban dolgozó vezetőkkel egyetemben a közszolgálat minden vezetőjének, különösen a munkáltatói jogkörrel rendelkező felső vagy magasabb vezetőknek képessé kell válniuk a stratégiai gondolkodás és nézőpont megértésére, a stratégiai célok meghatározására, lebontására, a folyamatok szükséges átalakítására, a felhatalmazás (empowerment) érvényesítését biztosító, legkorszerűbbnek számító vezetői stílusok (például helyzetorientált, természetes, felhatalmazó, fejlesztő, coaching) alkalmazására.

Az elvárt *sikerhez* ebben az összefüggésben a *tudás* (az információ), valamint a *felhatalmazás* együttes eredményeként megszülető *teljesítmény elérésén* keresztül vezet az út. Nagyon fontos, hogy a szervezetek felső vagy magasabb vezetői minden esetben vonják be az emberierőforrás-gazdálkodást irányító vezetőket a stratégiai döntések előkészítésébe, és tegyék számukra lehetővé, hogy az általuk képviselt funkcionális szakterület szempontjait, a személyi állomány érdekeit érvényesíthessék az operatív feladatok végrehajtásakor is. A felső vezetői nézőpont megvalósításába az is beletartozik, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás szakterületén tevékenykedőknek, különösen a munkát irányítóknak, tisztában kell lenniük a szervezetük által folytatott általános és speciális szakmai tevékenységek legfontosabb szegmenseivel, sajátosságaival, céljaival, elért eredményeivel stb. Hisz kizárólag ekkor képesek hatásosan közreműködni a szervezet egészét érintően megszülető szakmai és egyéb funkcionális (pénzügyi, IT, kommunikációs stb.) stratégiai tervek, célok meghatározásába, a döntések együttes előkészítésébe, a feladatok közös végrehajtásába, azok kontrollálásába, monitoringjába, az elvégzett feladatok elemzésébe, értékelésébe és az indokolt továbbfejlesztések megtételébe is.

A második feltételnek a közszolgáltatón belül is akkor lehet eleget tenni, ha az emberierőforrás-gazdálkodást a *szervezetek versenyképessége szempontjából kritikus tényezőként* kezelik. Az emberi erőforrásra mint versenytényezőre egyrészt a közszolgálati szervezet értékének meghatározásakor (statikus értelmezés), másrészt a kitűzött stratégiai célok eléréséhez vető út megtételekor (dinamikus

70 Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 46–48.

értelmezés) gondolhatnak kiemelt fontossággal. A közszolgálati munka értékét ugyanis ez a tényező jelentősen megemeli, ha a szervezetek soraiban felkészült, magas szakmai tudással, általános műveltséggel, az ellátandó feladatokhoz igazodó kompetenciakészlettel és megfelelő munkamagatartással rendelkező személyi állomány áll rendelkezésre. A stratégiai célok érvényre juttatásában ugyanakkor jelentős versenyelőnyt jelent, ha a vezetők és a személyi állomány legtöbb tagja a változásokra gyorsan, rugalmasan reagál. Azonban még ennél is jobb megoldás, ha proaktív fellépéssel képesek megfelelni a kihívásoknak, olyan szervezeti kultúrát és szervezeti tudásbázist építenek fel, illetve működtetnek, amely biztosítja a társadalom megelégedettségét, így a versenyben való helytállást. Ezeknek a feltételeknek pedig kizárólag az emberi erőforrás tud eleget tenni. Amennyiben a tárgyalt kritikus tényező nem áll a kellő minőségben rendelkezésre, akkor a közszolgálat versenyhátrányba kerülhet, tehát nem tud megfelelő szinten és mennyiségben megfelelni a köz szolgálatának. Többek között ezért is kiemelten fontos, hogy az érintettek *a feladatokat ellátó embert*, a személyi állomány valamennyi tagját *a folyamatok középpontjába állítsák*. Ennek megfelelően pedig valóban úgy bánjanak velük, úgy törődjenek a munkát végzőkkel, és számukra olyan jogi, anyagi, erkölcsi, vezetési, munkavégzési stb. környezetet teremtsenek, hogy egyértelműen kifejezésre jusson: *a szervezet legfontosabb erőforrásának, tartópillérének, értékének a munkát végző embert tartják!*

A harmadik követelménynek akkor lehet megfelelni, ha az emberierőforrás-gazdálkodás *integráló szerepe is érvényesül*. A hatékonyan és eredményesen végzett emberierőforrás-gazdálkodás nem nélkülözheti azt a fajta munkavégzést, hozzáállást, amikor a rendszermodellt alkotó humán folyamatok és humán funkciók alkalmazását – ahogy korábban már jeleztük – egy belső integrált egységként fogjuk fel. Azonban a belső integráció mellett – a stratégiai és az egyéb célok megvalósítása érdekében – a külső integráció kérdése is egyre fontosabbá válik. Ugyanis a szervezetek sikeres tevékenysége szempontjából meghatározó jelentőséggel bíró stakeholderek bevonása, a velük való folyamatos együttműködés, a tőlük remélhető visszajelzések nélkülözhetetlen tényezővé lépnek elő. Az integráló szerepkörhöz igazodva a jelenlegi, zömében támogató funkciónak megfelelő emberierőforrás-gazdálkodást fokozatosan át kell állítani *a koordinációt, együttműködést előtérbe helyező és a vezetők módszertani eligazodását is megoldó tevékenységgé*. Az integráló szerep azt is jelenti, hogy az emberierőforrás-gazdálkodásnak tevételesen, mint a koordinációt kézben tartó szervezeti egységnek, részt kell vennie a szervezetek korszerűsítésében, a belső rendszerek fejlesztésében, a stratégiai szemlélet és gondolkodás elterjesztésében, a változások, valamint az ezekkel együtt járó átalakuló folyamatok menedzselésében.

Az eddig felsoroltakon túl az emberierőforrás-gazdálkodásnak koordináló szerepet kell vállalnia még a szervezeti kultúra indokolt átalakításában, a minőségbiztosításban, a tudás közvetítésében, illetve megosztásában, a tanuló szervezet kialakításában, az innováció és a szervezeti kommunikáció működtetésében, az információáramlásban, a biztonsági, az IT-, valamint a logisztikai menedzsment együttműködésének elősegítésében. A közelmúltban egyre intenzívebben megfogalmazódik annak az igénye is, hogy az emberierőforrás-gazdálkodásba integrálni kell mindazon tevékenységeket, ismereteket, megoldási módozatokat, amelyek az integritással, az esélyegyenlőséggel, a fenntarthatósággal, a diszkriminációmentességgel, a környezettudatossággal és a szolidaritással állnak összefüggésben. Ebből is jól érzékelhető, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás professzionalizálódása egyre nagyobb mértékű, mert az e területen tevékenykedők nem nélkülözhetik a HR átfogó ismerete, valamint a munkavégzésükhöz szükséges speciális tudás és gyakorlat mellett a komplex szemléletmódot, a változások kezelésének képességét, a jogi, a közgazdasági, a technológiai, a pszichológiai, a szociológiai, a szervezési-vezetési (menedzsment), az IT és az egyéb szakterületek ismereteit sem.

A stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés humán folyamatán belül kiemelten kezelendő humán funkciók: a humánstratégiai terv elkészítése, a végrehajtás menedzselése, a legfontosabb stratégiai irányok meghatározása, a stratégiai döntések előkészítése. A humánstratégiát minden esetben a szervezeti stratégia által meghatározott célok szolgálatába kell állítani. További humán funkcióknak tekintendő a hivatásetikai normák szervezeten belüli realizálása, a szervezetre jellemző munkamagatartási elvárások, viselkedési normák meghatározása, azok érvényre juttatása. A szervezeti kultúra építőköveinek (például értékek, hiedelmek, szokások, attitűdök) feltárása, ismertté tétele, valamint az imént kiemelt koordinatív és együttműködési feladatok teljesülése és érvényesítése az egyéb humán folyamatok működtetése során szintén kiemelt jelentőséggel bír.

A tárgyalt humán folyamathoz tartozó humán funkciók többsége jogilag nem szabályozott tevékenység, ezért megvalósulásuk – az aktuális politikai szándékokon túl – jórészt az érintett felső vezetők akaratától, hozzáállásától, vezetői tapasztalatától, valamint a törekvésekben őket támogatni képes humán szakemberek felkészültségétől, elkötelezettségétől függ. Az egyéb humán folyamatokon belül is találunk még számos olyan humán funkciót, amellyel a törvényalkotás nem foglalkozik, tehát a nyilvánosság számára nem jelenik meg mint jogintézmény, azonban a szervezet sikeres működése és az állomány tagjainak meglegedettsége szempontjából jelentőséggel bír. Ezért is számít stratégiai kérdésnek az, hogy a tárgykörbe eső jogi szabályozás és a közszolgálati menedzsment részét képező emberierőforrás-gazdálkodás összhangját, egymásra épülését milyen szinten, milyen formában és hogyan sikerül megvalósítani.

### 8.3.2. A MUNKAVÉGZÉSI RENDSZEREK HUMÁN FOLYAMATA

Az emberierőforrás-gazdálkodás a stratégiai tervezéshez és a rendszerfejlesztéshez igazodva, a munkavégzési rendszerek humán folyamatához tartozó humán funkciók segítségével a *szervezetfejlesztési elveknek*, a szervezeti kultúra által megjelenített *értékrendnek*, valamint a *vezetés filozófiájának* megfelelő technikákat, módszereket, megoldásokat alakít ki, illetve használ fel, mégpedig a szervezeti működés hatékonnyá tétele érdekében. A munkavégzési rendszerek humán folyamatánál a stratégiai döntést az jelenti, hogy a kormányzat – és ebből adódóan a közszolgálat egésze – milyen típusú munkavégzési rendszer kialakítását tartja időszerűnek és célravezetőnek. (Visszaülve a közszolgálati menedzsmenttel foglalkozó részre, jól látható, hogy például az inkább társadalom- vagy piacbarát NPM- és az állam pozícióját erősíteni akaró NWS-irányzatok eltérő elvi alapról és szándékkal lépnek fel, ugyanakkor a konkrét problémák megoldásához *sokszor egyező módszereket, menedzsmenttechnikákat használnak fel*, különösen az emberierőforrás-gazdálkodásban.) A munkavégzési rendszer kialakításánál alapvetően öt fő tényezőt vesznek figyelembe a szakemberek. Ezek a következők: a jórészt munkakörökbe szervezett elvégzendő munkafeladatokat, a munkavégzés technológiáját, a munkavállalói készségeket és kompetenciákat, az emberierőforrás-gazdálkodási rendszereket és gyakorlatokat, valamint a szervezet vezetésének filozófiáját, stílusát. A közszolgálat vonatkozásában a felsoroltakat ki kell egészíteni az uralkodó politikai szándékokkal, a költségvetési lehetőségekkel és a jogi környezettel. A munkavégzési rendszer kialakításánál *elvi kérdésként kell eldönteni*, hogy a technológia és/vagy az ember elsődlegessége valósuljon-e meg, mennyire építsenek a belső motivációra, milyen stratégiai elképzeléseket akarnak teljesíteni, valamint milyen vezetési filozófiához és szemlélethez rendelik hozzá a munkavégzés rendszerét. Az eldöntendő elvi álláspontok mellett *konkrét kérdésekre is megfelelő válaszokat kell adni*. Történetesen, hogy milyen legyen a munkavégzés specializáltsága, az egyéni és/vagy a csoportmunka dominanciája érvényesüljön-e, milyen fokú legyen a személyi állomány autonómiája, döntési és felelősségi jogköre,

hogyan kívánják az esetleges átfedéseket, redundanciákat kezelni, milyen formában szándékozzák az együttműködést és a tudásmegosztást előmozdítani, végül milyen mérvű dolgozói részvételt, bevonást tartanak indokoltnak érvényesíteni például a munkavégzési rendszer kialakításakor.

A fentiekre tekintettel a világ legtöbb országában a döntéshozók három, egymástól jól elkülöníthető elméleti megoldás közül választhatnak. Napjainkban a legelterjedtebbnek a *munkaköralapú, nyíltan nevezett rendszer* igénybevétele számít, ahol a szervezeten belüli *munkakörök egymáshoz viszonyított, relatív értéke* határozza meg azt, hogy az adott munkakört betöltő egyén hol helyezkedik el a bér- és besorolási rendszerben, milyen alapjuttatásra és – esetenként a szakterületén eltöltött munkaideje függvényében – milyen kiegészítő bérezésre, jutalomra számíthat, továbbá teljesítménye és egyéni fejlődése függvényében milyen karrierutak nyílnak meg előtte. Ezt az egyik szélső póluson elhelyezkedő megoldást, amely a rugalmasság és a teljesítményelvűség fenntartása miatt gyengébb foglalkoztatási garanciát biztosít, mint mondjuk a klasszikus bürokratikus rendszer – változó formában –, egyaránt alkalmazzák a közszolgálatoknál és a versenyszférában is. A munkaköralapú rendszerrel az egyes munkakörökhöz kötött feladatok végrehajtásának megfeleltethető specializáció játssza a főszerepet, és ezért az adott munkakörhöz keresik meg – a vezetők, a HR-esek és a kiválasztási specialisták – a legmegfelelőbbnek látszó munkaerőt. „Megfelelő embert a megfelelő helyre!” A munkaköralapú rendszer arra is megoldást kínál, hogy a különböző területeken tevékenykedők bérét, karrierlehetőségeit, képesítési előírásait, fejlesztési szükségleteit stb. viszonylag nagy biztonsággal – a munkaerőpiacon elfoglalt hely megállapítása, a versenyképesség fenntartása és javítása érdekében – össze lehessen hasonlítani egy másik országban, szektorban vagy szervezetben dolgozókéval.

*Köztes állapotot képvisel a második megoldás*, amely – más országok mellett – a magyar közszolgálatra is hosszú ideje jellemző. A jelenlegi helyzeten a közelmúltban megkezdett életpályareformmal akar a kormány változtatni. Ennél a *karrieralapúnak nevezett, zárt típusú*, ezért alapvetően rugalmatlannak minősíthető rendszerrel a személyi állomány iskolai végzettsége, leszolgált munkaideje alapján, lényegében automatikusan történik meg a bér- és besorolási rendszerben való előrehaladás, és a juttatások mértékének megállapítása. A teljesítmény elenyésző szerepet játszik – az egyébként is szűkre szabott – karrierépítésben, a bérezésben és az emberi erőforrás fejlesztésében. A magyar közszolgálat különböző ágazatainál az első és a most tárgyalt rendszer megoldás *alapját jelentő munkakör megítélése* sem tekinthető egységesnek. Hisz amíg a rendszetben és a honvédelemben jogszabályok által meghatározott *munkakörökről, munkaköri katasztrókról* beszélhetünk, addig a közigazgatásban ezek részben vagy egészben hiányoznak. Helyüket az elvégzendő *feladat meghatározása* foglalja el. A karrier típusú rendszer kevésbé alkalmas az összehasonlításra, a munkaerőpiaci lehetőségek felmérésére, a munkaerő-tervezésre, az érdemeken alapuló teljesítmény elismerésére, valamint a munkakörhöz kötődő, arra épülő humán funkciók magas színvonalú, integrált megvalósítására. További hátránya, hogy ma már közel sem nyújt olyan foglalkoztatási garanciát, illetve biztonságot, mint amit a wilsoni-weberi klasszikus modellek kínáltak.

A másik szélső póluson található *kompetenciaalapú munkavégzési rendszer megoldást*, amelyet jelenlegi tudásunk szerint a legrugalmasabbnak tartunk, még csak korlátozottan veszik igénybe a szervezetek. Használata főként a világ fejlett részén, a szolgáltatóiparban, a kutatás-fejlesztés, az IT és az innováció területén, valamint az egyéb high-tech-termékeket előállító iparágakban jellemző. Ez esetben az újdonságot az jelenti, hogy a kérdéses szervezeteknél *megszűnik* a munkaköralapú rendszerekre jellemző „*egy ember, egy munkakör*” elve. Ennél a rendszerrel az általános

problémamegoldás, a felhatalmazás, a munkatársak által magas szinten uralt kompetenciakészlet, továbbá a külső motivációt felváltó belső motiváció<sup>71</sup> kerül előtérbe. Ezért nem a munkakörhöz keresik meg a megfelelő embert, hanem a *munkatársak meglévő* – általában komplex kiválasztási eljárással azonosított vagy megjósolt – *kompetenciáihoz, kompetenciaszintjéhez igazítják az elvégzendő feladatokat*. Az ilyen munkahelyeken dolgozóknak tehát gyakran változó, összetett, innovatív kihívásokkal teli, sokrétű felkészültséget és kompetenciakészletet igénylő, embert próbáló teljesítménykövetelményeknek kell megfelelniük. Az elvárások óriásiak, de a minőségi munkáért, a magas teljesítményért járó ellenszolgáltatások sem hétköznapiak, ugyanakkor a foglalkoztatás garanciái meglehetősen gyengék. Igaz, hogy az ilyen személyi összetételnél a foglalkoztatási garanciák általában nem játszanak meghatározó szerepet. Ki kell emelni, hogy a kompetenciamenedzsment alkalmazása is kellő alapot kínál a rendszerek közötti komplex összehasonlításra, az egyes tevékenységi körök piaci értékének megállapítására.

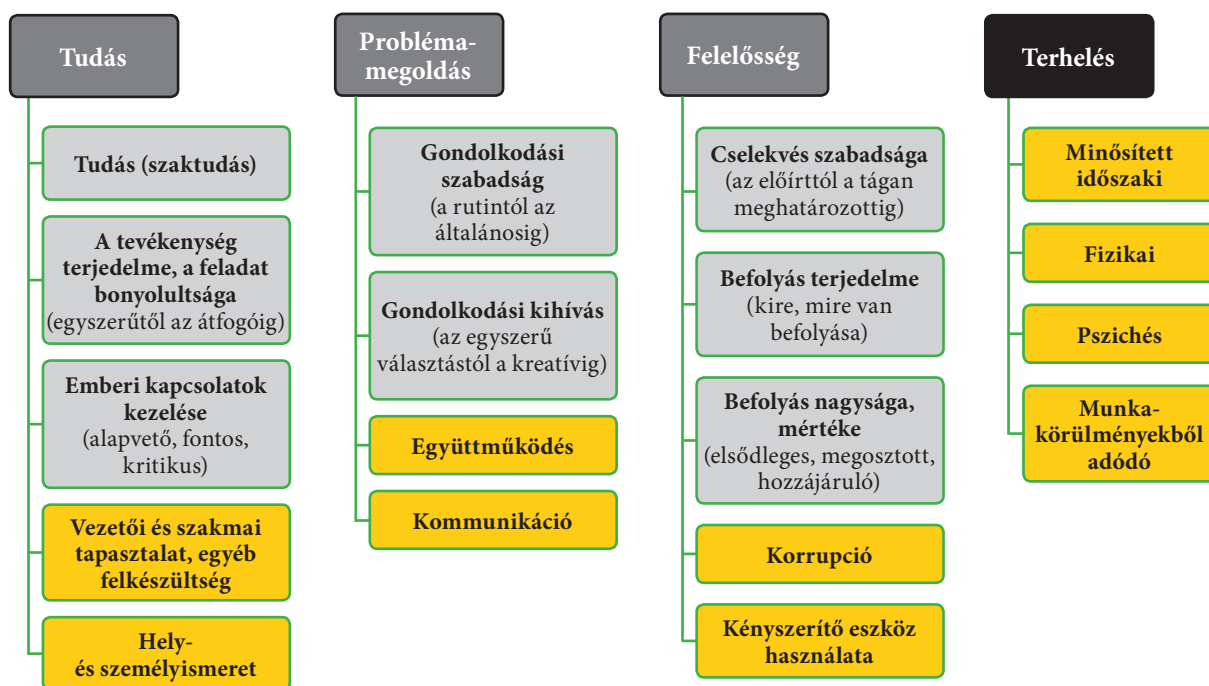
Annak ellenére, hogy a bemutatott munkavégzési rendszermegoldásokat elméleti síkon jól el lehet különíteni egymástól, a valóságban ezeket inkább *kevert formában* alkalmazzák. A „középre tartás” tendenciája, amikor a szervezetek sajátosságaik, lehetőségeik függvényében a legjobbnak látszó rész-megoldásokat kiválasztva alakítják ki az alkalmazandó humán funkciókat, bizonyíthatóan megtalálható úgy a versenyszférában, mint a nonprofit szektorban, vagy épp a közszolgáltatásban is. Sőt, az is megfigyelhető gyakorlat, hogy az elvégzendő tevékenységi körök, illetve munkakörök jellegéhez igazodó olyan vegyes megoldást alkalmaznak, ahol a munkaköralapú és a kompetenciaalapú rendszerek meghatározott elemeit egyidejűleg veszik igénybe, s ezekből építik fel a szervezetek munkavégzési rendszerét. Az emberierőforrás-gazdálkodásnak mint szakmának, valamint a politikának és a jogalkotóknak a közszolgáltatást illetően éppen az a felelősségük, hogy a változó körülményekhez igazodva, az igénybe vett rész-megoldásokból *koherens rendszert építsenek fel*, illetve az indokolt átalakításoknál a koherencia megtartására következetesen ügyeljenek.

Az igazán jól működő szervezetek esetében – függetlenül attól, hogy a fentiek közül melyik megoldást választják – alapkövetelménynek tartják a munkakörelemzések, illetve ezek részeként a kompetenciaelemzések teljes körű elvégzését, majd ennek a komplex, nagy szakértelmet igénylő munkának a három-négy évenkénti megismétlését. A szervezeti átalakítások, egyesítések, új szervezeti egységek, munkakörök létrehozása, munkakörök összevonása stb. esetén a munkakör- és kompetenciaelemzéseket szintén el kell végezni. A magyar közigazgatás is – a fejlett országokban alkalmazott legjobb gyakorlatot követve – egységes módszertan szerinti munkakör- és kompetenciaelemzést kezdett fokozatosan bevezetni a meghatározott területeken. A nagyvilágban legismertebbnek számító Hay Guide Chart Profile módszertan<sup>72</sup> magyar adaptációját alkalmazták, ahol a *tudással, a problémamegoldással és a felelősséggel* kapcsolatos sztenderd elemzési tényezőket egészítették ki a *terheléssel* (minősített időszaki, fizikai, pszichés, munkakörülményekből adódó), illetve tették differenciáltabbá újabb elemzési tényezők (vezetői és szakmai tapasztalat, egyéb felkészültség, hely- és személyismeret, együttműködés, kommunikáció, korrupció, kényszerítő eszközök használata) beépítésével.<sup>73</sup>

71 Részletesen lásd: Pink, Daniel H.: *Motiváció 3.0 (Ösztönzés másképp)*. HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2010.

72 Hay Group – Telkes tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. MEH, 2007. december 22.

73 Human Horizont Minőségi, Fejlesztő és Szolgáltató Kft.: *Összegző értékelés és javaslat a munkakör-elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről*. ÁROP 2.2.5 Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban. Budapest, 2012. május 31.

2. ábra: Munkakörelemzési tényezők<sup>74</sup>

A munkakörelemzés és az ennek részeként elkészített, az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges kompetenciák azonosításának eredményeit valamennyi humán folyamat, illetve számos humán funkció professzionális alkalmazásához – vagy mint kimeneti, vagy mint bemeneti információt – fel lehet, illetve ajánlott használni. Gondoljunk csak a munkaköri rendszer megtervezésére, a szervezeti struktúra és a munkafolyamatok kialakítására, a szervezetfejlesztésre, az általános munkamagatartási követelményekre, a szervezeti kompetencia-térkép összeállítására vagy a létszámgazdálkodásra, a toborzásra, a kiválasztásra, a közszolgálati életpálya-menedzsmentre, az emberierőforrás-fejlesztésre, esetleg az egyéni teljesítményértékelésre, a teljesítménymenedzsmentre, netán a munkakör-értékelésre, valamint az ösztönzésmenedzsmentre. Ezek közül most a *munkaköri rendszer megtervezését* kell kiemelni, hisz a korábban leírt munkakörök, munkaköri kataszterek, munkakörcsaládok és karrierutak egymásra épülő rendszere, amely a közszolgálati életpálya alapját képezi, munkakörelemzés nélkül – felelősen, szakszerűen, költséghatékonyan, a személyi állomány zömének megelégedettségét elérve – nem állítható össze.

A szervezeten belüli *kompetenciamenedzsment* elveinek és gyakorlatának megvalósításához elengedhetetlen a jelzett kompetenciaelemzés elkészítése. Ez mutatja meg azt, hogy melyik munkakör betöltéséhez milyen kompetenciákra van szüksége az ott dolgozónak, továbbá hogy ezekkel a kompetenciákkal milyen szinten kell rendelkeznie. A kompetenciaelemzések eredményeként kiemelt kompetenciákból állítható össze a szervezet kompetencia-térképe. A kompetencia-térkép akkor nyújt érdemi segítséget a felhasználóknak, ha az egyes kompetenciák jelentése, definíciója pontosan, egyértelműen meghatározott, csakúgy, mint a kompetenciák szintjei. A kompetenciamenedzsment kínálja lehetőségek kiaknázása (kompetencia-erőforrás tervezése, biztosítása, a rendelkezésre álló kompetenciapotenciál racionális felhasználása, fejlesztése, a teljesítmények

74 Forrás: a szerző saját szerkesztése.

növelése) szinte nélkülözhetetlen a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás megvalósításához.<sup>75</sup>

A jegyzet terjedelme sajnos nem teszi lehetővé, hogy az ismert kompetenciafelfogásokra, a kompetenciák osztályozására, a kompetenciamodellek bemutatására kitérjünk.<sup>76</sup> A kompetenciával foglalkozó szakirodalomban fellelhető fogalmi meghatározások közül viszont azt adjuk közre, amelyet alapként használtak fel a közszolgálatban bevezetett egyéni teljesítményértékeléshez, a vezetők kompetenciafejlesztéséhez, illetve a korábban tárgyalt munkakörelemzési megoldáshoz is. Ezek szerint a kompetenciák „*egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek okozati kapcsolatban állnak az adott munkakör ellátásához szükséges kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel.*”<sup>77</sup> A kompetencia tehát egy adott munkakörben megkülönbözteti a „sztárokat” a közepesektől. A kompetencia szerkezete *az ismeretből, a tudásból, a jártaságból, a készségből és a képességből* (tanítható és egy kívülálló számára is jól látható elemekből), *a szociális szerepekből vagy értékekből, az énképből, a személyiségvonásokból, valamint a motivációból* (a kívülálló számára nehezebben azonosítható, de fejleszhető elemekből) tevődik össze. A tudomány eredményeinek felhasználásával és az emberierőforrás-gazdálkodás korszerű módszeregyüttesének alkalmazásával a munkafeladatok elvárt szintű teljesítéséhez, egy-egy pozíció betöltéséhez szükséges szintű kompetenciamegfelelés ma már nagy biztonsággal megállapítható, előre jelezhető.

### 8.3.3. AZ EMBERIERŐFORRÁS-ÁRAMLÁS ÉS -FEJLESZTÉS HUMÁN FOLYAMATA (KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA-MENEDZSMENT)

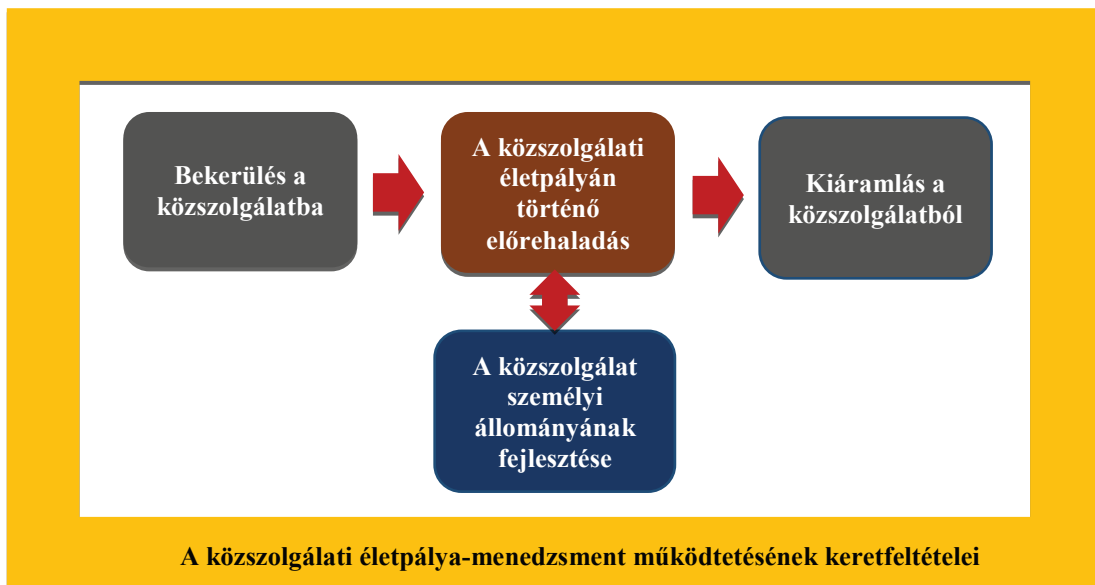
A rendszermodellben szereplő humán folyamatok közül talán ezt tekinthetjük a legösszetettebb, legtöbb humán funkciót egyesítő elemnek. A közszolgálaton belüli munkavégzés szabályait meghatározó törvények, kormány- és miniszteri rendeletek is ehhez a humán folyamathoz sorolható jogintézményeket tartalmaznak a legnagyobb számban. Ezért a közszolgálati menedzsmenttel és az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó részen belül, az egyébként kiemelten kezelt menedzsmenttechnikák bemutatása mellett, kitérünk azoknak a jogi eszközöknek a rövid ismertetésére is, amelyeket a menedzsmentszempontok érvényesítése kapcsán fontosnak tartunk (lásd: létszám-gazdálkodás, kiválasztás és kiáramlás). Az egyszerűbb eligazodás érdekében érdemes ezen humán folyamatot részeire bontani, és ennek megfelelően tárgyalni.

75 Henczi Lajos – Zöllei Katalin: *Kompetenciamenedzsment*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2007. 48-49.

76 Lásd bővebben: Szabó Szilvia: *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás*. NKE, Budapest, 2014. 6-51.

77 Mohácsi Gabriella: *Kompetencia modell nemzetközi környezetben*. 1-2. rész, Humánpolitikai Szemle, 11-12. sz. (1996) 3-11.; 3-15.





3. ábra: Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés (közszolgálati életpálya-menedzsment) humán folyamata<sup>78</sup>

A humán folyamat első részénél az e tevékenységi körhöz tartozó azon *keretfeltételeket* kell kialakítani, amelyek a *közszolgálati életpálya-menedzsment* optimális működtetéséhez elengedhetetlenek. A második rész azokat a menedzsmenttechnikákat és jogintézményeket fogja össze, amelyek a *közszolgálatba történő bekerülést teszik lehetővé*. A harmadik rész a *közszolgálati életpályán való előrehaladáshoz*, a negyediknél a *személyi állomány fejlesztéséhez*, az ötödiknél pedig a *közszolgálatból történő kiáramláshoz* tartozó kérdésekről lesz szó.

A közszolgálati életpálya-menedzsment működtetéséhez szükséges *keretfeltételek* közül a humánstratégia alapján meghatározható személyzetpolitika (humánpolitika), valamint az ehhez szorosan kapcsolódó munkaerő- vagy létszámtervezés, illetve a létszámgazdálkodás humán funkcióit indokolt kiemelni. Az illetékeseknek a *munkaerő tervezésére, illetve a létszámszükségletre ható tényezőket*, mint például a munkaerőpiac helyzetét, az ország demográfiai mutatóit, a munkaerő életkori jellemzőit, iskolázottsági szintjét, mobilitási képességét, a külföldi munkalehetőségek körét, az országban uralkodó politikai, gazdasági helyzetet, a közszolgálat és benne az egyes szervezetek társadalmi megítélését, a közszolgálat vs. a versenyszféra által biztosított lehetőségeket, a munkaerő-kínálatra és a munkaerő-fedezetre vonatkozó előrejelzéseket egyaránt érdemes figyelembe venniük. A tervezés a közszolgálaton belül a legtöbbször nem alulról felfelé, hanem felülről lefelé irányuló szisztéma szerint történik meg, jellemzően a szervezeti struktúra alapján, az ún. állománytábla összeállításával.

*Munkaerő-szükségletnek* nevezzük az érintett szervezetek munkaerőigényét, tehát azt a létszámot, amellyel a feladatok a leghatékonyabban és a kellő hatásfokkal elvégezhetők. A *munkaerő-szükségletet számos tényező befolyásolja*, így például a közszolgálati tevékenység jogi szabályozottsága, tartalmi összetevői, a működtetés folyamatainak felépítése, sajátosságai, az egyes közszolgáltatók munkaidőigénye, a rendelkezésre álló technológiai szint, a kötelezően teljesítendő bürokratikus tevékenységek nagyságrendje, az ellátandó feladatok rutinszerűsége vagy éppen innovatív jellege,

78 Forrás: a szerző saját szerkesztése.

az alaptevékenységet támogató funkcionális vagy belső kiszolgáló szakterületek köre. A munkaerő-szükségletet egy szervezetben belül jellemzően szervezeti egységekre, tevékenységi vagy munkakörökre felosztva, és az ezekhez igazodó szakképzettségi, illetve felkészültségi igények szerinti bontásban célszerű meghatározni.<sup>79</sup>

A személyi állomány biztosításakor az illetékeseknek azt kell tisztáznuk, hogy *munkaerőhiány* vagy *munkaerőtöbblet* állnak-e szemben. A magyar közszolgálaton belül – különböző okok (eltérő állománykategóriák, a közszolgálati szervek központi, területi, helyi besorolása és földrajzi elhelyezkedése, a munkavégzés körülményeiben meglévő különbségek, a hierarchia tagoltsága, a vezetés stílusa stb.) miatt, és az ellátandó feladatok, munkakörök tartalma, jellege következtében – a létszámihiány és a létszámtöbblet egyszerre van jelen, azonban a létszámihiányból adódó problémák megoldása általában gyakrabban és nagyobb kört érintően vár rendezésre. A *munkaerőhiány* valamennyi szektorban többféle módon lehet orvosolni.<sup>80</sup> A megüresedő vagy betöltetlen helyekre a legnagyobb arányban *új munkatársakat vesznek fel*. A korábban alkalmazásban állók, de különböző okok miatt távozó *visszahívását, újbóli foglalkoztatását* is előszeretettel alkalmazzák. Abban az esetben, ha a szervezet struktúrájában, az ellátandó feladatokban változás következik be, és ennek nyomán átrendeződik a munkaköri rendszer, az *átképzést* hívják segítségül. A közszolgálatban ritkábban gyakorolt megoldásnak számít a *munkaerő-kölcsönzés és az alvállalkozók bevonása, illetve a munkatevékenységek kiszervezése*. Viszont a nyugat-európai országokban bevált gyakorlat hatására hazánkban is kezd elterjedni a munkaszerződéssel foglalkoztatott (nem csak fizikai munkafeladatokat ellátó) munkavállalók felvétele. Bizonyos fókig a közmunkaprogram igénybevételeivel, valamint a nyugdíjkorhatár kitolásával és a kedvezményes nyugdíjaztatás visszaszorításával is csökkenthető a munkaerőhiány.

A következő megoldás *a termelékenység, illetve a teljesítmény növelése* lehet. Ez esetben szó lehet a technológia fejlesztéséről, a meglévő munkaerő hatékonyabb kihasználásáról, a teljesítménymenedzsment-rendszer alkalmazásáról, a munkafolyamatok átszervezéséről, átalakításáról, a munkakör-gazdagításról, a munkakörbővítésről, a szervezetirányítás átalakításáról, a vezetői szintek csökkentéséről vagy a többletmunka külön díjazásáról. A túlóra igénybevétele a gyakorlati tapasztalatok alapján csak ideiglenes megoldást kínál, mert elősegíti a kiégést, a fizikai, szellemi és pszichés túlterhelés bekövetkezését, végső soron pedig a munkahely elhagyását. Ezért, és egyéb okok miatt is, nagy hangsúlyt kell fektetni a *betegállományban töltött idő visszaszorítására, a fluktuáció okainak feltárására, felszámolására és proaktív megelőzésére. A rész- és osztott munkaidő bevezetése, a távmunka kínálta lehetőségek felhasználása, az egyéb alternatív munkaidőrendszerek (például rövidített munkahét, rugalmas munkaidő) bevezetése* hosszabb távon is megoldást nyújthat a munkaerőhiány enyhítésére. Ez utóbbiaknál viszont azzal kell számolni, hogy az ellenőrzéseknél a közszolgálatra általánosságban jellemző, közvetlenül érvényesíthető *magatartáskontroll* helyett csak az *eredménykontrollt* lehet jó hatásfokkal felhasználni.

A *munkaerőtöbblet* okozta problémák átmeneti vagy végleges felszámolására is számos lehetőség kínálkozik. Ezek közül a közszolgálaton belül is leginkább az új felvételek befagyasztását, a

79 Matiscsákné Lizák Marianna (szerk.): *Emberi erőforrásgazdálkodás*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., Budapest, 2012. 152-158.

80 Bokor Attila – Szóts-Kováts Klaudia – Csillag Sára – Bácsi Katalin – Szilas Roland: *Emberi erőforrás menedzsment*. (Javított, második kiadás.) Aula, Budapest, 2009. 136-137.

létszámstopot, a létszámleépítést és az elbocsátást veszik igénybe. Az egyik legnehezebben kivitelezhető és a legfájdalmasabbnak számító humán funkció, az elbocsátás kíméletessé tétele érdekében újabban az anyagi gesztusok mellett az ún. „outplacement” módszert is segítségül hívják. Ekkor az újbóli elhelyezkedést segítő tanácsadást mint szolgáltatást nyújtják az érintetteknek. Az előnyügdíj ösztönzését, a munkaidő csökkentését, az önkéntes fizetés nélküli szabadságot vagy a szerződéses munkák egyre terjedő felhasználását inkább a versenyszférában veszik igénybe, a recessziók, a gazdasági világválság, a versenyképesség elvesztése, a kiüresedő tevékenységek felszámolása és egyéb okok miatt. A közszolgálaton belül ismert a tartalékállomány intézménye is. A tartalékállomány azt a célt szolgálja, hogy az egyik ágazatban vagy szakterületen feleslegessé vált munkaerőt a közszolgálat egyéb területeire tudják – akár a szükséges átképzés biztosításával, részbeni vagy teljes körű finanszírozás mellett – átirányítani.<sup>81</sup>

Az emberierőforrás-áramlás négy alapmodelljét ismerik, illetve alkalmazzák szerte a világon.<sup>82</sup> Ezek közül az adott szervezetek vagy tudatos választás alapján, vagy spontán módon foglalnak állást. Döntéseiket általában a külső környezeti kihívások elemzése, a szervezet változási készségének megítélése, a versenyképességi szempontok érvényesítése, a stakeholderek álláspontja, megítélése, a szervezeti működés, valamint a vezetés jellemzőinek számbavétele, a jövőképhez, a stratégiához, a szervezeti kultúrához való igazodása, az esetleges humán veszteségek azonosítása, az emberi erőforrás áramlására jellemző adatok kiértékelése, a foglalkoztatottak biztonságának, az emberierőforrás-fejlesztés hatékonyságának megítélése alapján hozzák meg.

A négy modell közül az első az „élethosszig tartó” alkalmazásé. Leginkább ez a modell alkalmas a wilsoni-weberi klasszikus bürokratikus megoldás igényeinek kielégítésére. Hiszen ha a személyi állomány tagja megfelel a képzettségi követelményeknek, általában az elvárt teljesítményt nyújtja, lojális a szervezetéhez, és ha nem követ el valami bizonyítottan jogszabályba ütköző cselekményt, akkor foglalkoztatása, jövedelme és karrierje nyugdíjaztatásáig biztosított. A külső tényezők hatása csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem befolyásolja az emberi erőforrás szervezeten belüli áramlását. Ennél a modellnél a munkatársak zömét a hierarchia legalsó szintjére veszik fel, és előrejutásuk a szenioritás alapján lényegében automatikusan következik be, amelyet a várt teljesítmény-elmaradás sem minden esetben állít meg.

A következő, „fel vagy ki” modell a piramisszerűen építkező szervezetek sajátja, ahol a „karrierlétra” felfelé szűkül, és oldalirányú (horizontális) karrierutak nem állnak rendelkezésre. A belépés ez esetben is a legalsó szinten történik, és ebből adódóan a magasabb pozíciók túlnyomó többségét már belső erőforrás felhasználásával oldja meg a szervezet. Azok, akik képtelenek előrelépni, vagy a munkáltató döntése, tehát külső kényszer következtében, vagy saját elhatározásukból elhagyják munkahelyüket. Ezt a modellszempontot zömében nemzetközi tanácsadó cégek, jogi irodák és egyetemi intézmények alkalmazzák.

A harmadik, „be vagy ki” modell jelzőjeként a *rugalmas* szót használják. Ekkor a munkatársak felvétele a szervezeti hierarchia bármelyik szintjén megtörténhet. A felvételnél az alkalmazási követelményeknek és az elvárt teljesítménynek való – mért vagy potenciális – megfelelés számít.

81 Uo. 137.

82 Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 151-155.

A szervezetből való kilépést előidézhetheti a gazdasági feltételek változása, illeszkedési problémák vagy – leggyakrabban – a gyenge teljesítmény. Ezt a modellt olyan területeken használják, ahol gyakran változik a külső környezet, a teljesítmény nagyon ingadozó lehet, és a kétkezi, fizikai munkakörök vannak többségben.

A negyedik, „vegyes” modell talán a legnépszerűbb, mert ekkor az előző modellekből, a saját igények és lehetőségeik szerint építkeznek a felhasználók. Ilyenkor nem ritka, hogy a szervezet számára meghatározó jelentőséggel bíró munkaköri csoportoknál az „élethosszig tartó” modellt, míg másoknál a „be vagy ki” modellt veszik igénybe. Megállapítható, hogy a tiszta modellalkalmazás a tárgyalt humán folyamatra sem jellemző.

Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamatának működtetését biztosító keretfeltételek megteremtéséhez köthető stratégiai kérdések közé tartozik annak eldöntése, hogy az emberi erőforrás áramlása a közszolgáltatón belül milyen általános és az egyes szervezetekre jellemző, speciális, egyedi jegyek alapján történjen meg. Az áramlásnak milyen legyen az uralkodó iránya, az egyes humán funkciók megvalósításához milyen menedzsmenttechnikákat és -módszereket vehetnek, illetve vesznek igénybe, ezeket miként akarják, illetve tudják a jogi szabályozással összhangba hozni? A közszolgálat fejlesztési tendenciáit és a kapcsolódó stratégiai elképzeléseket figyelembe véve nagyon valószínűnek látszik, hogy a jelenlegi, merevnek számító áramlási gyakorlatot célszerű átalakítani és rugalmasabbá tenni.

### *Bekerülés a közszolgálatba*

Ezen a részfolyamaton belül a *toborzás, benne a pályáztatás, a kiválasztás és a beillesztés* humán funkcióinak a menedzsment szempontú megközelítésével foglalkozunk. Az első három humán funkció esetében megkülönböztetünk *külső és belső erőforrás biztosítására* irányuló tevékenységeket. A beillesztésnél pedig nemcsak az első közszolgálati munkakörbe kerülést, hanem a közszolgálati életpályán történő olyan előrehaladást is segítő megoldásokról lehet szó, amikor az érintett a saját szervezetén belül vagy más közszolgálati szervezetenél a korábbiaktól merőben eltérő jellegű és tartalmú munkakörbe kerül (például beosztott munkatársból vezető lesz). A kiemelt humán funkciókat lényegében *erőforrás-biztosításnak* tekinthetjük, hisz ilyenkor olyan döntések és szakmai feladatok teljesítéséről van szó, amelyek alapvetően meghatározzák azt, hogy a *közszolgálat emberierőforrás-igénye* milyen mértékben, színvonalon és időtávon nyer kielégítést. Az eddigiek mellett a kérdéses humán funkciók arra is hatással vannak, hogy az érdekesnek tartott munkaerő szervezeten belüli megtartásának milyenek az esélyei. A felelősség tehát óriási, mert a döntéseknek hosszú távú pozitív vagy negatív következményei lehetnek az egész szervezetre és a dolgozókra nézve egyaránt. A hatályos jogi szabályozás egyrészt meghatározza azokat a kereteket, lehetőségeket, amelyekkel a toborzás (a pályáztatás) vagy a kiválasztás megvalósításakor a döntéshozó vezetők és az emberierőforrás-gazdálkodási szakterület szakemberei élhetnek.

Másrészt viszont a jogszabályi keretek számos kérdést illetően nem rögzítik, hogy a kínálkozó menedzsmentmegoldások közül a döntéshozók mit, hogyan és milyen formában vehetnek igénybe. Mivel a beillesztés kérdéseire a jogi előírások nem terjednek ki, egyáltalán nem biztos, hogy ennek a szintén nagy jelentőséggel bíró humán funkciónak az igénybevétele megvalósul. Ha formálisan eleget is tesznek a beillesztéssel járó feladatnak, a teljesítés tényleges haszna, értéke, hatása nem mindig tisztázott. A beillesztési tevékenység elhagyása jórészt az emberierőforrás-gazdálkodás

szervezetben belüli helyzetétől, lehetőségeitől, a szakemberek felkészültségétől, továbbá a döntéshozó vezetők hozzáállásától, akaratától függ. Közbevetőleg jegyzendő meg, hogy szinte valamennyi egyéb humán funkció vonatkozásában is ugyanezzel a helyzettel találkozhatunk. Jelentős szemléletváltásra, a szervezeti működés szempontjából és a személyi állomány érdekeire való tekintettel is az érdemi jelentőséggel bíró tényezőkkel, elvárásokkal történő nyílt szembenézésre, az érdekeltségi viszonyok helyes felismerésére és értelmezésére lenne szükség ahhoz, hogy a közszolgálatban azokat a humán funkciókat is nap mint nap ellássák, amelyeket jogi előírások nem tesznek kötelezővé.

A humánstratégia részét képező *felvételi és kiválasztási politikák* kidolgozásakor a további kérdésekre indokolt megfelelő válaszokat adni. A közszolgálati szervezetek meg tudják, meg akarják-e becsülni azt, hogy a jövőben a maival egyező vagy esetleg más összetételű, felkészültségű, eltérő attitűddel, munkamagatartással rendelkező személyi állományra lesz-e szükségük. A munkaerő pótlására hivatott toborzást külső vagy belső forrásokból szeretnék-e megoldani, s ezt egységesen vagy munka- és feladatkörönként differenciáltan szándékoznak-e teljesíteni. A toborzás végrehajtásánál igénybe vesznek-e külső segítséget. A kiválasztás kritériumánál a munkakörhöz, az igényelt kompetenciakészlethez vagy a szervezethez illeszkedést tartják-e fontosabbnak. A kiválasztásnál valamennyi állománykategóriára nézve egységes vagy eltérő szempontokat akarnak-e érvényesíteni. Még mindig a kiválasztásnál és az állományba vételnél maradván: megelégszenek-e az alkalmazatlanok kiszűrésével, vagy inkább az adott munkakörre legalkalmasabbnak mutató megvalósítást tartják-e kulcskérdésnek. A közszolgálati életpályán történő előrehaladást össze akarják-e kötni például belső pályázattal, többfordulós kiválasztási eljárás kötelező lebonyolításával, a munkakörre történő felkészítéssel, vizsgáztatással, mégpedig a kinevezést megelőzően, vagy ettől a procedúrától eltekintenek, esetleg csak meghatározott munkakörök betöltésénél írják azt elő. A megüresedő munkahelyekre a jelöltek közül mindig a fellelhető legjobbat akarják-e – mégpedig mindenáron – megszerezni, vagy a szerényebb képességűek közül a még megfelelőnek látszókkal is megelégszenek-e. Az aktuálisan fellépő munkaerőhiányhoz igazodva, eredeti elvárásaikat esetleg lejjebb szállítva beérik-e azzal, amit a munkaerőpiac nyújt számukra. A minőségi megfelelést valamennyi munkakörre vonatkozóan, egységesen akarják-e érvényesíteni, vagy ettől bizonyos munkaköröknél, állománycsoportoknál eltekintenek-e. A kiválasztást, az állományba vételt csak az arra jogosult vezető döntéséhez kötik-e, vagy a kérdéses vezetői döntés megalapozásához az emberierőforrás-gazdálkodási és a kiválasztási szakemberek által teljesített professzionális eljárás eredményeit is felhasználják-e. A személyzetbiztosítási tevékenység eredményességét, hatékonyságát például mutatószámokkal visszatérően elemzik, értékelik-e, vagy ezen humán monitoringot nem tartják szükségesnek. A beillesztést érintően – amelyet szocializációs vagy orientációs folyamatnak is neveznek – dönteni kell a tevékenység idejéről, a megvalósítók és a felelősök köréről, tartalmáról, az alkalmazott módszerekről, vagy pedig arról, hogy a beillesztéssel szervezett keretek között nem foglalkoznak.<sup>83</sup>

### *A létszámgazdálkodás és a kiválasztás jogi eszközei*

A közigazgatási szerv a munkaerő-szükségletét a *belső humán erőforrások átcsoportosításával, egy másik közigazgatási szervtől történő kirendeléssel és áthelyezéssel, valamint a közszolgálaton kívülről*

83 A részleteket lásd: Karoliny Mártonné – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Rendszerek és alkalmazások.* (5. átdolgozott kiadás.) CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010. 241-282.

*érkezőket érintő új kinevezéssel* tudja biztosítani. Előfordulhat az is, hogy nem saját döntése alapján, hanem *jogszabályi rendelkezés*, például átszervezés, feladatátcsoportosítás miatt „új munkavállalóként” kerülnek kormánytisztviselők vagy más jogállású közszolgálati alkalmazottak a közigazgatási szervhez, akikkel kapcsolatban főként jogi és adminisztratív feladatokat kell ellátnia a munkáltatónak. Ekkor beszélünk *jogutódlásról*, illetve *jogviszonyváltásról*.

### A) Belső humán erőforrások átcsoportosítása

A *belső humán erőforrások átcsoportosítása* történhet véglegesen *másik munkakörbe helyezéssel* (belső áthelyezés), valamint *átirányítással* és *ideiglenes áthelyezéssel*. A *másik munkakörbe helyezés* a kinevezés végleges módosítását feltételezi, mivel a kinevezés kötelező tartalmi eleme a munkakör. A módosításhoz viszont nem szükséges a közszolgálati tisztviselő beleegyezése. Ugyanakkor feltétele a módosításnak, hogy az új munkakör is megfeleljen a közszolgálati tisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának.<sup>84</sup>

A munkakör abban az esetben is egyoldalúan módosítható, ha az a *munkavégzés helyének* megváltoztatását is szükségessé teszi. A törvény azonban itt is feltételt támaszt. Egyrészt azzal, hogy az új munkavégzési hely nem lehet másik településen, másrészt az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő közszolgálati tisztviselő esetében a két órát nem haladhatja meg.<sup>85</sup>

A munkakör egyoldalú módosítása nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselőre nézve. Ennek megítéléshez különösen a közszolgálati tisztviselő egészségi állapotát vagy családi körülményeit kell figyelembe venni.<sup>86</sup> Az aránytalan sérelmet nem szükséges vizsgálni, ha vezetői munkakörből beosztotti munkakörbe helyezik a közszolgálati tisztviselőt.<sup>87</sup>

Bár a törvény rendkívül rugalmasan szabályozza a munkakör módosítását, mégsem kényszeríti a közszolgálati tisztviselőt arra, hogy akarata ellenére „elfogadja” az új munkavégzési feltételt, és csak azt a lehetőséget hagyja meg számára, hogy adott esetben lemondjon kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyáról. Ugyanis ebben az esetben kérésére fel kell menteni. Ennek feltétele, hogy

- az új munkaköre szerinti illetménye nem éri el a korábbi munkaköre alapján megállapított illetménye 80 százalékát, vagy vezetői munkakörből helyezték át beosztotti munkakörbe és
- a módosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban nyújt be kérelmet felmentése iránt.<sup>88</sup>

Ha a munkakör módosítása arra irányul, hogy a kormánytisztviselő beosztotti munkakörből vezetői, illetve kormány(fő)tanácsadói, miniszterelnöki (fő)tanácsadói, miniszteri (fő)tanácsadói munkakörbe kerüljön, külön figyelemmel kell lenni arra a követelményre, hogy ezen munkakörök betöltéséhez – a képesítési követelményeken túlmenően – közigazgatási vagy jogi szakvizsgával kell rendelkezni. Kizárólag vezetők esetében a törvény két év türelmi időt engedélyez, ha a közszolgálati

84 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) 48. § (2), (4) bek.

85 Kttv. 48. § (2)–(3) bek.

86 Kttv. 48. § (5) bek.

87 Kttv. 48. § (6) bek.

88 Kttv. 48. § (7) bek.

tisztviselő nem rendelkezik szakvizsgával, azzal a feltétellel, hogy ha ez az időtartam eredménytelenül telik el, a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik.<sup>89</sup>

Az *átirányítás* a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatást jelent. A hangsúly az ideiglenességen van, mivel ez különbözteti meg a munkakör végleges módosításától, vagyis a végleges belső áthelyezéstől. Az átirányítás egy olyan munkáltatói intézkedés, amely alapján a közszolgálati tisztviselőnek *eredeti munkaköre helyett vagy mellett más munkakörbe* tartozó feladatokat kell ideiglenesen ellátnia. Az átirányítás tehát kétféle módosulást eredményezhet. Egyrészt egyfajta többletfeladatként a kinevezésben szereplő munkakör mellett egy másik munkakörnek az ellátását, másrészt az eredeti munkakör helyett egy új munkakörnek a betöltését. Egyikhez sincs szükség a kinevezés módosítására. Korlátokat azonban mindkét esetben állít a törvény.

Ha a közszolgálati tisztviselő eredeti munkaköre mellett végez munkakörébe nem tartozó munkát, illetményén felül külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti, amelynek mértéke időarányosan a helyettesített kormánytisztviselő illetményének 25-50 százalékáig terjedhet. A helyettesítési díj mértékét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg. A helyettesítési díj a helyettesítés első napjától jár. Akkor is jogosult a helyettesítési díjra, ha tartósan távol lévő közszolgálati tisztviselőt helyettesít. Nem jár azonban helyettesítési díj, ha a helyettesítés a kormánytisztviselő munkaköri kötelezettsége, kivéve, ha a helyettesítésre azért van szükség, mert a helyettesítésre okot adó munkakör nincs betöltve, feltéve, ha a helyettesítés időtartama a harminc napot meghaladja. Helyettesítési díj akkor sem fizethető, ha a helyettesítés rendes szabadság miatt szükséges.<sup>90</sup>

A korlátozás lehet *abszolút* és *relatív*. A kettő között az a különbség, hogy míg az első esetben még a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásával sem léphető át a korlát, addig a második esetben a közszolgálati tisztviselő beleegyezésével nem kell figyelemmel lenni a korlátozásra. *Abszolút korlátot* jelent, hogy az átirányítás nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselő beosztását, korát, egészségügyi állapotát, illetve egyéb körülményeit figyelembe véve, illetve az ideiglenes új munkakörnek is meg kell felelnie a kormánytisztviselő végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének. Így például még ideiglenesen sem várható el, hogy valamely szakpolitikai feladatkörhöz kapcsolódó munkakörben közgazdász végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselő kodifikációs feladatot lásson el.<sup>91</sup>

Az átirányítás időtartama csak *relatív módon korlátozott*, mivel a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásától függően akár meg is haladhatja a törvényi korlátot. Ez azt jelenti, hogy a törvény értelmében az átirányítás időtartama naptári évenként ugyan legfeljebb 44 munkanap lehet, de a közszolgálati tisztviselővel kötött megállapodás alapján akár a törvényi maximumnál hosszabb időtartamra is elrendelhető az átirányítás. Az átirányítás időtartamát hozzá kell adni az egy naptári éven belül elrendelt egyéb ideiglenes foglalkoztatási formák (kirendelés, kiküldetés) időtartamához. Az időtartamok összege – a munkáltatói jogkör gyakorlója és a közszolgálati tisztviselő eltérő megállapodása hiányában – nem haladhatja meg a naptári évben a 110 munkanapot.<sup>92</sup>

89 Kttv. 125. § (4)-(5) bek. 129. § (2)-(3) bek.

90 Kttv. 52. § (2)-(6) bek.

91 Kttv. 51. § (2) bek.

92 Kttv. 51. § (4)-(5) bek.

Fontos eljárási kötöttség, hogy a munkáltató köteles a közszolgálati tisztviselőt előzetesen, legkésőbb három munkanappal az átirányítás előtt írásban tájékoztatni az átirányítás elrendeléséről, illetve annak várható időtartamáról.<sup>93</sup>

Szintén az ideiglenesség jellemző arra az esetre, amikor egy nőt a várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig az állapotának egészségügyi szempontból megfelelő munkakörbe kell *ideiglenesen áthelyezni*, vagy meglévő munkakörében a munkafeltételeket kell megfelelően módosítani, ha munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény bemutatása alapján az eredeti munkakörében nem foglalkoztatható. A munkakör megváltozása esetén az új munkakörének megfelelő illetményre jogosult, kivéve, ha az a korábbi munkaköre szerinti illetménynél kevesebb. Ha a közszolgálati tisztviselő egészségi állapotának megfelelő foglalkoztatása egyik módon sem biztosítható, munkavégzési kötelezettsége alól mentesíteni kell. Erre az időre illetmény illeti meg, kivéve, ha a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el.<sup>94</sup>

Az állami tisztviselők esetén a törvény a *hivatali érdekből történő átirányítást* is lehetővé teszi. Ez a típusú átirányítás jóval hosszabb ideig, megszakítás nélkül legfeljebb hat hónapig tartható fenn. Az átirányítás időtartama azonban naptári évenként nem haladhatja meg a hat hónapot.<sup>95</sup>

## **B) Másik közigazgatási szervtől történő kirendeléssel és áthelyezéssel**

A közigazgatási szerv humán erőforrás-szükségletét nemcsak a belső erőforrások átcsoportosításával, hanem az erőforrások kívülről történő bővítésével is kielégítheti. Ehhez a *másik közigazgatási szervtől történő kirendelés* és az *áthelyezés* áll rendelkezésére mint jogi eszköz.

A *másik közigazgatási szervtől történő kirendelésre* a két munkáltató közötti megállapodás alapján kerül sor. A közszolgálati tisztviselő hozzájárulására nincs szükség. A kirendelés folytán megváltozik a munkavégzés helye, sőt ez a változás akár azzal is járhat, hogy a munkát másik településen kell végeznie a közszolgálati tisztviselőnek. Ebben az esetben azonban a kirendelés időtartama nem haladhatja meg naptári évenként a 22 munkanapot, szemben az általában megengedett 44 munkanappal. A kirendelésre is irányadó, hogy mindkét korlát a közszolgálati tisztviselővel kötött megállapodás alapján átléphető.<sup>96</sup>

A kirendelés időtartama alatt a közszolgálati tisztviselő illetménye nem változik, kivéve, ha a kirendelés helye szerinti közigazgatási szervnél kedvezőbb illetményre lenne jogosult, mert akkor ez a magasabb illetmény jár neki. Ilyen például akkor fordulhat elő, amikor a kirendelés helye szerinti közigazgatási szerv magasabb illetménykiegészítési kategóriába tartozik, vagy ennél a munkáltatónál opcionálisan adható pótlékot, például képzettségi vagy idegennyelv-tudási pótlékot állapítanak meg a közszolgálati tisztviselő számára. Hasonlóan kell eljárni a külön és egyéb juttatások tekintetében is.<sup>97</sup>

---

93 Kttv. 51. § (3) bek.

94 Kttv. 49. § (1)-(3) bek.

95 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (a továbbiakban: Áttv.) 8. §

96 Kttv. 53. § (2) bek.

97 Kttv. 53. § (3) bek.



A közszolgálati tisztviselő illetményének, külön és egyéb juttatásának, az ezekkel járó közterheknek és a kirendeléssel összefüggésben felmerülő költségeknek a viseléséről az érintett közigazgatási szervek megállapodást kötnek. Ennek hiányában ezeket a költségeket az a közigazgatási szerv viseli, ahová a közszolgálati tisztviselőt kirendelték.

A munkáltatói jogok gyakorlása megoszlik a két munkáltató között. Az alapvető munkáltatói jogokat – a kinevezés, jogviszony-megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás, valamint sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, sérelemdíj, összeférhetetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása – az eredeti munkáltató gyakorolja, míg a többi munkáltatói jogot a kirendelés helye szerinti közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja.<sup>98</sup>

A kirendelés esetén is számolni kell törvényi korlátokkal. A már említett, időtartamra vonatkozó korlátozásokon túlmenően a kirendelés nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselő számára beosztását, korát, egészségügyi állapotát, illetve egyéb körülményeit figyelembe véve, illetve a kirendelése szerinti munkakörnek is meg kell felelnie a közszolgálati tisztviselő végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének.

További korlátot jelent, hogy nem rendelhető ki a közszolgálati tisztviselő, ha

- várandósságát megállapították (a megállapítástól gyermeke hároméves koráig),
- kiskorú gyermekét egyedül neveli,
- tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozza,
- legalább 50 százalékos mértékű egészségkárosodását rehabilitációs szakértői szerv megállapította.<sup>99</sup>

Sajátos szabályok vonatkoznak a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* közötti kirendelésre. A kirendelésre valamilyen szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása miatt kerül sor. A kirendelés a feladat ellátásáig, de legfeljebb naptári évenként hat hónapig tarthat, ha a munkavégzés helye nem változik. Ha a szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása hosszabb idő alatt biztosítható, a kirendelés a feladatkör ellátásáig meghosszabbodik. Ha más helységben szükséges a munkavégzés, a kormánytisztviselőt naptári évenként legfeljebb 50 munkanapra lehet kirendelni. Az alapvető munkáltatói jogokat a kirendelő kormányhivatal gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogok gyakorlását a törvény megosztja a két kormányhivatal között.<sup>100</sup>

Míg az előzőekben tárgyalt kirendelések esetében két munkáltató megállapodása alapján kerül sor a humán erőforrás átcsoportosítására, addig a *kormányzati kirendelésről* egy harmadik fél, a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter dönt. Ennek lényege, hogy kormányzati érdekből a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselőjét egy évre – amely legfeljebb egy évvel meghosszabbítható – kirendelik munkavégzésre egy másik központi államigazgatási szervhez. Egyebekben a kirendelés általános szabályait kell alkalmazni a kormányzati kirendelésre.<sup>101</sup>

98 Kttv. 53. § (4) bek.

99 Kttv. 51. § (6) bek.

100 Kttv. 53/A § (1)–(5) bek.

101 Kttv. 55. § (1)–(3) bek.

Az *áthelyezés* abban különbözik leginkább a fentiekben említett munkaerő-átcsoportosítási eszközöktől, hogy az áthelyezés három fél, a két munkáltató és a közszolgálati tisztviselő között létrejövő megállapodáson alapul. A közszolgálati tisztviselő „hozzájárulása” nélkül tehát nem módosulhat a munkáltató személye és a munkavégzés helye.

Az áthelyezés történhet *határozott időre* vagy *véglegesen*. A két intézkedés között azonban talán nem ez a legfontosabb különbség, hanem az, hogy a határozott idejű áthelyezés esetén az eredeti kormányzati szolgálati jogviszony nem szűnik meg, hanem – a kormánytisztviselővel egyetértésben – módosul arra az időtartamra, amelyre szól az áthelyezés. A határozott idő elteltével a közszolgálati tisztviselőt az előmeneteli szabályok figyelembevételével vissza kell helyezni ahhoz a közigazgatási szervhez, ahonnan áthelyezték. Ha annál szervnél, ahová az áthelyezés történik, magasabb illetményre vagy juttatásra lenne jogosult a közszolgálati tisztviselő, akkor számára az áthelyezés időtartama alatt a magasabb illetményt, juttatást kell biztosítani.

Ezzel szemben a végleges áthelyezés megszünteti az eredeti jogviszonyt, és a közszolgálati tisztviselő másik kinevezést kap új munkáltatójától.<sup>102</sup> Ennek ellenére a közszolgálati tisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát folyamatosnak kell tekinteni, például a végkielégítésre jogosító szolgálati idő számítása szempontjából.<sup>103</sup> Tulajdonképpen a jogviszony kvázi folyamatosságára vezethető vissza az is, hogy a véglegesen áthelyezett közszolgálati tisztviselő bár új kinevezést kap,<sup>104</sup> mégsem kell számára próbaidőt előírni.<sup>105</sup>

Az áthelyezésekre általában akkor kerül sor, ha az új munkáltató kedvezőbb munkafeltételeket képes kínálni a közszolgálati tisztviselőnek, amelyek között meghatározó szerepe van az illetménynek. Magasabb illetmény megállapítására azonban a kötött illetményrendszer miatt csak szűk keretek között nyílik lehetőség. Ilyen például az alapilletmény eltérítése is, erre azonban – fő szabályként – a tárgyév elején, a teljesítményértékelés eredményétől függően kerülhet sor, amellyel – áthelyezés esetén – az új munkáltató nyilvánvalóan nem rendelkezik. Ezt a kötöttséget oldja fel a törvény azzal, hogy áthelyezéskor *teljesítményértékelés hiányában* is élni lehet az alapilletmény eltérítésének lehetőségével.<sup>106</sup> Ha a közszolgálati tisztviselő alapilletményét eredeti munkáltatója már eltérítette, akkor azt automatikusan az új munkáltatójánál is megtartja, kivéve, ha az áthelyezésről szóló megállapodásban erről másként állapodnak meg.<sup>107</sup>

*Áthelyezés útján* kerül sor a munkaerő átvételére akkor is, ha tartalékállományból választ a munkáltató. A *tartalékállomány* célja, hogy irányítottá tegye a közigazgatás, illetve bizonyos közszolgálati szervek közötti munkaerő-áramlást, elősegítse az átjárhatóságot. Ez egy olyan nyilvántartás, amely egyszerre tartalmazza a szervezeti okokból, például átszervezés miatt felmentett és felmentési idejüket töltő közszolgálati tisztviselők adatait (szakmai tapasztalata, beosztása, besorolása, feladatköre, munkaköre), illetve a betölthető üres álláshelyeket, hogy „kiközvetítse” a tartalékállomány tagjait a közigazgatási szervek felé.

---

102 Kttv. 60. § (2) b) pont, 59. § (3) bek.

103 Kttv. 69. § (5) b) pont

104 Kttv. 59. § (3) bek.

105 Kttv. 46. § (1) bek.

106 Kttv. 133. § (3) bek.

107 Kttv. 133. § (7) bek.

A közigazgatási szervek szabadon megkereshetik a tartalékállományt kezelő *személyügyi központot*, hogy keressen számukra a betöltendő munkakörnek megfelelő személyt a tartalékállományba helyezett köztul. A megkeresés alapján a személyügyi központ ajánlati listát állít össze, s az ezen szereplő személyek közül a közigazgatási szerv választhat. Amennyiben talál alkalmas személyt, *őt át kell helyezni* az új munkáltatóhoz, és törölni kell a tartalékállományból.

Tartalékállományba nemcsak közszolgálati tisztviselők, hanem hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állók is helyezhetők.<sup>108</sup> Esetükben a törvény külön kedvezményt is megállapít, hogy elősegítse közigazgatáson belüli elhelyezkedésüket. Ennek megfelelően kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt létesíthetnek – próbaidő kikötése nélkül – akkor is, ha a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltételnek nem felelnek meg, de a szükséges képesítés megszerzésére irányuló tanulmányaikat legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó kinevezésükkel egyidejűleg megkezdik, és vállalják, hogy azokat két éven belül befejezik.<sup>109</sup>

A katonák esetében további kedvezmény, hogy ha a közigazgatási szerv új munkaerőt szeretne kiválasztani, ezt csak akkor teheti meg, ha megvizsgálta, hogy felajánlható-e a betöltetlen álláshely a törvényben meghatározott feltételekkel rendelkező hivatásos állomány tagjának. Ez a megszorítás vezetői munkakör betöltésére nem vonatkozik.<sup>110</sup>

Áthelyezésre nemcsak közigazgatási szervek között, hanem *közigazgatási szervek és egyéb közszolgálati szervek között* is sor kerülhet. Így a közalkalmazott és a hivatásos állomány tagja áthelyezhető – a közalkalmazotti és a szolgálati jogviszony megszüntetésével – a közigazgatási szervhez.<sup>111</sup> A hivatásos állomány tagjának áthelyezésére vonatkozó részletszabályokat a 154/2015. (VI. 19.) Korm. rendelet tartalmazza.

Bár az áthelyezést követően ezekben az esetekben is új kinevezés hozza létre a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt, a végkielégítésre jogosító idő számítása szempontjából figyelembe kell venni a közalkalmazotti jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban eltöltött időt is.<sup>112</sup>

### C) Munkaerő utánpótlása kinevezéssel

Amennyiben nincs lehetőség a munkáltató szervezetén belüli vagy a közigazgatási szervek, illetve közszolgálati szervek közötti mobilitással megoldást találni a szükséges munkaerő pótlására, a munkáltató új kinevezéssel bővítheti létszámát, kívülről toborozva a jelölteket. Természetesen a közszolgálaton belül is előfordul, hogy a belső mozgás eredményeként új kinevezést kap a közszolgálati tisztviselő, például közvetlenül a közös megegyezéses jogviszony megszüntetését követően egy másik közigazgatási szerv nevezi ki a közszolgálati tisztviselőt, de ez a tervszerű munkaerő-gazdálkodás szempontjából inkább atipikusnak tekinthető. Az ideális az, ha a munkaerő rendszeren belüli átcsoportosítása a feladatoktól függően irányítottan történik az ehhez szükséges és a fentiekben tárgyalt munkajogi eszközök alkalmazásával.

<sup>108</sup> Kttv. 73. § (2) bek.

<sup>109</sup> Kttv. 41. § (1) bek.

<sup>110</sup> Kttv. 41/A §, 41/B §

<sup>111</sup> 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.) 25. § (2) bek. b) 2. pont, 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.) 80. § (2) bek. e) pont

<sup>112</sup> Kttv. 69. § (5) bek. b) pont

A kinevezés jogi szabályozása rendkívül összetett és részletes, amelynek még vázlatos ismertetése is meghaladná a tankönyv kereteit, ezért csak a HR-gazdálkodás szempontjából kiemelten fontos *toborzás* és *szelekció* folyamatának szabályozását mutatjuk be, míg a többi szabályra csupán utalunk a jogforrás megjelölésével. A toborzást és a szelekciót a *toborzási* és *pályázati adatbázis* támogatja. *Közigazgatási ösztöndíj* teszi vonzóbbá a közigazgatást a fiatalok számára.

A *toborzási adatbázis* lehetőséget nyújt az álláskereső számára, hogy regisztrálják magukat egy olyan adatbázisba, amelyből adatokat kérhetnek le a szakember-utánpótlást kereső közigazgatási szervek. Amennyiben megfelelő jelöltet találnak, megkérik annak adatait a személyügyi központtól. Ha a kiválasztás eredményes, akkor sor kerülhet a kinevezésre.<sup>113</sup>

A toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, és legalább középiskolai végzettséggel rendelkezik. Törvény határozza meg azokat az adatokat, amelyeket a toborzási adatbázis tart nyilván a felvételét kérő személyről.<sup>114</sup>

A személyügyi központ *pályázati adatbázist* is működtet, amely a pályázók adatait tartalmazza. Az adatbázis jelentőségét az adja, hogy a kiválasztás a közigazgatási szerv döntésétől függően a kinevezés *meghívásos* vagy *pályázati eljárás* alapján történhet. Az előbbi esetben a kiválasztási eljárás előre meghívott személyekre korlátozódik, míg az utóbbi olyan szabályozott eljárás lefolytatását jelenti, amelyen bárki részt vehet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. Pályázati eljárás lefolytatását jogszabály *kötelezővé* teheti.<sup>115</sup>

A pályázati eljárást a közigazgatási szerv megkeresésére a személyügyi központ is lefolytathatja. Ebben az esetben a közigazgatási szerv a betöltendő állásról elektronikus úton *munkakörtérkép* készít a személyügyi központ részére, amely alapján a központ dönt a kompetenciavizsgálat módjáról, a pályázatok elbírálásának rendjéről, és ezek alapján elkészíti, majd közzéteszi honlapján a pályázati kiírást.<sup>116</sup>

A kiírt pályázatra a személyügyi központ által működtetett elektronikus rendszerbe való jelentkezéssel vagy a pályázat postai úton történő megküldésével lehet jelentkezni. A pályázónak a pályázatához csatolnia kell a motivációs levelét. A pályázati kiírásban megjelölt eredeti okiratokat, illetve bizonyítványokat a személyügyi központnál lefolytatott kompetenciavizsgálat során kell bemutatni.<sup>117</sup>

A pályázati határidő leteltét követően a személyügyi központ megvizsgálja a pályázatokat, és előszűrést végez a pályázók között. Az előszűrés eredménye alapján összeállítja azon pályázók körét, akiket

---

113 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályázattalás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetenciavizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól (a továbbiakban: R1.) 13. § (2)-(3) bek.

114 Kttv. 4. melléklet

115 Kttv. 45. § (1) bek.

116 R1. 4. § (3) bek.

117 R1. 5. §

kompetenciavizsgálatra javasol.<sup>118</sup> A kompetenciavizsgálat történhet személyes interjú, munkaalkalmassági teszt vagy értékelő központ alkalmazásával.<sup>119</sup>

A kompetenciavizsgálat lefolytatását követően a személyügyi központ összeállítja a *pályázók ajánlati listáját*, amelyet a listán szereplők pályázati anyagával, kompetenciavizsgálatukkal, valamint összefoglaló értékelésükkel együtt elektronikus úton megküld a közigazgatási szervnek. Az ajánlati listára – a pályázók számának, valamint a betöltésre kerülő állás felelősségi szintjének figyelembevételével – legfeljebb tíz pályázó kerülhet fel. Az ajánlati listán a pályázók között felállított sorrend a közigazgatási szervet a kiválasztási eljárás során nem köti. Ha nincs olyan pályázó, aki a szolgáltató központ által lefolytatott kompetenciavizsgálaton megfelelt, akkor a pályázati eljárást eredménytelennek kell tekinteni.<sup>120</sup>

A kompetenciavizsgálat eredményének felhasználásához szükség van a pályázó hozzájárulására, mivel az eredmény ismeretében dönthet úgy, hogy azt mégse használják fel a pályázati eljárásban. Ez azonban azzal jár, hogy kizárja magát a további kiválasztási eljárásból, s ezzel együtt a pályázati eljárásából.<sup>121</sup>

A pályázó azt is kérheti, hogy munkaalkalmassági tesztjének adatait a személyügyi központ a vizsgálat lefolytatását követő hat hónapig a toborzási adatbázisban tartsa nyilván. Ebben az esetben, ha a pályázó újabb pályázatot nyújt be, az adatok – amennyiben azok a megpályázott munkakörre történő kompetenciavizsgálathoz figyelembe vehetőek – az új pályázati eljárásban is felhasználhatók.<sup>122</sup>

Egységes *önéletrajz* kitöltése kötelező a közszolgálati tisztviselő, a toborzási adatbázisba jelentkezők és a pályázati eljárásban részt vevők számára.<sup>123</sup> Az önéletrajzból megismert személyes adatokat a közigazgatási szerv a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony létesítéséről meghozott döntésig vagy a jogviszony megszűnéséig kezelheti.<sup>124</sup> A kiválasztás során a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel.<sup>125</sup>

A *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj* egy olyan kiválasztási eszköz, amely egyszerre biztosít lehetőséget a jelölt megismerésére, szakmai felkészítésére és a közigazgatási gyakorlat megszerzésére. Ennek tudható be, hogy ha az ösztöndíjas a szerződésében meghatározott feltételeket sikeresen teljesíti, és ezt követően egy éven belül államigazgatási szervnél kormánytisztviselői kinevezést kap, nem lehet kikötni számára próbaidőt.<sup>126</sup>

118 R1. 6. § (5) bek.

119 R1. 7. § (2) bek.

120 R1. 8. § (1), (3) bek.

121 R1. 7. § (8) bek.

122 R1. 7. § (9) bek.

123 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékkállományra vonatkozó egyes szabályokról (a továbbiakban: R2.) 1. számú melléklet

124 Kttv. 45. § (5) bek.

125 Kttv. 45. § (6) bek.

126 Kttv. 47. § (4) bek.

Az államigazgatási szerv az ösztöndíjossal sajátos ösztöndíjas jogviszonyt létesít, amely később beszámít a besorolást meghatározó kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időbe, a jubileumi jutalomhoz szükséges időtartamba, a közigazgatási szakvizsgálathoz szükséges gyakorlati időbe, valamint a közigazgatási gyakorlatba.<sup>127</sup> Míg a központi közigazgatás szakember-utánpótlását a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj biztosítja, addig a kormányhivatalok a *Területi Közigazgatási Ösztöndíj* segítségével választhatnak a fiatal pályakezdekők közül.

*Kinevezést az kaphat*, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, legalább középiskolai végzettségű és magyar állampolgár.<sup>128</sup> Ez utóbbi alól kivételt képeznek az *ügykezelők*, amennyiben nem esnek nemzetbiztonsági ellenőrzés alá, illetve nem ügykezelői osztályvezetői munkakörrel van szó, mert külön törvény szerint ebben az esetben a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, valamint az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban részt vevő államok állampolgára is kaphat ügykezelői kinevezést, ha a feladatkör ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkezik.<sup>129</sup>

Központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében csak felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselőt alkalmazhat. Ha a kormánytisztviselő pályakezdekő, akkor angol, francia vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgálattal is rendelkeznie kell. Ha a központi államigazgatási szervnél betöltendő munkakör ellátásához az előbbieken felsoroltakon kívül más idegen nyelv használata szükséges, akkor e nyelvből is elfogadható az államilag elismert nyelvvizsga.<sup>130</sup>

Az állami tisztviselők esetén a kinevezés további speciális feltétele a *közigazgatási tanulmányok* szakirányú szakképzettség megléte. Ennek hiányában az állami tisztviselőnek a kinevezéskor vállalnia kell, hogy két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez. (A szakképzettség alól egyes végzettségek mentességet nyújtanak – ilyen az államtudományi mesterszintű szakképzettség, a közigazgatás-szervező alap- vagy mesterszintű szakképzettség, valamint a kinevezés előtt letett közigazgatási szakvizsga vagy állam- és jogtudományok területén szerzett tudományos fokozat.)<sup>131</sup>

Az *általános* kinevezési feltételektől megkülönböztetjük a *különös* alkalmazási feltételeket, amelyek feladatkörönként, munkakörönként egymástól eltérhetnek. Ezek általában jogszabályban meghatározott szakképzettségi előírások, de lehetnek gyakorlatra (például öt év kodifikációs tapasztalat) vagy kompetenciákra vonatkozó munkáltatói elvárások (például kiváló kommunikációs képesség) is.<sup>132</sup>

Az alkalmazási feltételek mellett a törvény meghatározza azokat a körülményeket, amelyek *általánosan kizárják* az alkalmazást. Így nem nevezhető ki, aki

- bizonyos bűncselekmények (állam elleni bűncselekmény, igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, korrupciós bűncselekmény, vagy közélet elleni, vagy közélet tisztasága elleni, valamint a

127 Kttv. 47. § (2) bek.

128 Kttv. 39. § (1) bek.

129 Kttv. 207. § (2) bek.

130 Kttv. 40. § (1)-(2) bek.

131 Áttv. 5. §

132 Kttv. 39. § (6) bek.

nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmény, hivatali bűncselekmény, közbizalom elleni bűncselekmény) miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll;<sup>133</sup>

- öregségi nyugdíjra való jogosultsággal rendelkezik, kivéve, ha a munkáltató kérelmére a kormány hozzájárul a foglalkoztatásához;<sup>134</sup>
- hetvenedik életévét betöltötte;
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt áll a jogviszony megszűnésétől számított három évig.

A törvény olyan körülményeket is meghatároz, amelyek csak *bizonyos szerveknél, tevékenységekben vagy munkakörökben* zárják ki az alkalmazást. Így, ha a közigazgatási szerv feladatkörébe 18. életévét be nem töltött személy nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése tartozik, szintén kizáró ok merülhet fel bizonyos bűncselekményekkel – például emberölés, személyi szabadság megsértése stb. – összefüggésben.<sup>135</sup> A munkakörhöz kapcsolódó kizáró körülménnyel a pártfogó felügyelők esetében lehet számolni,<sup>136</sup> de a munkakör betöltését kizárja az is, ha a munkakörhöz előírt nemzetbiztonsági ellenőrzéshez a jelölt nem járul hozzá, vagy az ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot tár fel,<sup>137</sup> illetve a rendőrségi törvény szerinti ellenőrzéshez való hozzájárulást az érintett megtagadja.<sup>138</sup>

A kinevezés szólhat teljes vagy részmunkaidőre. Az utóbbi esetben az egyébként járó illetményt arányosan csökkenteni kell. A teljes munkaidőben foglalkoztatott közszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a közszolgálati tisztviselő a kérelem benyújtásakor gyermeke gondozása céljából – gyermeke harmadik életéve betöltéséig – fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe.<sup>139</sup>

A munkaerő-gazdálkodás rugalmassága a munkaidő-beosztás módjától függően alakítható. A legnagyobb rugalmasságot a *kötetlen munkarend* nyújtja. Ez azt jelenti, hogy a napi munkaidőnek legalább felét, de akár az egészét is a közszolgálati tisztviselő maga oszthatja be, a munkáltató írásbeli intézkedése alapján. Erre lehet példa a távmunkavégzés.<sup>140</sup>

*Kötött munkarend* esetén a közigazgatási szerv osztja be a közszolgálati tisztviselő munkaidejét. A munkaidő beosztásának ebben az esetben is lehetnek rugalmasabb formái. A legnagyobb kötöttséget a törvény által meghatározott ún. *általános munkarend* jelenti, amelynek értelmében a munkaidő hétfőtől csütörtökig reggel 8 órától délután 16 óra 30 percig, pénteken reggel 8 órától délután 14 óráig tart.<sup>141</sup> A munkáltatói jogkör gyakorlója azonban ettől eltérően és ennél rugalmasabban is meghatározhatja a munkarendet.

133 Kttv. 39. § (1) bek.

134 Kttv. 39. § (6a) bek.

135 Kttv. 39. § (1a)-(1c)

136 Kttv. 39. § (2) bek.

137 Kttv. 39. § (3) bek.

138 Kttv. 39. § (5) bek.

139 Kttv. 50. § (1), 111. §

140 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről 12. § (5) bek.

141 Kttv. 89. § (1) bek.

A közigazgatási szerv a munkaidőt a hét minden napjára vagy az egyes munkanapokra *egyenlőtlenül* is beoszthatja. Ennek eszköze a munkaidőkeret alkalmazása.<sup>142</sup> Ilyenkor a munkáltató a munkaidőt rugalmasan, a feladatellátás ritmusához igazodva osztja be. Ennek megfelelően a napi munkaidő nyolc óránál kevesebb vagy több is lehet, a törvényi korlátok betartásával. A törvény lehetőséget nyújt arra is, hogy a munkáltató a napi munkaidőt legfeljebb két részletre bontsa, vagyis *osztott munkaidőt* állapítson meg. Ezzel különösen a hivatali ügyintézés, ügyfélfogadás igazítható rugalmasan az ügyfelek igényeihez.

#### **D) Jogutódlás, jogviszonyváltás**

A közigazgatási szerveket gyakran állítják kihívások elé olyan *jogszabályi rendelkezések*, amelyek változásokat hoznak a létszámgazdálkodásban. A szervezetrendszer átalakítása, a feladatok átcsoportosítása csaknem minden esetben létszámmozgással is jár. Mivel azonban ezekben az esetekben a jogszabályok a szervezeti változásokkal érintett személyi állomány jogviszonyának alakulásáról is rendelkeznek, a munkaerő átvételére nem a közigazgatási szerv saját döntése alapján kerül sor, hanem jogszabályi rendelkezés eredményeként. Ez némileg befolyásolja a munkaerő bekerülésének folyamatát, gyakran kész helyzet elé állítva a munkáltatót és a közszolgálati tisztviselőt egyaránt.

Az említett sajátosságok a *jogutódlás*,<sup>143</sup> illetve a *jogviszonyváltás*<sup>144</sup> szabályozásában fejeződnek ki. Lényegében mindkét esetben jogutódlás történik azzal a különbséggel, hogy jogviszonyváltás esetén nemcsak a munkáltató személye változik meg, hanem a jogviszony típusa is, például kormánytisztviselőből közalkalmazott lesz, vagy fordítva. Ebből következően, ha az új jogállás alapján például a közalkalmazott nem felel meg a szigorúbb kormánytisztviselői összeférhetetlenségi szabályoknak, a jogviszonyváltásra nem kerülhet sor.

Különbség az is, hogy a jogutódlás következtében a közszolgálati tisztviselő feladatköre, munkaköre, illetménye vagy munkavégzésének helye – az adott településen belül – megváltozhat. Ebben az esetben az új munkáltató az átvételt követő 45 napon belül módosítja a közszolgálati tisztviselő kinevezését. A közszolgálati tisztviselő azonban a kinevezésmódosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban kérheti felmentését, ha az új munkaköre szerinti illetmény összege nem éri el a korábbi illetménye 80 százalékát, illetve vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe történő áthelyezésre kerül sor. A felmentés ilyenkor kötelező.<sup>145</sup>

#### *A közszolgálati életpályán történő előrehaladás*

A közszolgálati életpályán történő előrehaladás a karriermenedzsment segítségével valósul meg, amelynek első fázisa az életpálya-tervezés. Ebben a szakaszban történik meg a szervezeti szükségletek – szervezeti stratégia, humánstratégia – és a személyi állomány teljesítményének, potenciáljának és érdeklődésének összehangolása. Az életpálya-tervezés stratégiai kérdése, hogy a közszolgálati működés és annak jogi keretei milyen lehetőségeket kínálnak a karriermenedzsment megvalósítására. Az egyik póluson az a hagyományos megoldás áll, amelyet – döntő mértékben – a szervezeti

---

142 Kttv. 91. § (4) bek., 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

143 Kttv. 58. §

144 Kttv. 72. §

145 Kttv. 58. § (5)-(6) bek.



hierarchiában történő „létramászással”, a vertikális előmenetellel lehet jellemezni. Köztes megoldásnak számít, amikor már az érintettek választhatnak a felkínált karrierlehetőségek, illetve az odavezető utak között.

A másik pólust az jelenti, amikor a munkavállalók maguk hoznak felelős döntéseket arra vonatkozólag, hogy milyen úton, milyen sebességgel kívánnak előre, illetve felfelé vagy oldalirányba (horizontálisan) haladni, esetleg meghatározott időre kiszállni, majd később visszatérni a kérdéses pályára. Ennél a korszerűnek számító megoldásnál – a szervezet akarata és felelőssége helyett – a személyes fejlődésre, az egyénekben rejlő potenciál kiaknázására tevődik át a hangsúly. A karriermenedzsment választott formájától függ, hogy a szervezet, illetve az egyén milyen jellegű, tartalmú, mélységű felelősséget hordoz a sikeres karrierépítés szempontjából, és az emberierőforrás-gazdálkodási szakterületen dolgozóknak, valamint a vezetőknek milyen feladatteljesítéssel kell ezt a folyamatot előmozdítaniuk. Karriermenedzsment-rendszer alatt „az egyéni karrierfejlesztést és a szervezeti szükségleteket együttesen kielégítő, a munkaerő szervezeten belüli áramlását megtervező és kivitelező, a szervezet utánpótlásigényét és a munkavállalók karrieraspirációit figyelembe vevő”<sup>146</sup> humán folyamatok és humán funkciók integrált rendszer működését értjük. A korszerű rendszer megoldások a közszolgálaton és az egyes szervezeteken belül több karrierutat biztosítanak a személyi állomány számára, tudatos utódlástervezést valósítanak meg, nagy hangsúlyt fektetnek a tehetség gondozásra (kiválasztás, fejlesztés, mentorálás, coaching, utókövetés), az érintettek számára döntési alternatívákat kínálnak, és azok megvalósításához megfelelő feltételeket biztosítanak. Ezek a karriermenedzsment-rendszerek valamennyi – a szervezet vagy az egyén által kezdeményezett – lehetséges karrierlépést, vertikális vagy horizontális előrelépést, előléptetést, más közszolgálati szervezetekbe vagy szektorba történő átlépést, áthelyezést és a közszolgálatba történő visszalépést is támogatják.

### *Emberierőforrás-fejlesztés a közszolgálatban*

Az emberierőforrás-áramlás humán folyamatán belül elhelyezkedő emberierőforrás-fejlesztés részfolyamatát a jelentősége, kiterjedt kapcsolati hálója miatt gyakran az emberierőforrás-áramlástól elkülönítve tárgyalják. Ennek ellenére a lényeg mégiscsak abban érhető tetten, hogy a fejlesztés kérdése az egyéb humán folyamatok középpontjában található, mert a segítségével – egyebek közt – orvosolni lehet a toborzás és a kiválasztás hibáit, vagy az optimálisnak tartott munkavégzési rendszer működéséhez elengedhetetlen felkészültséget éppen a fejlesztés révén lehet biztosítani. De az életpálya-tervezés, a karriermenedzsment, a teljesítménymenedzsment és rajta keresztül az ösztönzés-menedzsment integrált rendszerré való alakítását is a fejlesztés köti össze, és ezeket a legkülönbözőbb módokon ki is szolgálja.

A közszolgálaton belül folyó emberierőforrás-fejlesztés megvalósításánál is számolni kell azzal a ténnyel, hogy például a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) alap- vagy mesterszakain frissen megszerzett tudás elévülése néhány éven belül bekövetkezik, ezért a „tanulás megtanulásának” képességét az élethosszig tartó tanulás (Life Long Learning - LLL) metodikájának igénybevételével szüntelenül frissen kell tartani. A tudás rohamos elévülése mellett az egész életen át tartó tanulásra – egyebek mellett – a jogrendszer és a közszolgálati munka gyors átalakulása, a szervezetek struktúrájában, irányítási rendszerében, a vezetés stílusában bekövetkező változások, a szolgáltató jelleg és az ügyfélkapcsolatok erősítése, az új IT, valamint az egyéb technológiák elterjedése miatt van szükség.

<sup>146</sup> Corporate Leadership Council: *Scientific Career Management Frameworks*. 2004. Forrás: [www.corporateleadershipcouncil.com](http://www.corporateleadershipcouncil.com) (letöltve: 2015. 06. 27.)

Ezért az iskolai rendszerű, valamint az iskolarendszeren kívüli képzésekre alapozva, az ott megszerzett tudásra, kompetenciaszintre építkezve kell a közszolgáltatnak is állandóan továbbfejlesztenie, új elemekkel, módszerekkel gazdagítania a saját felnőttképzési rendszereit, az ágazati lehetőségekhez és szükségletekhez igazítva. Ez a megújító tevékenység több évtizedes múlttra tekint vissza, és eddig több-kevesebb sikerrel teljesítette is a munkavégzésen kívülinek nevezett (*off-the-job*) képzési, továbbképzési, átképzési, kiképzési, vezetőképzési stb. igények kielégítését. Az *off-the-job felkészítések* sorába tartozik tehát valamennyi olyan tanítási-tanulási folyamat, amely iskolai rendszerű vagy iskolarendszeren kívüli szakképzés (OKJ), felsőoktatás (BA-, MA-, doktori képzés, szakirányú továbbképzés, felsőoktatási szakképzés) és felnőttképzés (IT-, idegen nyelvi képzés, kompetenciafejlesztések stb.) keretében zajlik. Oktatásigazgatási szempontból ehhez az utóbbi kategóriához tartozik az NKE és – a rendészeti területet érintően – a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság által bonyolított minősített közszolgálati továbbképzések (szakmai, vezetői, kompetenciafejlesztő), továbbá az e rendszerekhez kötődően bejegyzési kötelezettségnek eleget tett, a közszolgálati szervezetek szervezésében folytatott ismeretbővítő, -frissítő, kompetenciafejlesztő stb. kurzusok. Viszonossági vagy jogszabályi előírás alapján a nemzetközi szinten zajló felkészítéseket is ehhez a csoporthoz lehet sorolni. A felkészítések másik nagy köréhez a munkavégzéshez kötődő (*on-the-job*) fejlesztések tartoznak. Ezekért a fejlesztésekért elsődlegesen a közvetlen munkahelyi vezetők, áttételesen a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők felelősek. Az *on-the-job* fejlesztéseket – a munkavégzés közben, illetve a munkavégzéssel összehangolt formában – a munkahelyeken általában a vezető vagy az általa felkért, illetve megbízott szakértő (tréner, moderátor, coach, specialista) irányításával tartják meg. Ezek sorába a következők tartoznak:

- *Akciótanulás*: egyénileg vagy kis csoportban végzett konkrét feladatmegoldás, külső segítség, támogatás igénybevétele, folyamatos visszacsatolással, az új tapasztalatok összegzése érdekében. (A munkaidő egyik felében a képzés történik meg, a másikban a tanultak kipróbálása, majd a tapasztalatok összegyűjtése, megbeszélése és a felkészülés az újabb tanulási ciklusra, ha erre még szükség van.)
- *Mentorálás*: amikor egy nagy szakmai és szervezeti tapasztalattal rendelkező beosztott munkatársra vagy vezetőre bízzák az új belépők vagy a magasabb, illetve kvalifikáltabb munkakörbe kerülők célirányos, komplex, segítő szándékú támogatását.
- *Coaching*: a mentoráláshoz képest intenzívebb és személyre, illetve csoportra szabottabb támogatást, közös problémamegoldást jelent, a két fél között előre megkötött „szerződés” és „ütemterv” alapján, az erre a feladatra felkészült coach vezetésével. (A résztvevőktől nagy intenzitást és elkötelezettséget igénylő tevékenységről van szó.)
- *Projekt munkában való részvétel*: ebben az esetben az érintett munkatárs a számára új, szokatlan feladatok megoldásában több területről összehívott csoporttagokkal együttműködve az eredeti feladatköréhez képest más munkaszerepeket is kipróbálhat.
- *A munkakör rotációja*: ilyenkor a munkatárs a projekthez képest hosszabb időt tölt el egy számára újnak számító munkakörben, így lehetősége nyílik addig ismeretlen tudás és tapasztalat megszerzésére, amelyet akár a karrierépítésnél is jól fel tud használni.

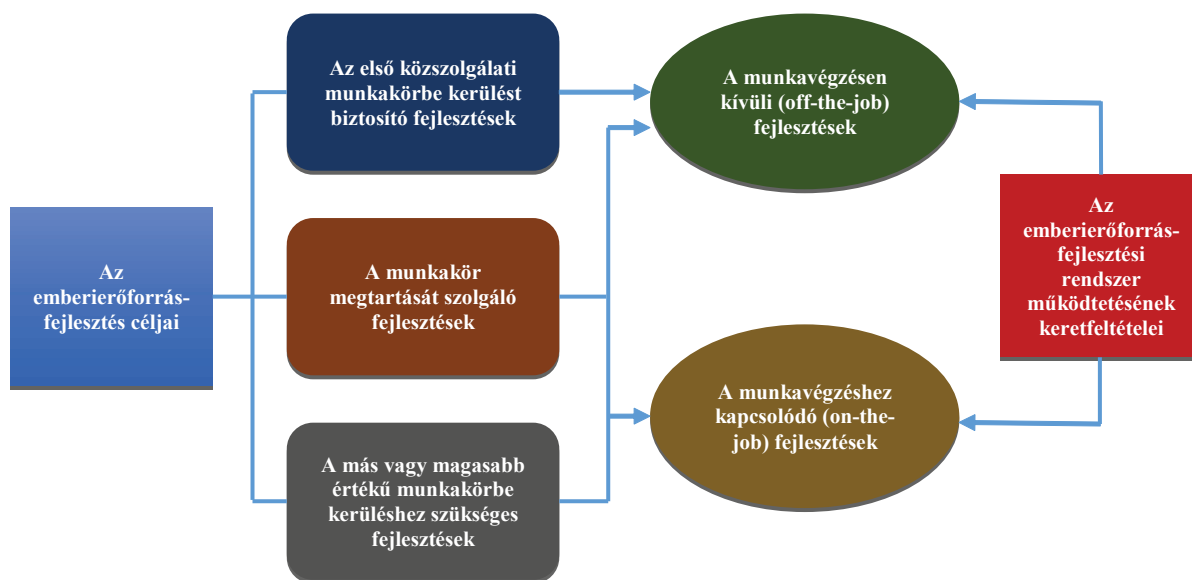
Külön kell említést tenni az irányított önképzést segítő, a közszolgálaton belül is egyre népszerűbbé váló, az önálló felkészülést IT-keretrendszerrel, tutori támogatással és jelenléti csoportmunkával is támogató e-tanulási vagy távoktatási formákról (például e-learning, blended learning). Mivel a közszolgálatban dolgozók – számos felmérés tanulsága alapján – jobban szeretik a saját szervezetükben megtartott felkészítéseket, valamint az otthoni tanulást, ezért korszerű, vonzó, interaktív tanulást nyújtó tananyagok kidolgozásával, megfelelő támogatás, személyes, illetve csoportos

konzultáció biztosításával tovább növelhető ezeknek az oktatási formáknak a hatékonysága és népszerűsége.

Jelenlegi tudásunk szerint az a leghatékonyabb, ha ezeket a közszolgálatnál zajló belső felnőttképzési rendszereket *moduláris, egymásra épülő vagy egymáshoz kapcsolható* formában építik ki. Mégpedig úgy, hogy általuk olyan *integrált fejlesztési rendszer* jöhessen létre, amely a szervezeti stratégia megvalósításához szükséges kompetenciákat figyelembe véve határozza meg a stratégiából levezetett fejlesztendő területeket, az egyéni és a csoportos fejlesztések irányait, valamint a szervezeti kultúrához igazodó munkamagatartás rögzítéséhez, vagy éppen az annak fejlesztéséhez nélkülözhetetlen akciókat. Nagyon fontos, hogy a tárgyalt rendszer a jövőre, a hosszabb távon jelentkező feladatokra felkészítő *proaktív, előreutató felkészítéseket* is tudjon kínálni. A fejlesztési rendszerek működtetésénél talán az jelenti a legnagyobb kockázati tényezőt, hogy *a személyi állomány tagjai mennyire motiváltak* az aktív részvételre. A tapasztalati tények azt mutatják, ha a szervezet által kezdeményezett akciók összhangban állnak a munkatársak differenciált fejlődési igényeivel, akkor minden rendben van. Viszont ha nem, mert például kizárólag a szervezeti érdekekre fókuszáló, kötelezően teljesítendő továbbképzésekkel vagy érdektelen programkínálattal, esetleg rossz minőségű képzésekkel, tréningekkel szembesülnek, a résztvevők ellenállóvá, érdektelenné, közömbössé válhatnak. A közszolgálati továbbképzési rendszerek működtetésekor – összehasonlítva azt a versenyszférára jellemző helyzettel – kisebb jelentőséggel bír annak a stratégiai döntésnek a meghozatala, hogy a tevékenység fókuszába inkább *a bent lévő személyi állomány fejlesztése* kerüljön-e, vagy a hiányzó tudást, tapasztalatot zömében *külső munkaerő felvételével* biztosítsák-e. Néhány szakterületet és munkakört leszámítva, továbbá az időnként jelentkező munkaerőhiányból adódó kényszerhelyzeteket is figyelembe véve *a közszolgálat esetében alapvetően a belső emberierőforrás-fejlesztés a meghatározó.*

A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztést az általánosan megfogalmazható célokkal összhangban (megfelelően képzett személyi állomány biztosítása, az eredményesség, a hatékonyság növelése, a szervezeti működés rugalmasabbá tétele, az attitűdök, a motiváció indokolt módosítása) a következő, speciálisnak nevezhető célok teljesítése érdekében folytatják. Az első körbe azokat a felkészítéseket (képzéseket, vizsgákat) lehet sorolni, amelyek *az első közszolgálati munkakörbe való kerülést teszik lehetővé*, vagy a felvételt megelőző, vagy a törvények által meghatározott határidőn belüli teljesítéssel. A második, talán a legszínesebb és mennyiségében is a legtöbb felkészítést tartalmazó csoportba azok a felkészítések tartoznak, amelyek az éppen betöltött *munkakör megtartása* érdekében szerveződnek, a korábban említett tényezőkön túl, az LLL megvalósítását segítő tanulmányi pontrendszer előírásainak teljesítése miatt is. A harmadik csoportba tartozó képzések, továbbképzések, vezetőképzések stb. a karriermenedzsment részeként *a más vagy magasabb értékű munkakörbe való kerülést* teszik lehetővé, biztosítva a vertikális (vezetői, magasabb szakértői vagy specialista) és a horizontális (szakértői, specialista) karrierutak befutását. A komplexen működtetett továbbképzési rendszerek – mint a közszolgálaté – sem nélkülözhetik azoknak a *keretfeltételeknek* a meglétét, amelyek az elvárt minőségi és mennyiségi kritériumoknak való megfeleléshez szükségesek. Ezek sorába tartozik az éves, valamint a középtávú, egyéni és szervezeti szintű tervezés teljesítése, az ehhez igazodó szervezési, lebonyolítási és értékelési funkciók ellátása, a közreműködők minőségi szempontok alapján történő kiválasztása, felkészítése. További feladatot jelent a program- és tananyagfejlesztés, a közszolgálaton belül és azon kívül összeállított programok minősítése vagy regisztrációja, a pedagógiai munka monitoringja, a minőségbiztosítás teljesítése, a normatív támogatás törvényes és költséghatékony felhasználása, a továbbképzési struktúra működését támogató

IT-felület biztosítása, a pontrendszer központi kezelése, koordinálása és végül, de nem utolsósorban a rendszer társadalmi felügyeletét ellátó és a kiemelt döntéseket meghozó Továbbképzési Kollégium munkájának kiszolgálása, támogatása.



4. ábra: A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztési rendszer céljai és elemei<sup>147</sup>

#### Kiáramlás a közszolgálatból, jogi eszközök

A közszolgálatból való kiáramlás kezelése alapvetően kétféle követelményt támaszt a közigazgatási szervvel szemben. Egyrészt terveznie, előre jeleznie és értékelnie kell személyi állományának várható kiáramlási folyamatát, például, hogy miként alakulnak a nyugdíjazások, milyen irányt vesz a fluktuáció, különösen, ha olyan jogszabályok lépnek életbe, amelyek megváltoztatják a jövedelmi viszonyokat. Másrészt el kell látnia a jogviszony megszűnésével, megszüntetésével kapcsolatos feladatokat, amelyeknek csak egy része a munkáltatói intézkedések meghozatala, idetartoznak még egyéb, jogon kívüli HR-feladatok is, például a *gondoskodó elbocsátással*, a *kilépési (exit) interjúkkal* és a *nyugdíjasgondozással* kapcsolatos teendők.

A munkaerő kiáramlását, elvándorlását leginkább a személyi állomány *korösszetétele*, illetve a közigazgatás és a közigazgatási szerv *munkaerőpiaci versenyképessége* határozza meg. A magyar közigazgatás – hasonlóan más európai országokéhoz – már évek óta küzd a személyi állomány *előregedésének* problémájával, de nehézséget okoz a középgeneráció pótlása is. Mindkét probléma orvoslása nagymértékben függ attól, hogy a közigazgatás mennyire képes vonzóvá válni a fiatalok számára. Ebben döntő szerepet játszik, hogy a közigazgatásnak miként alakul a *munkaerőpiaci versenyképessége*, tud-e olyan munkavégzési feltételeket nyújtani, amelyek alapján a tehetséges, magasan képzett szakemberek a közszolgálatot választják élethivatásuknak. A kiáramlás tervezésének ezért össze kell kapcsolódnia az utánpótlás tervezésével, hogy a felkészült és elkötelezett munkaerő *a szükséges helyen, kellő időben és elegendő mennyiségben* álljon a közigazgatási szerv rendelkezésére.

<sup>147</sup> Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A hosszú távú tervezést azonban esetenként központilag elrendelt létszámleépítések, feladatátrendeződések, szervezeti átalakítások akadályozhatják.

A kiáramlás csak bizonyos jogviszonymegszűnési, -megszüntetési esetekben tervezhető. Ezek egy része a *munkáltató szervezetének, feladatrendszerének változásaival*, másik része a *közszolgálati tisztviselő személyével* függ össze.

#### **A) A közigazgatási szerv szervezetével, feladataival összefüggő jogviszonymegszűnési, -megszüntetési esetek**

A közigazgatás szervezetrendszerének átalakítása során gyakran szűnnek meg, jönnek létre vagy alakulnak át szervek. A szervezetrendszer átalakításának következtében csaknem húsz év alatt egyharmadára csökkent az államigazgatási szervek száma,<sup>148</sup> s a folyamat intenzitása inkább erősödött az utóbbi években, mintsem gyengült volna, ezért a jövőben is reálisan számolni kell a szervezeti változásokkal.

A szervezeti változásokkal összefüggésben *törvény erejénél fogva szűnhet meg* a jogviszony, vagy a közigazgatási szerv *felmentéssel szüntetheti meg* azt. Törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony a kinevezésben foglalt *határozott idő lejártával*,<sup>149</sup> valamint a közigazgatási szerv *jogutód nélküli megszűnésével*.<sup>150</sup>

Bár fő szabályként – összhangban az életpályamodell „élethosszig tartó hivatás” elvével – a kinevezés határozatlan időre szól, a törvény bizonyos esetekben lehetővé teszi a rugalmas, határozott ideig tartó foglalkoztatást. Ennek megfelelően tartósan távol lévő kormánytisztviselő helyettesítése céljából vagy esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére, illetve tartós külszolgálat ellátására határozott időre is létesíthető kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony.<sup>151</sup> Ennek köszönhetően a határozott idejű kinevezés a tervszerű munkaerő-gazdálkodás lényeges eszköze, s szorosan összekapcsolódik az időszakos munkaerő-utánpótlás, valamint a feladatarányos létszámgazdálkodás tervezésével.

A határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni.<sup>152</sup> Az időtartam elteltével, illetve a munka elvégzésével, az esemény bekövetkeztével a jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik.

Fontos garanciális szabály, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonyt határozatlan idejűnek kell tekinteni, ha a határozott időre történő kinevezés nem felel meg a törvényi feltételeknek.<sup>153</sup> A határozott időre kinevezett kormánytisztviselőt be kell sorolni, illetményét ez alapján meg kell állapítani,

148 1994: 720, 2013: 223. Forrás: KSA.

149 Kttv. 60. § (1) bek. a) pont

150 Kttv. 60. § (1) bek. g) pont

151 Kttv. 38. § (2) bek.

152 Kttv. 38. § (3) bek.

153 Kttv. 38. § (4) bek.

de ha a kinevezés időtartama az egy évet nem haladja meg, a közszolgálati tisztviselő előmenetelére törvényi rendelkezéseket nem kell alkalmazni.<sup>154</sup>

Törvény erejénél fogva szűnik meg a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony akkor is, ha a közigazgatási szerv *jogutód nélkül* megszűnik. Bár nincs szükség külön munkáltatói intézkedésre a jogviszony megszüntetéséhez, a járandóság szempontjából ezt az esetet mégis *kvázi felmentésnek* tekinti a törvény, mivel a közszolgálati tisztviselő részére annak megfelelő összeget kell kifizetni, amely a felmentése esetén a munkavégzés alóli mentesítés idejére járó illetményének felel meg, kivéve, ha felmentés esetén a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára a kormány-tisztviselő illetményre nem lenne jogosult.<sup>155</sup> A közszolgálati tisztviselőt ugyanúgy végkielégítés illeti meg, mintha felmentették volna,<sup>156</sup> s a felmentéshez hasonlóan a jogutód nélkül megszüntetett szerv közszolgálati tisztviselőit – ide nem értve a vezetőket – tartalékállományba kell helyezni a felmentési idővel azonos időtartamra.<sup>157</sup> Ezzel kapcsolatos munkáltatói intézkedéseket a szervet felügyelő államigazgatási szerv hoz.<sup>158</sup> A szervezeti változások azonban csak igen ritkán vezetnek jogutód nélküli megszűnéshez. Ha meg is szűnik a közigazgatási szerv, ez leggyakrabban *jogutódlással* történik.

Ha a szervezeti változások nem érintik a szerv önállóságát, akkor a személyi állomány esetleges kiáramlásának jogi formája a *felmentés*.

Erre akkor kerülhet sor, ha

- az Országgyűlés, a kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vagy a közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján a hivatali szervezetben *létszámcsökkentést* kellett végrehajtani, és emiatt a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt;
- *megszűnt* a közigazgatási szerv azon *tevékenysége*, amelynek körében a közszolgálati tisztviselőt foglalkoztatták;
- *átstruktúrázás* következtében a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt.<sup>159</sup>

Az említett esetekben *nem kötelező* a felmentés, mivel más munkakörben még elképzelhető a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása a rendelkezésre álló üres álláshelyektől, illetve a tisztviselő képzettségétől, gyakorlatától, tapasztalatától függően. Nincs ugyan állásfelajánlási kötelezettsége a közigazgatási szervnek, de a tervszerű létszám- és erőforrás-gazdálkodás megköveteli, hogy ezekben az esetekben feltétlenül vizsgálják meg, van-e lehetőség a nem egyszer komoly költségvetési ráfordítással kiképzett munkaerő más területen vagy másik munkakörben történő megtartására. Amennyiben ez sikerrel jár, a kinevezés módosításával – a belső erőforrások átcsoportosításának részeként – másik munkakörbe helyezhető a közszolgálati tisztviselő a már ismertetett szabályok szerint.

---

154 Kttv. 38. § (5) bek.

155 Kttv. 60. § (3) bek.

156 Kttv. 69. § (1) bek.

157 Kttv. 73. § (1) bek.

158 Kttv. 63. § (5) bek.

159 Kttv. 63. § (1) bek.

A munkáltató a felmentést *köteles megindokolni*. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.<sup>160</sup>

## **B) A közszolgálati tisztviselő személyével összefüggő jogviszonymegszűnési, illetve -megszüntetői okok**

A közszolgálati tisztviselő személyével összefüggésben leginkább az *életkor és az egészségügyi alkalmatlanság miatti jogviszonymegszűnés* tervezhető, a munkaerő-utánpótlással együtt. Egy bizonyos életkor betöltése vagy *automatikusan vezet* a jogviszony megszűnéséhez, vagy *felmentési jogcímet* teremt. Az előző esetben a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony törvény erejénél fogva szűnik meg, az utóbbi esetben a munkáltató felmentéssel köteles megszüntetni a jogviszonyt.

A törvény erejénél fogva történő megszűnéshez vezető okoknak *két esetét* különböztetjük meg. Az *első esetben* a törvény által meghatározott életkor betöltése mindenképpen a jogviszony megszűnéséhez vezet. Ez a hetvenedik életév elérésével következik be.<sup>161</sup> Kivételesen azonban az életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálathoz kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges.<sup>162</sup>

A *második esetben* a törvényben meghatározott életkor betöltése nem feltétlenül eredményezi valamennyi közszolgálati tisztviselői munkakör tekintetében a jogviszony megszűnését, hanem szabályozott eljárás keretében lehetőség van a jogviszony fenntartására. Ez azt jelenti, hogy bár a törvény alapján bekövetkezhet a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony megszűnése, ha a közszolgálati tisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, de erre csak abban az esetben kerül sor, ha hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt nem tartja fenn.<sup>163</sup> Ehhez arra van szükség, hogy a közszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmet nyújtson be munkáltatójához jogviszonyának fenntartása iránt a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének napját megelőző harmadik hónap utolsó napjáig. Ha ezt elmulasztja, igazolás benyújtásának nincs helye, s ebben az esetben jogviszonya annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amikor a kormánytisztviselő a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.<sup>164</sup> Kormánytisztviselők esetében a jogviszony fenntartásához szükség van még a kormány egyetértésére is.<sup>165</sup>

A felmentéssel történő megszüntetés alapulhat az öregségi nyugdíjra való jogosultság, illetve – nők esetében – a negyven év nyugdíjjogosultsági idő megszerzésén. A kettő közötti lényeges különbség – a jogviszony megszüntetése és a munkaerő-utánpótlás tervezése szempontjából –, hogy az előző esetben nem kötelező a felmentés, bár a munkáltató a határozatlan időtartamú jogviszonyt felmentéssel bármikor megszüntetheti indokolás nélkül, mivel a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasnak

<sup>160</sup> Kttv. 63. § (3) bek.

<sup>161</sup> Kttv. 60. § (1) e) pont

<sup>162</sup> Kttv. 60. § (4) bek.

<sup>163</sup> Kttv. 60. § (1) bek. j) pont

<sup>164</sup> Kttv. 60. § (7) bek.

<sup>165</sup> Kttv. 60. § (8)–(9) bek.

minősül,<sup>166</sup> míg az utóbbi esetben a közszolgálati tisztviselő kérelmére a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.<sup>167</sup> Az öregségi nyugdíjra való jogosultság nemcsak jogviszonymegszűnési és -megszüntetési ok, hanem a jogviszony létesítését kizáró ok is egyben.<sup>168</sup>

Tudatos és tervezett belső munkaerő-gazdálkodást feltételez az *egészségügyi okból* bekövetkezett alkalmatlanság kezelése is. Ebben az esetben ugyanis a munkáltatónak felmentéssel meg kell szüntetnie a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt, de ezt csak azzal a feltétellel teheti meg, ha a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása a hivatali szervezetben egy olyan másik munkakörben sem oldható meg, amely a közszolgálati tisztviselő képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő lenne.<sup>169</sup> Ez azt feltételezi, hogy a munkáltató megvizsgálja a betöltetlen munkaköröket, s ha ezek között van felajánlható, akkor a munkakör módosítását javasolja a közszolgálati tisztviselőnek. Ha a felajánlott munkakört a tisztviselő nem fogadja el, a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.

### C) A felmentés, végkielégítés szabályai

Bizonyos esetekben a törvény felmentési védelemben részesíti a közszolgálati tisztviselőt. A védelemnek *két fajtája* különböztethető meg. Az egyik szigorúbb, mivel a védelmi időszak alatt még a felmentés közlését is kizárja, míg a másik esetben a felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban a védett időszak lejártát követő napon kezdődik.

A szigorúbb védelem alapján a munkáltató felmentéssel nem szüntetheti meg a jogviszonyt

- a várandósság (amennyiben erről a közszolgálati tisztviselő a munkáltatót tájékoztatta);
- a szülési szabadság;
- a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság,<sup>170</sup> illetve – a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is – a gyermek hároméves koráig terjedő, a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség;
- a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés;
- a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap (amennyiben erről a közszolgálati tisztviselő a munkáltatót tájékoztatta);
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság időtartama alatt.<sup>171</sup>

Fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül a védelem azt a szülőt illeti meg, aki a fizetés nélküli szabadságot utoljára igénybe vette.<sup>172</sup> A védelem alkalmazása szempontjából a felmentés közlésének időpontja az irányadó.

A felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban az alábbiakban meghatározott időtartam lejártát követő napon kezdődik:

<sup>166</sup> Kttv. 63. § (1) bek. d) pont, (7) bek.

<sup>167</sup> Kttv. 63. § (2) bek. f) pont

<sup>168</sup> Kttv. 39. § (6a) bek.

<sup>169</sup> Kttv. 63. § (4) bek.

<sup>170</sup> Kttv. 111. §, 113. § (1) bek.

<sup>171</sup> Kttv. 70. § (1) bek.

<sup>172</sup> Kttv. 70. § (4) bek.



- betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év;
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság.<sup>173</sup>

Ez a védelem nem vonatkozik a közszolgálati tisztviselő jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.<sup>174</sup> A felmentési idő két hónap. A felmentési idő a felmentési okiratban megjelölt napon kezdődik, legkorábban a felmentés közlését követő napon. Határozott idejű kormányzati, illetve közszolgálati szolgálati jogviszony megszüntetése esetén a felmentési idő nem terjedhet túl azon az időpontra, amikor a kormányzati szolgálati jogviszony a kinevezés értelmében felmentés nélkül is megszűnt volna.

A közszolgálati tisztviselőt a felmentés időtartamának legalább a felére – a közszolgálati tisztviselő kívánságának megfelelően –, legfeljebb két részletben mentesíteni kell a munkavégzési kötelezettség alól. Erre az időtartamra illetményre jogosult. A minél gyorsabb ismételt elhelyezkedést szolgálja, hogy a munkavégzés alóli mentesítés időszaka alatt engedély nélkül létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, illetve végezhet szabadon gyakorolható tevékenységet akkor is, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a beosztás szerinti munkaidejével.

A közszolgálati tisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetményre havonta egyenlő részletekben jogosult. A kifizetett illetményt visszakövetelni nem lehet, ha a közszolgálati tisztviselőt végleg mentesítették a munkavégzés alól, és az illetmény fizetését kizáró körülmény a munkavégzés alóli mentesítés után következett be.<sup>175</sup>

Ha harminc napon belül a foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők létszámától függően egyszerre több közszolgálati tisztviselő<sup>176</sup> felmentésére kerül sor létszámcsökkentés, feladatmegszűnés és átszervezés miatt, a munkáltató legkésőbb a felmentés közlésekor írásban tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet a felmentéssel érintett közszolgálati tisztviselők személyes adatairól, utolsó munkaköréről, szakképzettségéről és illetményéről. A tájékoztatási kötelezettség – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a jogutód nélkül megszűnő államigazgatási szerv felügyeleti szervét terheli. A tájékoztatási kötelezettség fennállása szempontjából a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban és a munkaviszonyban állók létszámát össze kell adni.<sup>177</sup>

A közszolgálati tisztviselőt felmentése esetén – törvényben meghatározott kivétellel – végkielégítés illeti meg. A végkielégítés összege kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban töltött időtől függően változik. Három év után egyhavi, öt év után kéthavi, nyolc év után háromhavi, tíz év után négyhavi, tizenhárom év után öthavi, tizenhat év után hathavi, húsz év után nyolchavi illetmény jár. (Az állami tisztviselők esetén van egy további kategória is: huszonöt év állami szolgálati jogviszony után tízhavi végkielégítés jár.)<sup>178</sup>

173 Kttv. 71. § (1) a)-b) pont

174 Kttv. 71. § (2) bek.

175 Kttv. 68. § (1)-(6) bek.

176 Ha a létszám húsznál kevesebb: legalább öt fő; húsznál több, de száznál kevesebb: legalább tíz fő; száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb: legalább a közszolgálati tisztviselők tíz százaléka; háromszáz vagy annál több: legalább harminc fő.

177 Kttv. 67. § (1)-(2) bek.

178 Áttv. 10. § (2) bek. h) pont

A végkielégítésre jogosító szolgálati időbe a jogviszonyt megszüntető munkáltatónál folyamatosan eltöltött időn túlmenően még be kell számítani:

- a jogelőd munkáltatónál (ideértve jogviszonyváltás esetén az átadó munkáltatónál);
- áthelyezés esetén a költségvetési szervnél kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban, hivatásos szolgálati jogviszonyban, illetve 1992. július 1-jéig bármely munkáltatónál munkaviszonyban;
- átminősítés esetén a hivatásos szolgálati viszonyban eltöltött időt is.

A végkielégítés mértéke *négyhavi illetmény* összegével emelkedik, ha a közszolgálati tisztviselő kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjra való jogosultság megszerzését megelőző öt éven belül szűnik meg. Nem illeti meg az emelt összegű végkielégítés a kormánytisztviselőt, ha valamelyik jogcímen korábban már emelt összegű végkielégítésben részesült. A kifizetett végkielégítés összegét fel kell tüntetni a közszolgálati igazoláson. A végkielégítést a felmentési idő utolsó napján kell kifizetni.

A végkielégítés összegének a *felére* jogosult a közszolgálati tisztviselő, ha felmentésére azért került sor, mert nem járult hozzá az egészségügyi alkalmatlanság vagy tartalékállományba helyezés miatt felajánlott<sup>179</sup> másik munkakörbe történő áthelyezéséhez. Ez alól kivételt képez, ha a hozzájárulását alapos indokkal tagadta meg, így különösen, ha

- a felajánlott illetmény összege kevesebb a korábbi illetménye 80 százalékánál;
- a korábbi kötelező heti munkaidejéhez képest rövidebb vagy hosszabb heti kötelező munkaidővel együtt járó munkakört ajánlanak fel számára;
- a korábbi határozatlan idejű alkalmazás helyett határozott idejűt ajánlanak fel neki;
- az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje meghaladja a napi három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a két órát.

Bizonyos esetekben végkielégítésre egyáltalán *nem jogosult* a közszolgálati tisztviselő. Ezek a következő esetek:

- a felmentés a gyakornoki idő alatt történt;
- legkésőbb a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasnak minősül;
- a felmentésre azért kerül sor, mert a közszolgálati tisztviselő munkavégzése nem megfelelő;<sup>180</sup>
- a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony jogviszonyváltás folytán alakult át;<sup>181</sup>
- a közszolgálati tisztviselőt méltatlanság vagy bizalomvesztés címén mentették fel.

Ha a közszolgálati tisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt bármely költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel teljes vagy részmunkaidős jogviszonyt létesít, ezt a tényt korábbi munkáltatójának haladéktalanul *köteles* írásban bejelenteni. Ebben az esetben a felmentési időből hátralévő idő tekintetében illetményre, s egyébként végkielégítésre nem jogosult, azonban új jogviszonyában

179 Kttv. 73. § (6) bek.

180 Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pont

181 Kttv. 72. §

a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a felmentéssel megszüntetett jogviszony alapján végkielégítésre jogosító idejét is számításba kell venni.<sup>182</sup>

#### D) Eljárás jogviszonymegszűnés és -megszüntetés esetén

A törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor a felmentéssel együtt a közszolgálati tisztviselőt – ide nem értve a vezetőket – tartalékállományba kell helyezni felmentési idejére, illetve a felmentési idővel azonos időtartamra, abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel. Ezek az esetek a következők:

- létszámcsökkentés, feladatmegszűnés és átszervezés;
- a közszolgálati tisztviselő munkavégzése nem megfelelő;
- a munkakör megváltoztatása vagy jogutódlás indokolta a kinevezés módosítását, amelyet a közszolgálati tisztviselő nem fogadott el, és felmentését kérte;
- a munkáltató jogutód nélkül szűnt meg.

Ha a közszolgálati tisztviselőt kérésére a tartalékállományból törlik, a rá irányadó végkielégítés felére jogosult, kivéve, ha munkaviszony létesítése miatt kéri a törlését.<sup>183</sup> A közszolgálati tisztviselő jogviszonya megszüntetésekor (megszűnésekor) munkakörét az előírt rendben köteles átadni, és a munkáltatóval elszámolni. A munkakörátadás és az elszámolás feltételeit a munkáltató köteles biztosítani.

A jogviszony megszüntetésekor, illetve megszűnésekor az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb tizenöt napon belül a közszolgálati tisztviselő részére ki kell fizetni az illetményét, egyéb járandóságait, valamint ki kell adni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogszabályokban előírt igazolásokat.<sup>184</sup>

#### 8.3.4. A TELJESÍTMÉNYMENEDZSMENT HUMÁN FOLYAMATA

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy *mit értünk* a munkát végző ember, a közszolga *teljesítménye alatt*, amely kihatással van a szervezeti egység és a szervezet teljesítményére is. A teljesítményt – mai tudásunk szerint – az alábbi tényezők befolyásolják:

- *a tudás, a képességek, a készségek* (általános műveltség, szaktudás, kommunikációs készségek, nyelvtudás, IT-ismeretek, problémamegoldás, analitikus készségek, társas készségek, fizikai, pszichikai és egészségi adottságok);
- *a motiváció, az erőfeszítés* (célok, elvárások, karriervágy, az erőfeszítés megléte és mértéke, a kitartás, a feladat megértése, a követett értékrend, az elégedettség vagy annak hiánya);
- *a környezet és a lehetőségek* (gazdasági, társadalmi, politikai viszonyok és események, jogi környezet, munkafeltételek és -körülmények, a munkakör meghatározottsága, a munkahelyi szabályok, normák, a vezetői támogatás, a munkatársi csapat, a munkahely atmoszférája stb.).<sup>185</sup>

182 Kttv. 69. § (1)–(10) bek.

183 Kttv. 73. § (1) bek.

184 Kttv. 74. § (1)–(2) bek.

185 Bohlander, George – Snell, Scott – Sherman, Arthur: *Managing Human Resources*. (12th ed.) South Western College Publishing, New York, 2001. 349.

*A teljesítmény alatt a felsorolt tényezők befolyása és kölcsönhatása következtében a munkavégzéssel megszülető azon – mennyiségi és minőségi mutatókkal mérhető vagy értékelhető – eredményt értjük, amely megmutatja, hogy az adott munkakörben meghatározott vagy elvárt követelmény milyen szinten és mértékben realizálódott, illetve hasznosult a szervezet számára.*

A közszolgálati szervezetekkel szemben meghatározott teljesítménykövetelmények elérése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy a személyi állomány tagjai egyértelműen lássák szerepüket a szervezeti stratégiai célok végrehajtásában, legyenek tisztában feladataikkal, a velük szembeni elvárásokkal. A permanensen ismétlődő formális és informális értékeléseknek, visszajelzéseknek köszönhetően tudják, hogy ők mivel és mennyiben járultak hozzá a szervezet eredményeihez. A *teljesítménymenedzsment* azt a *konzisztens folyamatszabályozást* biztosítja valamennyi felhasználó szervezet számára, amelynek keretében a stratégiai célok teljesítése, a szervezet által igényelt teljesítmények kiváltása érdekében történik meg:

- *a teljesítmény és a teljesítménymenedzsment megtervezése (mit, miért, hogyan);*
- *a szervezet és a szervezeti egység követelményeinek, valamint az egyéni teljesítményelvárásoknak, teljesítménycéloknak a fentről lefelé irányuló, összehangolt meghatározása (az egyéni erőfeszítéseknek a szervezeti prioritások irányába történő „terelése” miatt);*
- *az elvárt teljesítmény kifejtéséhez szükséges támogatás biztosítása, a teljesítmény folyamatos „edzése”, nyomon követése (fejlesztési tervek, coaching, monitoring, egyéb szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátása);*
- *a teljesítmény mérése (a szervezet és a szervezeti egységek szintjén), értékelése (az egyén szintjén, ahol a mérési és az értékelési megoldások is megtalálhatók), visszajelzése (a szervezetben alkalmazott formális, szabályozott rendszeralkalmazás szerint, valamint az értékelő vezető év közben adott informális, kötetlen jelzései alapján), az elvártnál magasabb teljesítmény elismerése, jutalmazása, vagy az elvárt szint alatti teljesítmény szankcionálása;*
- *a teljesítménymenedzsment-rendszer működésének értékelése, fejlesztése.*

*A szervezeti szintű és a szervezeti egység szintű teljesítményméréshez – a fejlett országok közszolgálatainál is – egyre több helyen alkalmazzák a kiegyensúlyozott mutatószámrendszeren alapuló Balance Scorecard (BSC) megoldást,<sup>186</sup> vagy a BSC továbbfejlesztett változatát, a szervezeti teljesítmény elérésében az érintettek elégedettségét, a szervezeti stratégiákat, a folyamatokat, a képességeket és az érintettek hozzájárulását mérő teljesítményprizma<sup>187</sup> rendszerét. Természetesen ezektől eltérő szervezeti teljesítménymérési megoldásokkal is találkozhatunk, lásd például a magyar rendőrségnél alkalmazott metódust. A kutatási eredmények és a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyéni teljesítményértékelést akkor érdemes összekötni a szervezeti szintű méréssel, ha az már bejáratottan, elfogadottan és eredményesen működik.*

*Az egyéni teljesítményértékelés a magyar közszolgálaton belül közel 15 éves múltra tekint vissza. A jelenleg hatályos rendszer – menedzsmentszempontról – egy olyan újszerűnek számító megoldást kínál a felhasználóknak, amely – moduláris felépítése és részbeni kompetenciaalapúsága miatt – egyszerre biztosítja az egységes, valamennyi szervezet számára kötelezően alkalmazandó modulok*

186 Kaplan, Robert – Norton, David: *A stratégiaközpontú szervezet. Hogyan lesznek sikeresek a Balance Scorecard vállaltok az új üzleti környezetben?* Panem – IFUA Horváth & Partner, Budapest, 2002. 46-193.

187 Neely, Andy – Adams, Chris – Kennerley, Mike: *Teljesítményprizma. Az üzleti siker mérése és menedzselése.* Alinea Kiadó, Budapest, 2004. 199-225.

használatát, valamint a sajátosságaikhoz, lehetőségeikhez igazítható, differenciált feladatkezelést, mégpedig a rendszer által felkínált, ajánlott modulok igénybevételeivel. Az értékelő vezetők, az értékeltek, a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetők, a HR-es és az informatikai megbízottak munkáját egy egységes, könnyen kezelhető, felhasználóbarát IT-rendszer támogatja.<sup>188</sup> Az egyéni teljesítményértékelés és a minősítés jogszabályi hátterét, egységes alkalmazásukat a hatályos törvények, valamint a végrehajtásukra kiadott kormányrendelet és a miniszteri rendeletek biztosítják.<sup>189</sup> (Mivel a közigazgatási alapvizsga tananyaga részletesen foglalkozik a témakör jogi szabályozásával, ez esetben eltekintünk ezek ismételt bemutatásától.)

A teljesítménymenedzsment-rendszerek igénybevétele során a legtöbbször előforduló vitatott kérdés, hogy mennyire tekinthető *objektívnek* és *igazságosnak* a vizsgált metódus. Leszögezhető, hogy teljesen objektív, az értékelő szubjektivitását kiszűrő rendszert még sehol nem sikerült kialakítani. Egy jól felépített, áttekinthető, egyértelmű szabályokkal operáló, kellő rugalmasságot biztosító, értékelési és elemzési tényezőket is tartalmazó komplex rendszer abban tud segíteni, hogy a szubjektivitás mértéke a minimális szintre csökkenhessen. Azonban a teljesítménymenedzsment-rendszer elfogadtatása, az értékelt mérési, értékelési eredményekkel való azonosulásának elérése szempontjából az értékelést végző vezetők tehetnek a legtöbbet, mégpedig pozitív hozzáállásukkal, felfogásukkal, felkészültségükkel, vezetői stílusukkal, gyakorlatukkal, kommunikációjukkal, kapcsolatteremtő készségükkel, nyitottságukkal, őszinteségükkel, odafigyelésükkel, időráfordításukkal stb.<sup>190</sup>

Az igazságosság kérdését illetően a következőket érdemes szóba hozni. Amennyiben a személyi állomány úgy érzi, hogy egy olyan teljesítményorientált szervezeti működés részese, ahol az emberi erőforrás központi helyet foglal el, a jövőorientáció érvényesül, a szervezeten belüli bizalom adott, és az uralkodó vezetői stílus eredményeként is a vezetők, illetve a beosztott munkatársak közötti hatalmi távolság nem áthidalhatatlan, ezért együttműködésük folyamatos, gyors és pontos informális visszajelzésekre épül, s a formális értékelések is rendben zajlanak, valamint az értékeltek számára megadatik a véleménykifejtés (az önértékelés) lehetősége, akkor ezek a tényezők mind a teljesítményértékelés igazságosságába, méltányosságába vetett hitet fogják erősíteni. A felső vezetés szerepe, hozzáállása, példamutatása – mint szinte minden egyéb szervezeti szintű tevékenység elfogadása szempontjából – a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetését illetően is meghatározó jelentőséggel bír. Abban az esetben, ha a munkatársak azt látják, hogy a döntéshozók a teljesítmény javítása kapcsán kizárólag a személyi állomány felelősségét hangsúlyozzák, ugyanakkor a teljesítménynövelést akadályozó szervezeti, szakmai folyamatok működési problémáit nem orvosolják, a

188 A közszolgálati TÉR-re vonatkozó módszertani részleteket lásd például: *A közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer (TÉR) felhasználói kézikönyv értékelő vezetők részére*. KIM-KIH, 2014. Forrás: [https://ter.gov.hu/portal/doktar/felhasznaloi\\_kezikonyv\\_ertekeleo\\_vezetok\\_reszere.pdf](https://ter.gov.hu/portal/doktar/felhasznaloi_kezikonyv_ertekeleo_vezetok_reszere.pdf) (letöltve: 2015. 06. 28.)

189 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről. 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről. 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. 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

190 Szakács Gábor: *Közszolgálati teljesítménymenedzsment. A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. NKE, Budapest, 2014. 35-37.

hiányzó forrásokat nem pótolják, a helyzet megoldásáig igazságtalannak és méltánytalannak tartják a teljesítmény számonkérését.<sup>191</sup>

A teljesítménymenedzsment-rendszer működtetése során számos *nehezen megoldható problémával* szembesülnek a tevékenység irányítói, végrehajtói és alanyai. Ezek közé tartozik a szervezeti, valamint az egyéni teljesítménycélok megfelelő meghatározása, lebontása, összekapcsolása és a célmeghatározással összefüggő általános elvárások ismerete, illetve azok betartása. A teljesítménymenedzsment objektivitását növelő mérőszámok, teljesítménymutatók kialakítása, igénybevételek körének, mennyiségének, prioritási rangsorának meghatározása, a kapott eredmények kiértékelése és további felhasználása is nehézségekbe ütközik. A rendszeresített munkakörökhöz igazodó kompetencia-térképek, kompetenciaszintek hiánya megnehezíti a kompetenciaalapú teljesítményértékelés elterjedését. Ez részben a munkakörelemzések teljeskörűvé tételének elmaradásával magyarázható. Az inkább romboló hatású, mintsem építő jellegű eredménnyel záródó teljesítményértékelés számtalan tényezővel magyarázható, amelyek közül az értékeléseken és a visszacsatolásokon tapasztalható vezetői kommunikáció gyengeségeit, rosszabb esetben azok teljes elmaradást indokolt kiemelni. Sokszor a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetésének erőforrásai sem állnak minden vonatkozásban rendelkezésre. A teljesítménymenedzsment humán folyamatának összekapcsolása az emberierőforrás-fejlesztéssel, a karriermenedzsmenttel, az ösztönzéssel, a munkakörtervezéssel és más humán funkciókkal még nem tekinthető teljes körűnek, megfelelő hatékonyságot biztosítónak. Mindezen problémák ellenére a teljesítménymenedzsment az a menedzsmenttechnika, amely az elsők között került a közszolgálat működésébe, és a folyamatos fejlesztések eredményeként mind kevesebben kérdőjelezik meg a létjogosultságát.

A teljesítménymenedzsment humán folyamata a most tárgyalt szervezeti teljesítménymérés és az egyéni teljesítményértékelés humán funkcióin túl még bővíthető, kiegészíthető a *belső elégedettségi vizsgálatokkal*, valamint a külső stakeholderek körében végzendő *közvélemény-kutatásokkal*. Abban az esetben, ha az adott szervezetben valamilyen *minőségbiztosítási rendszert* (TQM, EFQM, CAF, ISO) működtetnek, akkor – az érték- és hatékonyságnövelés érdekében – ezzel is ajánlott összekapcsolni a teljesítménymenedzsment-rendszert. Különösen a vezetők átfogó értékelésének és célirányos fejlesztésének érdekében – meghatározott időközönként – célszerű az ún. *360 fokos értékelés* lehetőségét is igénybe venni.

### 8.3.5. AZ ÖSZTÖNZÉSMENEDZSMENT (KOMPENZÁCIÓ, JAVADALMAZÁS) HUMÁN FOLYAMATA

A röviden bemutatandó humán folyamat három, egymástól jól elkülöníthető, mégis összekapcsolható fogalomból épül fel. A *kompensáció* alatt a szakirodalom minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatást ért, amelyet esetünkben a személyi állomány tagjai a közszolgálati munkaviszonyukért és az elvégzett munkájukért kapnak. A kompensáció fogalmába beleérthetők az olyan nem anyagi jellegű belső motivációs tényezők, mint például az érdekes és kihívást jelentő munka vagy a személyes fejlődés lehetősége is. A *javadalmazás* az anyagi jellegű kompensációs elemekből kialakított olyan rendszer, amely a közszolgálatban lényegében az egyes állományviszonyokhoz kötött bér- és besorolási rendszerekben ölt testet, és azt foglalja magában, hogy a befolyt bevételt, illetve a költségvetést milyen formában, milyen rendező elvek alapján osztják szét a személyi

191 Gerákné Krasz Katalin: *A teljesítményértékelés igazságossága*. Doktori disszertáció. ELTE Pszichológia Doktori Iskola, Budapest, 2008. 76–85.; 187–201. Forrás: [http://erg.bme.hu/mtars/krasz/kraszkata\\_phd\\_tezisek.pdf](http://erg.bme.hu/mtars/krasz/kraszkata_phd_tezisek.pdf) (letöltés: 2015. 06. 28.)

állomány tagjai között. A közszolgálati szervezetek költségvetésük és egyéb bevételeik legnagyobb hányadát a bérekre, valamint a béren kívüli juttatásokra fordítják, ezért közel sem mindegy, hogy a források felhasználásának megtervezése, azok igénybevétele és a kiáramlás kontrollja miként történik. Az éppen alkalmazott munkavégzési rendszer (munkaköralapú, karrieralapú vagy kompetenciaalapú) jellemzői alapvetően meghatározzák a kompenzáció és a javadalmazás lehetőségeit, például azt, hogy a szervezetek rugalmas vagy szűk mozgásteret, differenciálási lehetőséget biztosító, kötött megoldást alkalmazhatnak-e, továbbá azt is, hogy milyen szerepet kaphat a mért/értékelt teljesítmény, valamint a karriermenedzsment működtetését mennyiben, milyen formában segíti, esetleg gátolja a hatályos bér- és besorolási rendszer.

Az ösztönzést, illetve az ösztönzésmenedzsmentet kezelhetjük úgy, mint a javadalmazás egyik lényeges elemét, területét, de felfoghatjuk tágabb értelemben, mint amely magában foglalja a kompenzációt és a javadalmazást is. A kormány stratégiai céljaiból, többek között abból kifolyólag, hogy a teljesítményelvűségnek a jelenleginél jóval nagyobb szerepet szánunk, a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljénél az ösztönzésmenedzsment humán folyamata megnevezést használják. Ugyanis ösztönzésmenedzsmentnek nevezik azt a megoldást, amelynél a teljesítményalapú, a jövőbeni teljesítménycélokat kitűző és azok elérését díjazó, honoráló kompenzációt és javadalmazást alkalmaznak. Az ösztönzésmenedzsmentnek egységbe kell foglalnia a kompenzációt és a javadalmazást, illeszkednie kell az alkalmazott munkavégzési rendszerhez, a szervezeti kultúrához és a szervezeten belüli bizalom szintjéhez, valamint támogatnia kell a szervezeti változtatásokat és a fejlesztési folyamatokat. Az ösztönzésmenedzsment önmagában, az egyéb humán folyamatok és funkciók integrált rendszeralkalmazása nélkül nagyon ritkán képes átalakítani a szervezet viszonyrendszerét, a személyi állomány elvárásait, észlelésüket, magatartási sémáikat, értékrendjüket. Az ösztönzésmenedzsment rendszerének elemeit sokféleképpen csoportosíthatjuk, így például:

- anyagi és nem anyagi jellegű ösztönzés,
- külső és belső motiváción alapuló ösztönzés,
- rendszeres és eseti jellegű kompenzáció és javadalmazás,
- egyéni, csoportos és szervezeti szintű ösztönzési elemek,
- pénzbeli és természetbeni juttatások,
- a munkaköri rendszerhez igazodó ösztönzés.<sup>192</sup>

Az ösztönzésmenedzsment (kompenzáció, javadalmazás) humán folyamatán belül az alábbi humán funkciók kaphatnak fontos szerepet. Az alkalmazott munkaköri rendszerhez illeszkedő ösztönzéspolitika (kompenzációs és javadalmazási elvek) kialakítása, változásokhoz igazítása és fejlesztése. Az ösztönzéspolitikának megfelelő bér- és besorolási rendszer működtetése, a humán kontrolling eszköz- és módszerrendszerének igénybevételével a rendszer folyamatos vizsgálata, elemzése, értékelése, fejlesztése. A munkaköralapú rendszer alkalmazása esetén a munkakörelemzéshez kapcsolódó munkakör-értékelés elkészítése és rendszeres felülvizsgálata számít az egyik legfontosabb humán funkciónak. A munkakör-értékeléssel a munkakörelemzés értékelési tényezői alapján meg tudják állapítani a vizsgált munkakör szervezeten belüli relatív értékét az egyéb munkakörökhöz képest. Az ilyen formában meghatározott munkakörértékek alapján alakul ki a munkakörök hierarchiája, amely természetesen megváltozhat, amennyiben a munkakörök tartalma, funkciója átalakul,

192 Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 239-243.

bizonyos munkakörök megszűnnek, vagy újakat hoznak létre. A munkakör-értékelés támpontot nyújt ahhoz is, hogy a közszolgálatban alkalmazott ösztönzésmenedzsment versenyképességi helyzetéről átfogó képet alakíthassanak ki. A közszolgálatban különös jelentőséget kapnak azok a humán funkciók, amelyek a motivációval, a cím- és előmeneteli rendszer elemeivel, az illetménygazdálkodással, a díjazással, a természetbeni juttatásokkal, a szociális, a jóléti, a segélyezési, a nyugdíjazási, a fejlesztéshez kötődő juttatásokkal stb. foglalkoznak. Összességében megállapítható, hogy a jövőt a *rugalmas, komplex* (számos elemből építkező és differenciáltan használható) ösztönzésmenedzsment-rendszer kialakítása jelenti.

### *Az ösztönzésmenedzsment jogi eszközei*

A karrier típusú közszolgálati rendszerekben a díjazás döntően az automatizmusra épül, s elég szűkre szabottak a teljesítményhez kötött ösztönzési eszközök. Azt azonban korántsem mondhatjuk, hogy nincs lehetőség a teljesítmény szerinti differenciálásra. Az egyéni teljesítményt elismerő, illetve a nagyobb teljesítményre ösztönző eszközök az előmenetelben, a díjazásban egyaránt megtalálhatók.

#### **A) Előmenetel a besorolásban**

Fő szabály szerint a közszolgálati tisztviselőt iskolai végzettségének és kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni.<sup>193</sup> Ezt követően szolgálati idejétől függően magasabb besorolási fokozatba kell sorolni, ha

- a feladatainak ellátására – a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt év kivételével – megfelelt fokozatú minősítést kap, és
- a következő besorolási fokozathoz jogszabályban előírt feltételeket vagy
- a közigazgatási szerv által írásban meghatározott feltételeket teljesítette.<sup>194</sup>

A törvény ugyanakkor egyaránt lehetőséget nyújt az előmenetel *gyorsítására és lassítására*. Ha a közszolgálati tisztviselő a meghatározott feltételeket a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási idő lejártá előtt teljesíti, a magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába kell sorolni.<sup>195</sup> A kiemelkedő tanulmányi eredményt ismeri el az a szabály, amely kimondja, hogy azt a pályakezdő közszolgálati tisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni.

Az előmenetel *lassítására* akkor kerülhet sor, ha a közszolgálati tisztviselő a megfelelnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap. Ebben az esetben a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.<sup>196</sup> Az előmenetel lassítását, esetenként visszatartását eredményezi, ha a közszolgálati tisztviselő közigazgatási szakvizsgára vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.<sup>197</sup>

193 Kttv. 116. §

194 Kttv. 118. § (1) bek.

195 Kttv. 120. § (1) bek.

196 Kttv. 121. § (1) bek.

197 Kttv. 122. § (4) bek.



Az állami tisztviselők esetében a besorolási rendszer jelentősen különbözik a Kttv.-ben található megoldástól. Az ügyintézők (nem vezetők) részére az Áttv. három besorolási osztályt tartalmaz (1–3.), a 4. a vezetői munkaköröket, az 5. pedig az állami ügykezelői előmeneteli fokozatokat sorolja fel.

Az állami tisztviselők alapesetben az 1–2. besorolási osztályba kerülnek (a vezetők a 4-be), azonban az előbbieket esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója dönthet úgy, hogy az állami tisztviselőt teljesítménye, valamint egyéb szempontok (mint pl. az állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idő, a betöltött munkakör, illetve az annak ellátásához kapcsolódó felelősség) alapján a tárgyévire vonatkozóan a *kiemelt ügyintézői osztályba* (3.) sorolja be, amely magasabb illetményeket tesz lehetővé. Az előmenetel gyorsítására viszont az állami tisztviselőknél nincs lehetőség; lassításra pedig csak akkor, ha a magasabb előmeneteli fokozathoz a jogszabályban előírt, vagy a munkáltató vezetője által írásban meghatározott feltételeket nem teljesítette határidőre.<sup>198</sup>

## B) Előmenetel a címekben

Rendkívüli előmenetelt jelent a címadományozás is, amelynek két típusát különböztetjük meg. Az egyik a besorolás szerinti előmenetelhez igazodik, és jogosultságot teremt arra, hogy közszolgálati tisztviselő „idő előtt” egy magas besorolási fokozatba lépjen. Ez a cím – a fegyelmi büntetés kivételével – nem vonható vissza, s abban az esetben is megtartható, ha a közszolgálati tisztviselő munkahelyet változtat, vagyis a cím adományozásának hatálya nemcsak az adományozó munkáltató szervezetére, hanem valamennyi közigazgatási szervre kiterjed. Lényeges megkülönböztető ismérve még, hogy ha a szolgálati idő múlásával a közszolgálati tisztviselő „utoléri” az idő előtt kapott magasabb besorolását, a cím automatikusan megszűnik, hiszen a címmel járó besorolási fokozatra ebben az esetben már az általános szabályok szerint is jogosultságot szerez. Idetartozik a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselőknél adható *címzetes vezető tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető főtanácsosi*, valamint a középiskolai végzettségű közszolgálati tisztviselőnek adható *címzetes főmunkatársi* cím.<sup>199</sup> A címadományozás feltételeit, valamint a besorolás szabályait a törvény részletesen meghatározza.<sup>200</sup>

A címadományozás *másik típusába* tartozó címek – a díjazás szempontjából – kiemelik a közszolgálati tisztviselőt a szolgálati idő szerinti besorolás rendszeréből, mivel illetményük – vezetői pótlék nélkül számított – főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetménynek felel meg. Csak felsőfokú iskolai végzettségűek számára adományozhatók, ha rendelkeznek a törvényben meghatározott szakmai gyakorlattal, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal.<sup>201</sup> Vezetők is megkaphatják ezeket a címeket. Ennek különösen abból a szempontból van jelentősége, hogy ha a vezetőt ügyintézői munkakörbe helyezik, címét, amely számára kiemelt díjazást biztosít, megtarthatja.

198 Áttv. 13–15. §

199 Kttv. 128. § (1) bek.

200 Kttv. 128. § (2)–(4) bek.

201 Kttv. 126. § (2)–(3) bek., 127. § (2)–(3) bek.

Az e körbe tartozó címeket legalacsonyabb fokozatú minősítés esetén vissza kell vonni, illetve visszavonhatja a munkáltató, ha a közszolgálati tisztviselő két egymást követő minősítés alkalmával a korábbinál alacsonyabb teljesítményszintet ér el.<sup>202</sup>

Idetartozik a *közigazgatási tanácsadói*, *közigazgatási főtanácsadói*, valamint a *szakmai tanácsadói* és *szakmai főtanácsadói* cím. Az adományozott címek aránya egyik esetben sem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselői létszámának 20 százalékát. A kétféle cím között lényeges különbség, hogy a *közigazgatási tanácsadói*, *főtanácsadói* címnek – szemben a *szakmai tanácsadói* és *főtanácsadói* címmel – nem előzetes feltétele a legmagasabb fokozatú minősítés, viszont a későbbi minősítés eredménye már – hasonlóan a *szakmai tanácsadói* és *főtanácsadói* címhez – érintheti – mint ahogy erről a fentiekben már írtunk – a cím megtartását.

Külön kell szólni

- a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban a *kormány-főtanácsadói* és *kormánytanácsadói*;
- az általános politikai koordinációért felelős miniszter általa vezetett minisztériumban a *miniszterelnöki főtanácsadói*, *miniszterelnöki tanácsadói*; valamint
- a miniszteri kabinetben a *miniszteri főtanácsadói*, *miniszteri tanácsadói* (a továbbiakban: főtanácsadó, tanácsadó) munkakör betöltésére szóló kinevezésről.

A törvény a címek között tárgyalja, ennek ellenére *munkakörnek* tekinti. Mindenesetre a már említett címeknél is erősebb motiváló hatása van – még ha csak szűk szervezeti körben alkalmazható is –, mivel a főtanácsadói vagy tanácsadói munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő – tekintet nélkül a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – vezető főtanácsadói vagy főtanácsadói besorolást kap, és főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosult.<sup>203</sup>

A főtanácsadói, tanácsadói munkakör betöltésére szóló kinevezést az kaphat, aki főtanácsadó esetén a feladata ellátásához szükséges egyetemi szintű végzettséggel, tanácsadó esetén felsőfokú iskolai végzettséggel és szakirányú szakképzettséggel, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy pedig a közigazgatási szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által adott teljes körű mentesítéssel és főtanácsadó esetén legalább ötéves, tanácsadó esetén legalább kétéves szakmai gyakorlattal rendelkezik. A kinevezés határozatlan időre szól, de a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú, írásba foglalt döntésével a főtanácsadói, tanácsadói munkakört betöltő kormánytisztviselőt az iskolai végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének megfelelő másik munkakörbe helyezheti át. Ekkor a kormánytisztviselő alapilletményét e munkakörre megfelelően kell megállapítani.<sup>204</sup>

Az állami tisztviselők esetében a Kttv. által lehetővé tett címek adományozására nincs lehetőség. Ennek az az oka, hogy az Áttv. egy jóval rugalmasabb illetményrendszert intézményesített, ami címadományozás nélkül is lehetővé teszi a kiemelkedő teljesítmények anyagi elismerését.

202 Kttv. 126. § (5)-(5a) bek., 127. § (4)-(5) bek.

203 Kttv. 125. § (2) bek.

204 Kttv. 125. § (4)-(5), (7) bek.

Az állami tisztviselők esetében nincs lehetőség illetményeltérítésre, hiszen – amint azt fentebb említettük – az Áttv. egy olyan *rugalmas illetményrendszer*t vezetett be, amely minden egyes előmeneteli fokozathoz (vezetői szinthez) *egy alsó és egy felső határt* állapít meg. A pontos összeget a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg, figyelemmel a teljesítményértékelésre és a minősítésre, valamint további szempontokra (mint pl. állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idő, az állami tisztviselő által szerzett végzettség, egyéb képesítés, nyelvtudás, vagy a munkakör ellátásához kapcsolódó felelősség). A kormánytisztviselőkhez képest fontos eltérés, hogy az állami tisztviselők nem jogosultak sem illetménykiegészítésre, sem pedig illetménypótlékra (kivéve az éjszakai pótlékot). Az Áttv. azt is kimondja, hogy az illetményeket minden év január 31-ig felül kell vizsgálni. Összességében elmondható, hogy az esetek túlnyomó többségében az Áttv. magasabb illetményeket biztosíthat az érintetteknek, mint a Kttv.<sup>205</sup>

### C) Előmenetel a vezetői munkakörökben

A vezetői életút része a vezetői munkakörökben történő előmenetel. A közszolgálati tisztviselő – a külön törvényben írtakon túlmenően, például jegyző – osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakör betöltésére is kaphat kinevezést a közigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetésére. A főosztályvezető helyettesítésére – szervezeti egység vezetése nélkül – egy főosztályvezető-helyettesi munkakör tölthető be.

Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy pedig a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által adott teljes körű mentesítéssel rendelkező közszolgálati tisztviselő kaphat, de ha a vezetői kinevezéskor nem rendelkezik jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, azt a kinevezéstől számított két éven belül is megszerezheti. Ha szakvizsga-kötelezettségét e határidőn belül neki felróható okból elmulasztja, kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonya törvény erejénél fogva megszűnik. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a vezetői kinevezés határozatlan időre szól, de helyettesítés céljából, illetve a tartós külszolgálat időtartamára határozott időre is adható.<sup>206</sup>

### D) Alapilletmény eltérítése

Az illetmény-összetevők közül az alapilletmény változtatható a teljesítménytől függően. Bár a besorolás szerinti szorzószám és az illetményalap szorzata határozza meg az alapilletményt, a hivatali szerv vezetője – kivételesen a kinevezésre jogosult vagy a szerv vezetője – át nem ruházható hatáskörében mégis legfeljebb 50 százalékkal megemelheti vagy legfeljebb 20 százalékkal csökkentheti az alapilletményt a megállapított személyi juttatások előírányzatán belül a tárgyévut megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelés alapján. Azoknál az államigazgatási szerveknél, ahol a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők 50 százalékos, a középiskolai végzettségű kormánytisztviselők 15 százalékos illetménykiegészítésre jogosultak – például minisztériumok –, a pozitív irányú eltérítés mértéke nem haladhatja meg a 30 százalékot. Az eltérítésről minden év február 28-áig kell dönteni.

<sup>205</sup> Áttv. 18–20. §

<sup>206</sup> Kttv. 129. § (1)–(6) bek.

Az eltérített alapilletmény a tárgyévben egy alkalommal a megállapítástól számított hat hónapot követően a teljesítményértékelés alapján módosítható, azzal a feltétellel, hogy a kormánytisztviselő korábban már megállapított alapilletménye legfeljebb 20 százalékkal csökkenthető. Ha év közben az illetményt is befolyásoló változás következik be a közszolgálati tisztviselő jogállásában, szintén módosítható az alapilletmény-eltérítés, például, ha a tisztviselő vezetői kinevezést kap, vagy azt tőle visszavonják.

Az illetmény-összetevők – ide nem értve az illetménypótlékokat – változása esetén – így különösen az illetményalap emelkedésekor, a besorolási vagy fizetési fokozat módosulásakor – a közszolgálati tisztviselő illetményét újra meg kell állapítani.<sup>207</sup>

### E) Jutalom, céljuttatás, képzettségi és munkaköri pótlék

Talán a legismertebb béren kívüli ösztönző eszköz a *jutalom*. A közszolgálati tisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért – teljesítményértékelés alapján – elismerésben, jutalomban részesíthető.<sup>208</sup>

A szervezet működése során felmerülhetnek rendkívüli, célhoz köthető feladatok, amelyek teljesítése jelentősen meghaladja a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet. Az ilyen típusú feladatok végzésének ösztönzését szolgálja a *célfeladat-megállapodás* és a megállapodás alapján fizetendő *céljuttatás*. Célfeladat megállapítása másik közigazgatási szerv tisztviselője számára is lehetséges az érintett hivatali szervezet vezetőjének egyetértésével.<sup>209</sup> Ösztönzési eszközként is alkalmazható a *képzettségi és munkaköri pótlék*, amelynek megállapítása a hivatali szervezet vezetőjének hatáskörébe tartozik.<sup>210</sup>

### 8.3.6. A SZEMÉLYZETI SZOLGÁLTATÁSOK ÉS TEVÉKENYSÉGEK HUMÁN FOLYAMATA (SZEMÉLYZETI, MUNKAÜGYI, HUMÁNIGAZGATÁSI)

A közszolgálaton belül ennek a – valamennyi egyéb humán folyamathoz és a humán funkciók zöméhez is szervesen kapcsolódó, azoknak adminisztratív, jogi, igazgatási, HR szakmai, IT- és egyéb szolgáltatást nyújtó – humán folyamatnak a teljesítésével foglalkoznak a legtöbbet a terület szakemberei, valamint a feladat irányításáért, menedzseléséért felelős vezetők. Az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő tevékenységeket az elvégzendő feladatok jellege szerint *stratégiai, operatív* és *adminisztratív* csoportokba szokták osztani. A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján az állapítható meg, hogy a vizsgált közszolgálati szervezeteknél a legtöbb idő és energiát az adminisztratív jellegű személyügyi, munkaügyi és humánigazgatási feladatok ellátására fordítják. Ez azt jelenti, hogy az adminisztratív jellegű feladatok teljesítése – szervezetektől függően – az összes egyéb (stratégiai és operatív) tevékenységnek a 75–92 százalékát teszi ki.<sup>211</sup> A

207 Kttv. 133. § (1)–(9) bek.

208 Kttv. 154. § (1) bek.

209 Kttv. 154. § (2)–(3) bek.

210 Kttv. 142. §

211 Petró Csilla – Stréghli-Klotz Georgina: *Az emberi erőforrás menedzsment terület munkavégzésének jellemzői a közszolgálatban.* („Közszolgálati humán tükör 2013” résztanulmány) Magyar Közlöny Láp- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. 34–39. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/0b/a0000/04\\_HR\\_EEM\\_munkavegzes\\_jell\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/0b/a0000/04_HR_EEM_munkavegzes_jell_AROP2217.pdf) (letöltve: 2015. 06. 28.)

nemzetközi felmérések szerint az adminisztratív feladatellátás ma átlagosan 50 százalék, a jövőben kívánatosnak tartott 10 százalékhoz képest.<sup>212</sup> A magyar közszolgálatra vonatkoztatva ez leegyszerűsítve annyit jelent, hogy a törvényi előírások adminisztratív jellegű teljesítésén túl alig marad idő az olyan operatív és stratégiai jellegű feladatellátásra, amellyel biztosítani lehetne a személyi állománnyal való érdemi foglalkozást, valamint azt, hogy őket mint a szervezetek legfontosabb erőforrását – ahogyan korábban jeleztük – a folyamatok középpontjába állíthassák. Ezért is érdemes számba venni azoknak a humán funkcióknak a körét, amelyek bevezetésével a mérleg nyelvét – a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően – a stratégiai jellegű feladatok irányába lehet elmozdítani.

*Stratégiai jellegű humán funkcióknak számítanak:* a szervezet előtt álló, hosszú távra szóló tervek, célok és a jövőkép megvalósítást támogató olyan értékelő, elemző munkák, a fejlesztést szolgáló innovációk, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésére irányuló tevékenységek, az összehasonlító (benchmark) vizsgálatok, a szakterületi feladatellátásra koncentrálnak tudományos kutatások, amelyekkel az emberierőforrás-gazdálkodás megújítását, a változásokhoz, megváltozott igényekhez való igazítását lehet elérni. A felsorolt tevékenységek biztosítják az alapot ahhoz, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás, hozzáadott értéket produkálva, érdemben hozzá tudjon járulni a szervezeti működés sokoldalú fejlesztéséhez, a vezetők módszertani eligazodásához, nem utolsósorban a személyi állomány magas színvonalú és komplex kiszolgálásához. A szakterületi munkával kapcsolatos pályázati és projekttevékenységet is a stratégiai feladatok, illetve célok szolgálatába ajánlott állítani.

*Operatív jellegű humán funkcióknak tekinthetjük:* a személyügyi, a munkaügyi és a humánigazgatási kérdésekhez kapcsolódó jogi képviselet, jogsegély-szolgáltatás, jogértelmezés biztosítását, az érintettek eligazodását, tájékozódását segítő, az emberierőforrás-gazdálkodás jogi környezetének fejlesztését szolgáló munkákat. A munkaügyi konfliktusok megelőzése, a konfliktusok megoldása, a munkahelyi mediátori tevékenység rendszerbe építése mellett továbbra is jelentőséget kell kapnia a munkaügyi kapcsolatok kezelésének, az érdekegyeztetés permanens folytatásának. A jövőt illetően a munka- és egészségvédelem, az ergonómia kérdései, a szabadidő, a kulturális és a sportolási lehetőségek körének kiszélesítése, a munkahely és a magánélet egyensúlyának megteremtése, a szociális és jóléti háló erősítése mind olyan terület, amellyel a közszolgálat a munkaerőpiacon folyó versenyben versenytársainál előnyösebb pozícióba kerülhet, és sikeresebb lehet náluk a fluktuáció csökkentésében, illetve a dolgozók életpályán tartásában.

*Az adminisztratív jellegű humán funkciók közé sorolhatók:* azok, amelyek a – közel sem teljeskörűen bemutatott – humán funkciók mindegyikéhez kapcsolódó, a hatályos törvények és az egyéb jogszabályok által előírt ügyintézési, programtervezési és szervezési, ügykezelési, nyilvántartási, statisztikai, adatszolgáltatási, adatvédelmi tevékenységekkel hozhatók összefüggésbe. Ezek közül érdemes külön említést tenni a szervezeti működéshez szükséges foglalkoztatást igazoló igazolványok, dokumentumok, nyomtatványok elkészítéséről, kezelésükről, a munkavégzési rendszer működtetésénél nélkülözhetetlen adminisztratív feladatokról. Az emberierőforrás-áramlással kapcsolatos ügyek intézését és dokumentálását is éppúgy indokolt kiemelni, mint a munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggésben előírt adminisztratív kötelezettségek teljesítését. Az emberierőforrás-fejlesztés keretében zajló tervezési, programszervezési és lebonyolítási feladatok, továbbá a teljesítménymenedzsment rendszerelemeinek ügyintézése, a folyamat támogatása vagy a szervezetek protokolláris rendezvényeinek előkészítése, megtartása is jelentős bürokratikus terheket ró az emberierőforrás-gazdálkodással

212 Mathis, Robert L. – Jackson, John H.: *Human Resource Management*. Thomson South-Western, London, 2008. 11.

foglalkozókra. Az IT-rendszerek üzemeltetése és naprakésszé tétele, a szükséges adatok, információk szolgáltatása folyamatos adminisztratív kötelezettségként jelenik meg az emberierőforrás-gazdálkodás minden szintjén.<sup>213</sup>

## ÖSSZEFOGLALÁS

A fejezet röviden bemutatta a közszolgálati menedzsmenttel kapcsolatos legalapvetőbb ismereteket, valamint azt, hogy a közszolgálati menedzsment milyen kapcsolatban áll az emberierőforrás-gazdálkodással. A két témakör feldolgozásánál elsődlegesen azokat a menedzsmentelveket, -eszközöket, -eljárásokat és -módszereket igyekeztünk vázlatosan közreadni, amelyek nélkül ma már nem lehetséges hatékony, versenyképes, törvényes és eredményes közszolgálati munkát folytatni, valamint az ezen tevékenységet és a feladatokat ellátó személyi állományt is szolgáló, az adott szervezetek számára hozzáadott értéket biztosító emberierőforrás-gazdálkodást megvalósítani.

Az emberi erőforrással való észszerű és hatékony gazdálkodás életre hívása érdekében az elmúlt időszakban jelentős fejlesztések indultak el. A jelenlegi helyzethez képest a fejezetben szereplő menedzsmentmegoldások egy része ma még csak stratégiai elképzelésnek tekinthető. Mint ahogy megoldásra váró, kiemelt feladat még a közszolgálat személyi állományának jogviszonyát szabályzó törvények és egyéb jogszabályok, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás területén alkalmazható menedzsmenteljárások összhangjának megteremtése, az egyes tevékenységek folyamatokba rendezése, továbbá a munkavégzés integrált, rendszerközpontú megvalósítása is. Ennek az összetett feladategyüttesnek a sikeres teljesítése érdekében született meg a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás ismertített közszolgálati rendszermodellje. A rendszermodellt felépítő humán folyamatok és az ezekhez tartozó legfontosabb humán funkciók menedzsmentszempontrú tárgyalása mellett azoknak a jogintézményeknek (humán funkcióknak) a bemutatását végeztük el, amelyek nem szerepelnek a közigazgatási alapvizsga tananyagában. A fejezetben szereplő ismeretanyag – reményeink szerint – kellő alapot nyújt az olvasó számára ahhoz, hogy a mindennapi munkavégzése során képes legyen eligazodni a közszolgálati menedzsment és az emberierőforrás-gazdálkodás legfontosabb kérdéseiben. Bízunk benne, hogy sikerült megvilágítanunk azokat a kezdeményezéseket, amelyek a tárgyalt funkcionális szakterület fejlesztését eredményezik, ezen keresztül pedig elérhetővé válik a szervezeti és az egyéni elvárások, igények összhangjának megteremtése, az emberi erőforrás kulcs-helyzetbe hozása, a személyi állomány tevékenységét, illetve a vele szembeni elvárásrendszert érintő egyértelmű, világos, átlátható jogi szabályozás.

---

213 Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR menedzsment*. NKTK, Budapest, 2015. 60-61.