

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 4 A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



## MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZER, JAVADALMAZÁSI ALTERNATÍVÁK, INTEGRITÁS<sup>1</sup>

2. Az 1. bekezdésben meghatározott esetek kivételével a munkaügyi bíróság a döntőbizottságot nem utasíthatja újabb eljárásra, hanem érdemben dönt, és a megtámadott határozatot egészben vagy részben megváltoztatja, vagy a keresetet elutasítja. Ha a felek között egyezség jött létre, a munkaügyi bíróság az egyezséget jóváhagyó végzésében a határozatot hatályon kívül helyezi.

### 8. ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság a közszolgálati személyügy egyik reményteli innovációja. Felállítását talán nem előzték meg komoly összehasonlító tanulmányok és hatáselemzések, de az alapvetések stabilak voltak. A „második instancia” olyan eszközrendszert kapott, amely a jogviták gyors és békés rendezésének hatékony módját kínálja. A KDB működésének első évében a határozatok 60 százaléka jogerőssé vált, közel 40 százalékban a kereset benyújtására került sor bírói felülvizsgálat iránt. Ez az arány azt jelzi, hogy a jogviták többségében sikerült konszenzust teremteni, de legalábbis a bírósági jogvitától megkímélni a feleket és az igazságszolgáltatás túlterhelt rendszerét is. Ennél messzebbre vezető következtetésekhez talán a második és harmadik esztendő vezethet, amelyben már a korábbi határozatok bírói felülvizsgálata is lezárul. Az intézmény eredményességének értékelését segítenék jogszociológiai, közszolgálati jogi kutatások, továbbá a nemzetközi mintakeresés, illetve a magyar „minta” terjesztése is segítené, hogy a KDB a hazai közszolgálati kultúra hasznos szreplőjévé váljon.

*A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program igen ambiciózus terv megvalósítását tűzte célul, amikor a közszolgálaton belül honos, alapvetően zárt típusú, karrieralapú rendszert fokozatosan fel kívánja váltani egy nyitott, jellemzően munkaköralapú rendszerrel. Ezt a célkitűzést a kormány az alábbiak szerint fogalmazta meg: „A magyar közszolgálat alapvető fordulat előtt áll. Cél a közigazgatásban eltöltött éveken (tapasztalaton) alapuló előmeneteli rendszer helyébe egy munkaköralapú rendszer bevezetése. Ennek oka, hogy míg az előbbi a tapasztalatot, addig az utóbbi az egyéni tudást, kompetenciát és teljesítményt helyezi a karrierpályán történő előrelépés fokmérőjévé. Ez a rendszerszintű átalakítás nem pusztán jogszabályok módosítását igényli, hanem új szerepbe helyezi a közigazgatási vezetőket, újfajta belépési politikát igényel, és magával vonja a köztisztviselői képzési rendszer átalakítását. Röviden: kultúráváltást hoz és igényel.”<sup>2</sup> A két rendszer között felfedezhető különbségeket a témával foglalkozó hazai és nemzetközi területen tevékenykedő szakemberek és kutatók jól ismerik, hisz e tárgykörben számos publikáció, szakértői elemzés látott napvilágot.<sup>3</sup> A közszolgálatban dolgozók többsége viszont már jóval kevesebb érdemi információval rendelkezik a tárgykört illetően. Ennek ellenére sokan szeretnének valódi és szemmel látható változást az emberierőforrás-menedzsment, valamint a közszolgálati jog tárgykörébe tartozó területeken is. Ezért talán nem érdektelen a változást akarók és a jelenlegi megoldás mellett sikraszállók figyelmét is felhívni arra, hogy a tervezett intézkedések – ha azokat következetesen, a szakma szabályai és az egyéb területeken összegyűlt tapasztalatok figyelembevételével fogják megvalósítani – a közszolgálat valamennyi szegmensét, annak irányítását, kultúráját, erőforrás-gazdálkodását, kapcsolatrendszerét, együttműködését, szakmai tevékenységét, motivációját, követelménytámasztását, tehát,*

1 Jelen tanulmány a „Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” ÁROP-2.2.5-2008-0001 projekt „Első kézből” közigazgatási szakmai-módszertani műhelybeszélgetés „HR folyamatok és integritás” című rendezvényén 2013. május 23-án elhangzott *Munkaköralapú rendszer és javadalmasztási alternatívák* című előadás bővített változata.

2 A Magyar Köztársaság Kormánya: Államreform operatív program CCI-szám: 2007HU05UPO002. Az Európai Bizottság 2007. augusztus 21-én kelt, B(2007)4012 számú határozatával elfogadva. Egységes szerkezetbe foglalt, módosított verzió (hatályos 2012. január 1-jétől), 56 p.

3 Lásd egyebek mellett pl.: BOKODI Márta: Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. április, 5. évfolyam 4. szám, 21–27. p.; HAZAFI Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I–III. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008. november, 1. évfolyam 1. szám, 56–66. p.; 2008. december, 1. évfolyam 2. szám, 24–38. p.; 2009. január, 2. évfolyam 1. szám, 18–32. p.

ahogy a Magyar program keretbe foglalja, a szervezetet, a feladatot, az eljárást és a személyzetet egyaránt érinteni fogják.<sup>4</sup>



## 1. ÚJ SZEMLÉLET- ÉS GONDOLKODÁSMÓD ELFOGADÁSA

A karrierrendszer legjobb, leginkább használható elemeit magába foglaló új, munkaköralapú rendszer kiépítése és bevezetése az érintettek (vezetők és beosztott munkatársak) részéről alapvetően más szemlélet- és gondolkodásmód elfogadását kívánja meg. Ugyanis szembesülniük kell azzal, illetve el kell fogadniuk azt a tényt, hogy a közszolgálati tisztviselő már „nem lesz bebetonozva” a rendszerbe, kizárólagosan nem az iskolai végzettség, valamint a leosztott idő, tehát az automatikus, érdemekhez alig kötődő tényezők biztosítanak előmenetelt, illetményemelkedést a számukra. A munkaköralapú rendszerrel előtérbe kerül a betöltendő funkció, a munkakör, a munkakörben nyújtott teljesítmény, valamint a munkakört ellátó személy kompetenciakészlete és annak igazodása a munkakörhöz, az ott előírt követelményekhez, elvárásokhoz. Ez a megoldás teremtheti meg annak a feltételét, hogy – az egyéb tényezők megléte esetén – a szervezeti és az egyéni érdekek összhangja a mindennapok gyakorlatává váljon. A jelenlegi karrieralapú rendszer megoldására az a jellemző, hogy a közszolgálati tisztviselők közül számosan bár ugyanazt a feladatkört látják el, alapilletményük mégis jelentős mértékben eltér egymástól. Ezt sokan rendszeresen – talán jogosan – szóvá is teszik, és azt szeretnék elérni, hogy ugyanolyan vagy nagyon hasonló tartalmú munkáért egyenlő bért kapjanak. A bérezésnek (a kompenzációs csomagnak) a munkakör közszolgálaton, illetve szervezeten belüli relatív értékéhez igazítása – a közszolgálati tisztviselők szolgálati időátlagát is figyelembe véve – átrendezi a költségvetési források elosztását, közép- és hosszú távon költséghatékonyabb működtetést tesz lehetővé.

A hatékonyan és versenyképesen működő szervezetek és intézmények nem hagyhatják figyelmen kívül a szervezetek és az egyének teljesítményével összefüggő kérdéseket, a stratégiai célok megvalósításához kötött teljesítménymutatók kiépítését, a teljesítményértékelés érdemi megvalósítását, a teljesítményfüggő kompenzációs csomag (a munkakör értékét kifejező illetmény és a személyhez kötődő illetményen kívüli juttatások) kialakítását. A munkaköralapú rendszer alkalmazása nélkülözhetlenné teszi a teljesítménykövetelmények meghatározását és megítélését körül hosszú ideje zajló parttalan vita egyértelmű rendezését, mégpedig olyanformán, hogy az érdemeken alapuló teljesítménynek szerepet kell kapnia a közszolgálati munka valamennyi területén, így a kompenzáció megállapításánál is.

Abban az esetben, ha a szervezeti kultúrát a munkaköralapú nyílt rendszer sikeres kiépítése céljából nem sikerül közös akarattal átalakítani, akkor, ahogy a szakértők szokták mondani, „a szervezeti kultúra megeheti a stratégiát”. Ez pedig azt jelenti, hogy a kitűzött stratégiai

<sup>4</sup> Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10.; Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. augusztus 31.

célok teljesítése az indokolt kultúraváltás nélkül nem mehet végbe, mert olyan nagymértékű lesz az ellenállás, amely lehetetlenné teszi az átalakítást, a változást.

## 2. ÉLETPÁLYARENDSZER (KARRIER- ÉS UTÁNPÓTLÁS-TERVEZÉS)

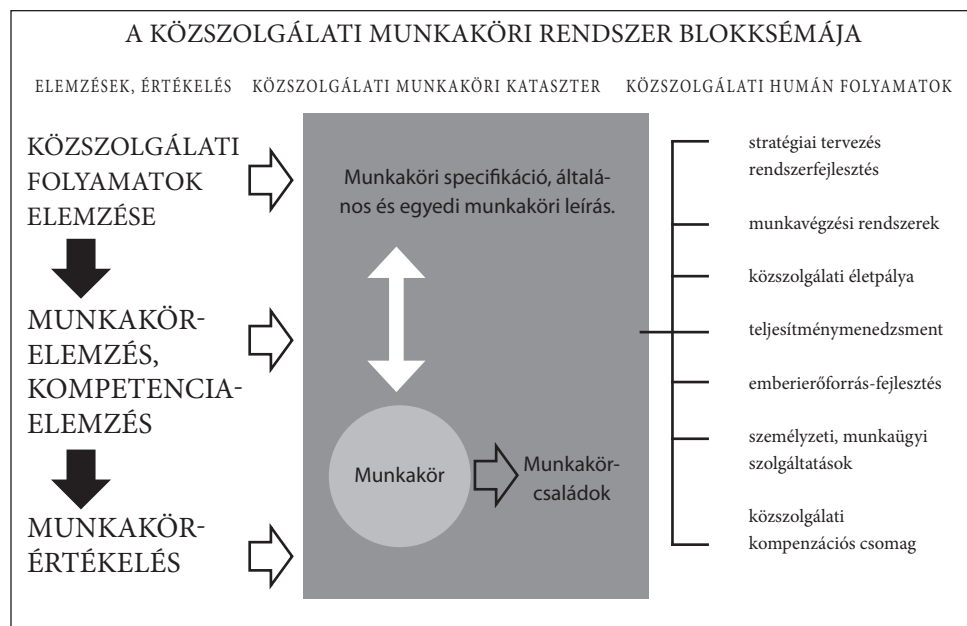
A munkaköralapú rendszeralkalmazás új utakat nyithat az életpálya-tervezésben, vagy ha jobban tetszik, a karrier- és utánpótlás-menedzsmentben is. A jelenlegi gyakorlatban az automatikus, szenioritásalapú előrelépés és az ezt támogató bér- és besorolási rendszer szinte kizárólagosan a vezetői karriert mint valóságos kiugrási lehetőséget kínálja a közszolgálati tisztviselők számára. Azoknak a szakértőként dolgozóknak, akik valamilyen oknál fogva nem kívánnak vezetői beosztásba kerülni, egy idő után lezárulnak az előrelépési és a magasabb bér megszerzésére irányuló útjai, törekvései. A feladatkörök felváltó munkakörök kialakítása, illetve letisztítása és az egyező vagy hasonló tartalmú munkakörök munkakörcsaládokba rendezése teremti meg annak a feltételét, hogy a vezetői munkakörcsaládhoz tartozó vezetői karrierút mellett például a koordináló-tárgyaló („ügyvéd”) szakértői karrierúton belül a képviselési, a koordinációs, a külügyi és nemzetközi kapcsolati vagy a társadalmi párbeszédi munkakörcsaládokba sorolt munkakörök betöltői ilyen irányú szakértői karriert is befuthassanak. E lehetőség mellett az egyén anyagi és egzisztenciális érdekelttségét igazán az teremti meg, hogy a munkakörök relatív értéke szerint felépítendő bérsávok átfedést biztosítsanak a ma lényegében külön kezelt I., II. és a vezetői besorolási osztályok között, amelyeket mostanában csak a kis létszámú, a vonatkozó törvényben meghatározott, magas szolgálati időt teljesítők érhetnek el.

A közszolgálat különböző hivatásrendjeibe tartozók átlépését egy másik szakterületre vagy az azonos területen (közigazgatásban, rendészetben, honvédelemben) foglalkoztatottnak a saját alrendszerükön belüli átjárását is nagyban megkönnyítheti a munkakör- és kompetenciaelemzési módszerrel feltérképezett, majd ez alapján elvégzett munkakör-értékelés eredményeként hierarchikus rendszerbe foglalt munkakörök, munkakörcsaládok kiépítése, az egységes közszolgálati munkaköri kataszter létrehozása. Az egyes munkakörökre, munkakörcsaládokra jellemző tudás, problémamegoldás, felelősség, kompetenciaszükséglet és egyéb értékelési tényezők alapján lehet igazán meghatározni azt, hogy mely területek között nyílik lehetőség az azonnali vagy egyéb feltételekhez kötötten az átjárások biztosítására. A szervezeti mobilitás „felpörgetéséhez” arra is szükség van, hogy a kialakított munkaköri rendszerhez olyan kötelezően előírt és önként teljesíthető emberierőforrás-fejlesztési (képzési, átképzési, vezetőképzési, önképzési és továbbképzési) struktúra is kapcsolódjon, amely érdemeken alapulva teszi az előrelépést a karrierben, illetve a munkakörhöz kötődő teljesítménykövetelményeket támaszt az előrelépőkkel, de az átlépőkkel szemben is. Napjainkban még közel sem tekinthető teljes körűnek és egyenértékűnek a kötelezően teljesítendő fejlesztési előírások sora a három állományviszony tekintetében. A kormánytisztviselők és a köztisztviselők esetében a közigazgatási szakvizsga, a rendészet vonatkozásában a rendészeti szakvizsga, valamint a rendészeti vezetővé és a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamok tartoznak ebbe a körbe. A honvédelem területén viszont az egyes rendfokozatokban történő előrelépéshez komplex minősítő vizsgák sikeres teljesítésén keresztül vezet az út. Az ál-

lományviszonyok közötti zökkenőmentes átjárást ezek a különböző megoldások jelentősen megnehezítik, vagy esetenként lehetetlenné is teszik.

A munkakörelemzés és az ehhez szervesen kapcsolódó kompetenciaelemzés nyitja meg az utat ahhoz, hogy az oly sokat hangoztatott „megfelelő embert a megfelelő helyre” elvet érvényre lehessen juttatni. Ha az illetékesek tudják, hogy melyik munkakörben milyen munkaerő foglalkoztatására lesz szükség, akkor ehhez lehet igazítani a munkaerő-tervezés, a toborzás, az ösztöndíjas programok és a kiválasztás gyakorlatát is. Valamennyi közszolgálati szervezet számára meghatározó jelentőségű az imént kiemelt elv, amelynek a megvalósításához arra is szükség van, hogy a közszolgálati folyamatok elemzését, a munkakör és a munkaerő tervezését, valamint a munkaerővel való gazdálkodást az érintett szervezetek, a vezetők és a HR-terület stratégiai kérdésként kezelje, a napi tevékenység részévé tegye.

A munkakör alapú rendszer nagy előnye: rugalmassága folytán alkalmas arra, hogy a komplex változásokhoz, illetve az ezeket törvényszerűen követő szervezetfejlesztésekhez igazodjon, azokra megfelelő válaszokat adjon, és jó megoldási lehetőségeket kínáljon. A stratégiai tervezést és az operatív munkavégzést is, de a munkavállalók eligazodását, munkaéletük megtervezését, céljaik elérését, motiváltságuk megfelelő szinten tartását, még inkább annak növelését nagyban segíti, hogy a munkakör alapú rendszer egyszerű felépítése miatt átlátható, könnyen megismerhető és igazságos kereteket biztosít. Az integritás megteremtése, az átláthatóság és az igazságosság érvényes a kompenzációs csomag tartalmára is, hisz a kivételes, egyedi, személyhez kötött megoldásokat a minimálisra csökkenti, vagy – a döntéshozók akaratának megfelelően – teljesen kiiktatja a rendszerből.



1. ábra • A szerző saját közszolgálatra kifejlesztett rendszermodellje

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás nem képzelhető el anélkül, hogy a munkakör mint a rendszer legkisebb építőköve ne foglalja el az őt megillető helyet a közszolgálati rendszer valamennyi területén. A jól felépített munkakör alapú rendszer nélkül szinte lehetetlen olyan humánfolyamatokat kialakítani és eredményesen működtetni, amelyekben az egyes humán funkciók egymáshoz kapcsolódva, egymást erősítve egységes, integrált rendszerre állnak össze. Az elmúlt évtizedek bürokratikus, adminisztratív dominanciájú személyzeti munkája épp azt bizonyítja, hogy a munkakörök egyértelmű rendezése, a tartalmilag sebhová sem kötődő formális munkaköri megnevezések átalakítása nélkül csak arra van lehetőség, hogy az egyes humán funkciókat szigetszerűen, egymástól elkülönülten, költségpazarlóan működtessék, az érintettek érdekeit csak kevésbé tudják figyelembe venni. Azt is bizonyította ez a személyzeti tevékenység, hogy az embert mint a szervezet legfontosabb erőforrását (aki a vezetés számára rendelkezésre álló erőforrások közül egyedülként képes pl. új értéket létrehozni, önmagát megújítani, dönteni, mobilitásra, meglévő tudását, kompetenciáit fejleszteni) az elvárhatónál gyengébb határfokkal tudja csak foglalkoztatni. A fentiek további részletezése nélkül is belátható, hogy a munkakör alapú rendszer gyökeresen megváltoztatja a szervezet kultúráját, értékrendjét, belső viszonyrendszerét, a vezetés stílusát, a szervezeten belüli légkört, a munkavégzést, az érdekeltségi rendszert és számos egyéb meghatározó jelentőségű tényezőt.<sup>5</sup>

A munkakör alapú rendszer kiépítése feltételezi azt, hogy a közszolgálat valamennyi területén, valamint a vezetői és a nem vezetői feladatkörök tekintetében is elkészüljenek a munkakörelemzések és ezek részeként a kompetenciaelemzések. A munkakörelemzések alapján elkészített munkaköri profilok nyújtanak alapot a munkakörök relatív értékének megállapítását, hierarchiába, illetve bérsávokba rendezését biztosító munkakör-értékelések végrehajtásához. A közszolgálati folyamat elemzéshez kötődő munkakörelemzések és a munkakör-értékelés eredményeként születnek meg az egyes munkakörök. Ezzel a munkával jelentősen csökkenthető a meglévő munkakörök kialakítása terén tapasztalható átfedések, párhuzamosságok köre, a már-már követhetetlen munkaköri elnevezések száma. Ezen elvégzett előzetes munkák alapján lehet elkészíteni az általános munkaköri leírást, amely nem tartalmazza a foglalkoztatással, a munkaviszonnyal kapcsolatos munkaköri elemeket, valamint az egyedi munkaköri leírásokat, amelyek a munkakörre vonatkozó valamennyi releváns információt magukba foglalják. Ahogy korábban jeleztük, a munkakörökből – jellemzőik alapján – munkakör-családokat lehet kialakítani. A munkakör-családok teljes körű felépítésére akkor nyílik lehetőség, ha a munkakörelemzések és a munkakör-értékelések befejeződtek. Ekkor a munkakör-családokat felépítő munkakörök munkaköri kataszterét is össze lehet állítani a közszolgálat egészére és/vagy az egyes hivatásrendekre nézve. A munkaköri kataszter(ek) létrehozása a kompetenciaelemzés eredményeinek felhasználásával megteremti annak a lehetőségét, hogy akár munkakörönként, még inkább munkakör-családonként pontosan meg-

5 Lásd bővebben pl.: BAKACSI-BOKOR-CSÁSZÁR-GELEI-KOVÁTS-TAKÁCS: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000; KAROLINY Mártonné-POÓR József: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010.

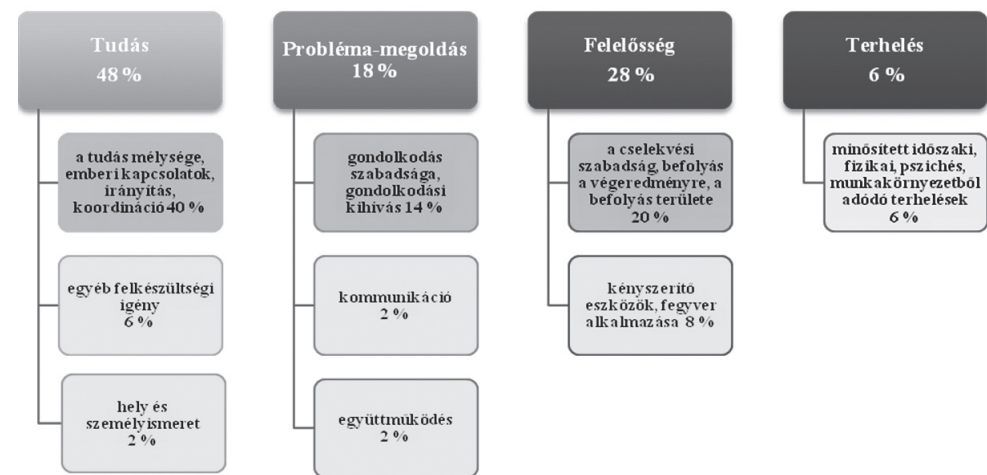
határozhatóak legyenek az egyes munkakörök betöltéséhez, a vezetői, valamint a szakértői karrierutakon való előrelépéshez előírt képesítési, illetve foglalkoztatási követelmények is.

### 3. STRATÉGIAI ALAPÚ, INTEGRÁLT VEZETÉSI, EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁSI, JOGI ÉS GAZDASÁGI RENDSZERMŰKÖDTETÉS

A munkaköralapú rendszer alkalmazása biztosítja, hogy az egyes emberierőforrás-gazdálkodási folyamatokat és a hozzájuk besorolható humán funkciókat integráltan és rendszeresen lehessen működtetni. A közszolgálatban a közelmúltban lezajlott Pilot program<sup>6</sup> és a napjainkban folyó munkakör-elemzési és -értékelési tevékenység<sup>7</sup> – a kormányzat szándékainak megfelelően – a világszerte elterjedt és a közigazgatásban is előszeretettel igénybe vett Hay Group-módszertan, illetve e módszertannak a magyar viszonyokra adaptált változata alapján történik. Az eredeti módszertan az adott munkakör ellátásához szükséges tudás, a problémamegoldás, a felelősség és, ha indokolt, a terhelés fő szegmenseit vizsgálja. A tudáson belül a munkakörelemzők számba veszik, hogy milyen mélységű elméleti és gyakorlati szaktudásra, az emberi kapcsolatok sikeres működtetéséhez, valamint az irányítási és a koordinációs feladatok ellátásához elengedhetetlen felkészültségre van szükség. A hazai megoldásnál kiegészítő elemként azt is megnézik, hogy az adott munkakörben milyen mélységű egyéb tartalmú tudásra, hely- és személyismeretre van szükség. A problémamegoldáson belül a Hay Group-módszertan alapján elemzik a gondolkodás szabadságát és a munkakör által támasztott gondolkodási kihívás mértékét. A magyar módszertant kiegészítették a munkakörben szükséges kommunikációs és együttműködési igény feltérképezésével is. A felelősség keretén belül a cselekvés szabadságát, az elvégzendő munkának a végeredményre gyakorolt befolyását és e befolyás kiterjedését, illetve annak területét vizsgálja az eredeti megoldás, amely esetünkben kiegészül – a fegyveres, valamint a katonai hivatásrendeknél jelentőséggel bíró – kényszerítő eszközök és a fegyver alkalmazásának mélységével. A terhelés általánosan vizsgált területeit némileg átstrukturálva a magyar felmérésnél a pszichés, a fizikai, a minősített időszaki és a munkakörnyezetből adódó terheléseket veszik sorba a munkakörelemzések és -értékelések folyamán. A fenti módszertan igénybevételével valamennyi munkakör, legyen az vezető vagy bármilyen kvalifikációt igénylő végrehajtói munkakör, egységes elemzési szempontok szerint, egymással összehasonlítható módon értékelhető. A munkakör-értékelésnél az ismertetett értékelési tényezők meghatározott százalékpontokat kaphatnak. Az adott munkakört jellemző tudásra összesen 48 százalék, a problémamegoldásra 18 százalék, a felelősségre 28 százalék és a terhelésre 6 százalék adható.

6 ÁROP-2.2.5-2008-0001 Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban című projekt részeként megvalósított munkakör-elemzési és munkakör-értékelési rész. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012.  
7 ÁROP-2.2.17 Új közszolgálati életpálya című kiemelt projekt. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, 2013.

2. ábra • A kombináltan alkalmazott munkakör-elemzési és -értékelési sablont a következő folyamatra mutatja be.<sup>8</sup>



Nagyon fontos és következetesen betartandó módszertani előírás, hogy a munkakörelemzés és a munkakör-értékelés során mindig csak a vizsgált munkakört, és nem az aktuálisan azt betöltő közszolgálati tisztviselő jellemzőit, tevékenységét, munkavégzését kell elemezni, értékelni. Az objektivitás biztosítása érdekében egy-egy munkakör elemzését és értékelését többször, több helyen is el kell végezni. Végző eredményt a feladattal megbízott értékelő bizottság kizárólag akkor hozhat, ha valamennyi munkakör-elemzési adatot megismert, összehasonlított, és az esetleges elemzési hibákra fényt derített, illetve azokat korrigálta.

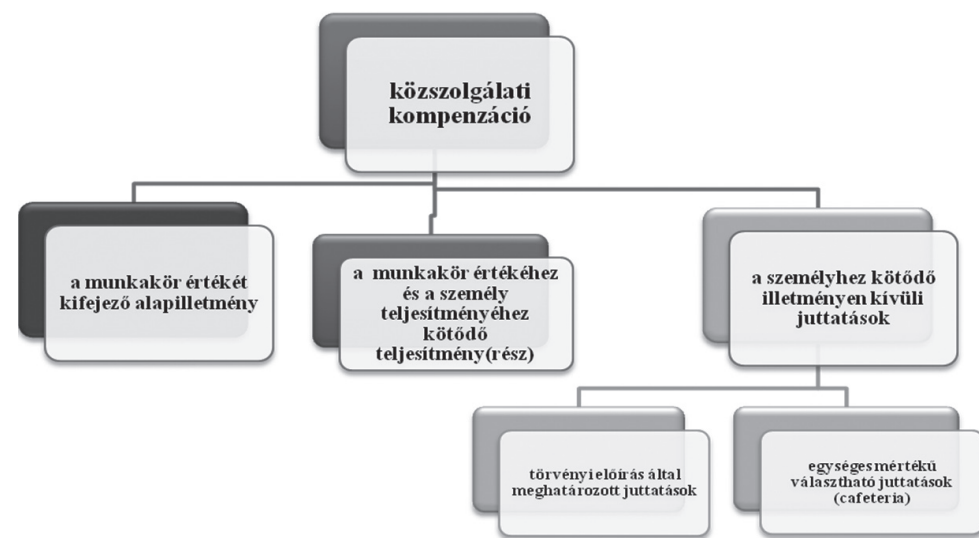
### 4. JAVADALMAZÁSI RENDSZERMEGOLDÁSOK A MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZERBEN

A munkaköri rendszernek talán legfontosabb eleme a javadalmazási rendszer, más néven a kompenzációs csomag. A közszolgálat különböző területeire nézve (Kttv., Hszt., Hjt.) a hatályos javadalmazási rendszerek egyezőségeket, de jelentős különbségeket is mutatnak, hasonlóan az azok alapján készült bér- és besorolási struktúrákhoz. A kétségtelenül meglévő anomáliák bemutatásától ez esetben eltekintünk, de arra felhívjuk a figyelmet, hogy ezek a megoldások az érintettek számára nehezen megismerhetők, szinte átláthatatlanok, és számos igazságtalan, alig-alig indokolható megoldást tartalmaznak, ezért kevésbé szolgálják az integritás megvalósulását ezen a szakterületen. A magyar közszolgálatban – figyelemmel a vi-

8 Hay Group–Telkes Tanácsadó: MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására. 2007. december 22.; Human Horizont Minőség, 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.

lágban alkalmazott munkaköralapú közszolgálati megoldásokra – több alternatíva érvényesítésére nyílik lehetőség. Jelen ismereteink szerint a legkedvezőbbnek ezek közül az tűnik, ha a közszolgálati kompenzációs csomagot két fő és egy köztes elemből építik fel. Az elsőben a munkakör értékét megjelenítő, illetményhez kötődő juttatás, az alapilletmény, a jubileumi jutalom és a teljesítményilletmény(-rész) kapnának szerepet. A másodikban a munkakört betöltő személyhez kapcsolódó, illetményen kívüli juttatások szereplnének, úgymint a hatályos törvényi előírás által kötelezően meghatározott juttatások, valamint az egységes mértékű, de választható juttatások (cafeteria). A két fő elem között elhelyezkedő köztes elemnek pedig azt tekintenénk, amelyet részben a munkakör értéke, részben a munkakört betöltő személye határozná meg, ez a teljesítményhez kötődő teljesítmény(rész) lehetne.

3. ábra • A Hay Group-rendszermodell felhasználása alapján, a szerző saját közszolgálatra kifejlesztett változata.



A kompenzációs csomag mértékének nagyobbik hányada tehát nem a szenioritáshoz és a végzettséghez, hanem a munkakör értékéhez kapcsolódna, és csak a kisebbik részét tenné ki a munkakört betöltő személyéhez kötődő juttatási rész.

A munkakörök relatív értékük alapján szintekre sorolódnak, és ezek a szintek alkotják majd a bérsávokat. A bérsávok kialakítására számos lehetőség kínálkozik. A kiindulási alapként kezelt Hay Group-rendszerben az egy szervezetben tevékenykedő valamennyi munkakört 27 bérsávba sorolják be. A magyar közszolgálati munkaköralapú rendszer kialakítására indított Pilot program eredményei alapján még három – egy 31, egy 20 és egy 18 – bérsávot tartalmazó megoldásra készült javaslat. Alapos és minden részletre kiterjedő elemzésre van szükség ahhoz, hogy a legjobb, a leggazdaságosabb és a leghatékonyabb megoldás melletti döntés születhessen meg. A bérsávok kialakításánál érdemes figyelemmel lenni a versenyszférára aktuálisan jellemző beállási mértékre, amely az esetek többségénél a 80–120 százalé-

kos sávban ad lehetőséget az egyes illetmények kialakítására. A közszolgálatra jellemző mutatók miatt a rendszer beindításakor indokoltnak látszik a 70–130 százalékos bérsávot használni, és a felzárkóztatással ezt a sáv szélességet fokozatosan szűkíteni. A munkaköröket betöltők egyéni „beállása” az alapilletmény sávközepének százalékban kifejezett aránya lesz. Az egyes szintekhez tartozó bérsávok a kormány által meghatározott illetményemelés átlagmértékében változnak.<sup>9</sup>

Az esetleges átállás fontos kitétele, hogy egyetlen közszolgálati tisztviselő sem kereshet jelenlegi bérénel kevesebbet! A munkaköri rendszerre való átállás viszont azt jelenti, hogy az olyan, eddig kötelezően adott pótlékok, mint például a vezetői, az idegen nyelvi, a képzettségi, megszűnnek, vagy – döntéstől függően – beépítenék azokat az alapilletménybe. Az illetményeltérítés a továbbiakban megszűnne, de a jelenleg ilyen illetményelemmel rendelkezők – a tervek szerint – megtarthatják azt. Az egyének illetményét, amellyel az új rendszerbe kerülnek, a jelenlegi eltérített illetményük pótlékokkal növelt összege adhatná. Az érintettek a jelzett összeg alapján kerülhetnének be az új bérsávba. Az egyéni illetmény megállapítása – a kialakított törvényi keretek figyelembevételével – a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezető vagy egységesen az érintett miniszter jogköre lehet. Illetményemelésre általában évente egy alkalommal kerülhet sor, kivételt képez, ha valaki munkakört vált, és az új munkakör bérsávja magasabb az ő jelenlegi illetményénél. Új belépő esetén az adott bérsáv aljára vagy esetleg annak közepére javasolt besorolni a közszolgálati tisztviselőt. Magasabb értékű munkakörbe kerülés esetén a legmagasabb illetményemelés akkora lehet, amellyel a sáv aljára kerül (70, illetve 80 százalék). Alacsonyabb értékű munkakörbe kerüléskor, amennyiben a régi illetmény az új munkaköri sávba befér, akkor illetménye változatlan marad, azonban magasabb illetmény esetén – közös megegyezés alapján – be kell állnia legalább az új sáv felső szélére (120, illetve 130 százalék). A sáv aljától lemaradók felzárkóztatását, illetve a sáv határánál magasabb illetménnyel rendelkezők helyzetét külön szabályzó kiadásával kell az átmeneti időszakra megoldani. A jelenlegi javaslatnak megfelelően jutalom – a jubileumi jutalom kivételével – kizárólag a teljesítményértékeléssel összekapcsolt minősítés alapján adható. A teljesítményilletmény(-rész) nagyságrendjét törvényben indokolttól-ig formában meghatározni és a konkrét összeg nagyságrendjét a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezető vagy egységesen az érintett miniszter jogkörébe utalni. A jubileumi jutalom továbbra is az alapilletmény részét kell hogy képezze, mert fontos motivációs bázist jelent. Azonban az új, munkaköralapú rendszerre való átállással érdemes azt úgy átalakítani, hogy például a jogosultságot rövidebb közszolgálati időhöz, kisebb intervallumú sávokhoz kötni, esetleg havi, pótlékos formában működtetni. Az illetményen kívüli juttatások, mivel nem kötődnek a munkakör értékéhez és a teljesítményhez, ezért inkább a munkatársak közérzetének javítását, mo-

<sup>9</sup> Hay Group–Telkes Tanácsadó: MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására. 2007. december 22., 49–50. p.

tiválásukat szolgálják, valamint a törvény által előírt, a munkakört betöltő személyéhez kapcsolódó, kötelezően biztosítandó kompenzációs elemként kezelendők.<sup>10</sup>

Természetesen az új munkaköralapú rendszer bevezetésének számos kockázata is van, amelyek közül a legfontosabbnak tűnőkre szeretnénk a figyelmet felhívni. A „nyugdíjas állás” biztonságot nyújtó érzésének elvesztése eluralkodhat a személyi állományon, amely szorongást, esetleg ellenállást válthat ki. Különösen erős lehet ennek az érzésnek a hatása, ha a bevezetést nem kíséri egy jól felépített, a valós tényeket bemutató, valamennyi érintetthez torzításmentesen eljutó, a hosszú távú célokat megismertető, azok elfogadtatásában jelentős szerepet vállaló kommunikáció. A tervezett változás vezetői hatásköröket sérthet, ez pedig a bevezetés gátjává válhat, mint ahogy az is, ha a vezetők példaértékűen nem állnak a folyamat élére. Tisztában kell lenni azzal is, hogy a közszolgálati tisztviselők jelentős része nem fogadja el azt, hogy a versenyszférában alkalmazott kompenzációs megoldások alkalmazhatók saját közegükben. Az oly sokat hangoztatott sajátosságokra való hivatkozást csak következetes, kitartó és az igazságot közvetítő érvekkel lehet leszerelni. Az új rendszer bevezetésével együtt járó többletkiadások indokoltságát – különösen a jelen gazdasági helyzetben – a társadalom többségi része valószínűleg elutasítaná, mert nehezen látja be a közép- vagy hosszú távon jelentkező költségmegtakarítást, és ami talán ennél is fontosabb, a számára nyújtandó közszolgáltatások színvonalának, professziójának emelkedését. Azzal is számolni kell, hogy Magyarországon – az okok összetett rendszere miatt – a munkaköralapú, nyitott rendszer minden bizonnyal idegen a köztisztviselők nagy részének szemléletétől, gondolkodásától, ennél fogva a közszolgálat uralkodó kultúrájától is.

## 5. AZ INTEGRITÁS KÉRDÉSE AZ ÚJ TÍPUSÚ EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁSBAN

A közszolgálaton belül az integritásszemlélet elfogadtatásának nagy jelentősége van az emberierőforrás-gazdálkodás megújítása során is. Kiemelten indokolt tehát kezelni azt a kérdést, hogy a közszolgálati alkalmazottak mennyire érzik korrektnek, tisztának a szervezet működését, benne az emberi erőforrásokkal való gazdálkodást.<sup>11</sup> Ehhez olyan rendszerre és folyamatszerűen működtetett személyzetpolitikára, valamint integrált emberierőforrás-gazdálkodásra van szükség, amely átláthatóvá, megismerhetővé teszi a szándékokat, a bevezetett folyamatokat, intézkedéseket, amely kiszűri a háttéralkuk lehetőségét, az érdekek nélküli előrejutást. A munkaköralapú rendszer részeként működtetett új kompenzációs csomag – bevezetése esetén – nagyban segítheti a kormányzati, az ágazati, a szakterületi és a kapcsolódó humán stratégiai célok megvalósulását. A költségek szintjén egyértelműen meghatározóak lesznek a kompenzációs csomag egyes juttatási elemei, amelyek biztosítják az integritás

és a hatékonyabb gazdálkodás lehetőségét is. A költségek transzparens kimutatása átláthatóvá, egyértelművé teszi a belső gazdálkodást a személyi jellegű bérezés területén is. A kiszámítható juttatási rendszer fokozza a biztonságot, egyértelműek és világosak lesznek az elvárások, de a lehetőségek is. A közszolgálati tisztviselők számára is könnyen körvonalazhatóvá válik jövőképük meghatározása, valamint az életpályarendszer kínálta lehetőségek kiaknázása, a vertikális és a horizontális irányú karrierutak bejárásának és a közszolgálaton belüli átváltás lehetőségének kiaknázása. Az új rendszer alkalmazása révén a közszolgálatban dolgozók és a társadalom számára is egyértelművé válik – egyebek mellett – a közszolgálat piaci pozicionálása, a közszolgálati munka értéke is.

<sup>10</sup> Hay Group–Telkes Tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. 2007. december 22., 50–51. p.; Human Horizont Minőségi Fejlesztő és Szolgáltató Kft.: *Összegző értékelés és javaslat a munkakör-elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről*, ÁROP 2.2.5 Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban. Budapest, 2012. május 31., 34–41. p.

<sup>11</sup> Dr. SÁNTA György–Dr. KLOTZ Péter: *Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2013. március, 44. p.