

Dr. Szakács Gábor

**Munkakör alapú emberierőforrás-gazdálkodás
intézményesítésének gyakorlata a magyar közszolgalatban**

2020

Tartalom

1. Az emberierőforrás-gazdálkodás megújításának, a munkakör alapú munkavégzési rendszer megvalósítás bevezetésének helyzete	3
1.1. Érdem, életpálya vagy karrier alapú munkavégzési rendszer	3
1.2. Munkakör alapú munkavégzési rendszer	6
1.3. Vegyes munkavégzési rendszer	7
1.4. Kompetencia/egyén és/vagy munkacsoport alapú munkavégzési rendszer	8
1.5. A különböző munkavégzési rendszer megvalósítások viszonya egymáshoz, a közeledés jelei	10
1.6. Az emberierőforrás-gazdálkodás és a munkavégzési rendszer megvalósítás egymásra gyakorolt hatása	13
2. Az emberierőforrás-gazdálkodással és a munkakör alapú munkavégzési rendszer megvalósítással kapcsolatban megfogalmazott célok, a bevezetés folyamata, intézményi, jogi, technikai, menedzsment háttere, szolgáltatásai, nemzetközi beágyazottsága	17
2.1. A magyar közszolgálati reformok jellemzői	17
2.2. Kormányprogramok, stratégiai célok, szabályozási háttér	20
2.3. A reformok hatása a közszolgálaton belül folyó emberierőforrás-gazdálkodásra, HR-menedzsment megoldások	23
2.4. Ágazati és szervezeti szintű kezdeményezések, projektek, nemzetközi együttműködés	25
2.5. A kormányzati személyzeti politikában megjelenő stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás és a munkakör alapú munkavégzési rendszer megvalósítás alkalmazásának jellemzői, a kapcsolódó szolgáltatások körére	29
3. A munkakör alapú munkavégzési rendszer megvalósítás tartalmi elemei, kialakított módszerei	38
4. Értékelés	47
5. Források	49

1. Az emberierőforrás-gazdálkodás megújításának, a munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldás bevezetésének helyzete¹

A magyar közszolgálatban² a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás, a munkakör alapú munkavégzési rendszer és az ennek részét alkotó munkaköri kataszter kialakítása, gyakorlati bevezetése, ha summásan akarunk fogalmazni, hosszabb ideje átmeneti állapotban, jórészt stagnáló helyzetben van. Ez azzal magyarázható, hogy az új rendszerek és megoldások bevezetésére nem született egyértelmű kormányzati döntés, de az is hozzájárult ehhez a helyzethez, hogy a közszolgálatban dolgozó vezetők és valamennyi munkatárs részéről alapvetően más szemlélet- és gondolkodásmód elfogadására, vezetői stílusváltásra, valamint jelentősen átalakított szervezeti kultúra kialakítására lenne szükség.

1.1. Érdem, életpálya vagy karrier alapú munkavégzési rendszer

A rendszerváltozástól kezdve Magyarországon több évtizede tart a politikusok, a jogalkotók és a humán szakemberek vitája arról a kérdéssel, hogy a közszolgálat működését, a személyi állomány foglalkoztatását meghatározó kormányzati személyzeti politika melyik munkavégzési rendszer megoldást válassza (a világban ismert modellek tiszta vagy vegyes alkalmazása közül). Az ország hagyományaira, nemzeti sajátosságaira tekintettel a kilencvenes évek első harmadában kézenfekvőnek látszott, hogy a közszolgálat személyzeti politikája térjen vissza a II. világháborút megelőző időszakot uraló, klasszikusnak tekinthető, zárt típusú, érdemen alapuló, életpálya, illetve karrier alapú (a továbbiakban: karrier alapú) rendszer megoldáshoz. Ezek a törekvések azonban nem jártak sikerrel, mert a politikai döntéshozók nem akartak magas szintű életpályavédelmet adni a korábbi rendszerből továbbszolgáló köztisztviselőknek és a rendszer működtetés anyagi feltételei sem állt teljeskörűen rendelkezésre. A szocializmus időszakára jellemző és negatív következményekkel járó – a politikai erőszakgyakorlás, a „zsákmányszerzés” megvalósítása érdekében jórészt titkosan, az érintettek számára szinte átláthatatlanul végzett – személyzeti és a munkaügyi tevékenységtől való elszakadás igénye is erősítette a karrier alapú rendszer ismételt bevezetése iránti elköteleződést (Hazafi 2008; 2009). A közvetlen pártpolitikai befolyás elleni hathatós védelem nyújtására alkalmasnak tartott, Max Weber és Woodrow Wilson nevével³ fémjelzett alapelvekre épülő bürokratikus típusú, karrier alapú rendszer megoldás jellemzője, hogy valamennyi tisztviselőre egységesen érvényes, életpályájuk teljes hosszára kiterjedő, jogi garanciákkal alaposan „körülbástyázott”, ezért biztosnak nevezhető foglalkoztatást kínál. A közszolgálati tisztviselők az átlagpolgárokhoz képest többletterhek viselésére, illetve jogaik törvényi korlátozására kötelezettek, a versenyszektorban dolgozóknál pedig általában kisebb mértékű jövedelemben és egyéb juttatásokban részesülnek, ugyanakkor csak kivételes esetben, illetve nagyon nehezen lehet a szolgálatra valamilyen oknál fogva érdemtelenné, alkalmatlanná válókat a rendszerből eltávolítani. A hagyományosan értelmezett karrier alapú rendszer megoldásnál az előmenetel és az ösztönzés alapvetően a munkát ellátó személyéhez kapcsolódó, az általa megszerzett iskolai végzettséggel birtokba vehető tudásra, a letöltött munkaidőre, az elsajátított gyakorlati

¹ A tanulmány megjelent: Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.) (2020): *Munkakör alapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, p. 14-84. ISBN 978-963-498-139-8 (PFD)

² A tanulmány szempontjából közszolgálat alatt értjük: az államigazgatást, az önkormányzati igazgatást, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, a rendészeti igazgatást (rendőrség, katasztrófavédelem, büntetés-végrehajtás).

³ Max Weber német közgazdász, szociológus – egyebek mellett – a *Gazdaság és társadalom 1.* KJK Budapest, 1987-ben megjelent munkájában és 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 fejtették ki nézeteiket a klasszikusan értelmezett bürokratikus közigazgatásról.

tapasztalatra, a lojalításra és a beosztásra épül. Az életpályán történő előrehaladás, a szervezeti szintű és az egyéni karrierépítés a jogszabályok által meghatározott automatizmus szerint megy végbe. A karrierutak lehetőségei erősen behatároltak, mert lényegében a vertikális irányú – szakmán belüli –, jellemzően a vezetői kinevezésre/megbízásra korlátozódó előre jutással tudnak az érintettek számolni. A horizontális – szervezeten belüli oldalirányú (szakértői, specialista) és szakmaközi – karrierépítés útjainak kialakítására kevés esély mutatkozik. A közszolgáltatón belüli, illetve az azon kívüli mobilitás intézményes keretei is nagyon eshetőlegesen, számtalan jogi, képesítési, alkalmassági, besorolás, finansziális stb. akadály által nehezítettek. A teljesítményelv érvényesítése ennél a rendszermegoldásnál nem kap kiemelt figyelmet. Az is megállapítható, hogy a munkakör sem játszik meghatározó szerepet, mert inkább a munkakört betöltő személyével összefüggő elvárások, követelmények élveznek elsőbbséget, illetve a munkakörnél tágabban értelmezhető beosztásra helyeződik a rendszer működtetésének hangsúlya. Prémecz Attila szerint a tárgyalt modell alapvető problémája, hogy mivel nem él a munkaköri rendszer kínálta lehetőségekkel, ezért nem értékeli helyén a munkakör szerepét és annak jelentőségét sem. A közszolgálati szakterületek többségénél jelenleg is valós tartalom és funkció nélkül használják a munkakör kifejezést, hiszen a munkakör és a munkaköri rendszer kínálta lehetőségeket nem, vagy csak korlátozott mértékben veszik igénybe a szervezetek működtetésénél, és alig használják fel az egyéb humán funkciók megvalósításának kiindulási alapjaként. Ahhoz, hogy ezzel a kínálkozó lehetőséggel élni tudjanak behatóan és naprakészen ismerni kellene az adott szervezet munkaköreit, azok jellemzőit és hozzájárulásukat a szervezeti célok megvalósításához. (Prémecz 2005) A modellt felhasználó országok száma fokozatosan csökken, és az eredeti „tisztá” formájában már szinte alig fordul elő. A rendszer szlogenje, jelmondata talán a következő lehet: „Szakmai élethosszig tartó foglalkoztatás!”

A rendszerváltást követő években hatályba lépő, a különböző jogállási viszonyokat külön-külön szabályozó törvények⁴ jogalkotói deklaráltnak a karrier alapú rendszer bevezetése mellett tették le a voksukat, azonban egy vegyesnek nevezhető megoldás alapjait rakták le. A hatályba lépő törvények egymástól különböző struktúrájú, tartamú szabályozást alkalmaztak, részben eltérő fogalmi apparátussal operáltak és fokozatosan távolodtak a munkajog által biztosított egységes alapoktól, keretektől. A legnagyobb problémát azonban mégis az okozta, hogy a karrier alapúnak mondott rendszer bevezetéséhez szükséges feltételek – ahogy jeleztük – a jelzett törvények kihirdetésekor, illetve az azt követő években sem álltak teljeskörűen rendelkezésre. Ezek közül érdemes kiemelni a következőket:

- A szocializmus évtizedeire jellemző szemlélethez és gondolkodáshoz szokott személyi állomány többségét nem sikerült megfelelően felkészíteni a jelentős változások szükségességének megértésére, elfogadására és azok támogatására. A stratégiai szemlélettel való azonosulás és a stratégiai tervezés fontosságát a közpolitikai döntéshozók közül az indokoltnál jóval kevesebben látták csak be.
- A közszolgálati szervezetek kultúrájának szükséges átalakítása a vezetés stílusának megreformálása nehézkesen indult el és a vártnál lassúbb ütemben haladt. A munkáltatói jogkörrel rendelkező felsővezetők közül számosan nem látták át és/vagy nem fogadták el az új szabályozás, illetve a gyakorlati megoldások értelmét, szükségességét. Az általuk irányított szervezeteken belül folyó emberierőforrás-

⁴ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. tv., az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. tv., köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv., a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv., az ügyéségi szolgálati viszonyról és az ügyészség adatkezeléséről szóló 1994. évi LXXX. tv., a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi XLIV. tv., a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv., a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. tv., az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. tv.

gazdálkodást általában nem tekintették stratégiai szempontból meghatározó jelentőséggel bíró funkcionális szakterületnek.

- A kormányzati személyzetpolitikai elképzelések gyakran és sokszor egymásnak is ellentmondóan változtak. A rapid gyorsasággal bekövetkező jogszabályi módosításokat a felhasználók és a jogalkalmazók is csak nagy nehézségek árán tudták követni, megérteni, illetve a jogalkotók szándékai szerint értelmezni. „A sorozatos, gyakran egymással ellentétes irányú törvénymódosítások, az életpálya alapvető intézményének kialakulatlansága azt jelezte, hogy a rendszer nemcsak széttartóan, központi koordináció nélkül fejlődött, hanem stabilitása is jelentősen meggyengült.”(Hazafi 2010)
- A jogalkotást és a korszerű emberi erőforrás menedzsment módszereket, eszközöket nem sikerült egységes, integrált rendszerként kialakítani és működtetni, a jogintézmények többsége egymástól független, atomizált feladatmegoldást tett csak lehetővé.
- A személyzeti menedzsment szisztémája szerint működő, adminisztratív dominanciájú közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás területén tevékenykedő vezetők és beosztott munkatársak többségét felkészületlenül érték az új megoldások, nem tudták azokat befogadni és hatékonyan alkalmazni egyebek mellett azért, mert a bevezetésük kellő megalapozás nélkül történt.
- A munkavállalók személyéhez kötött rendszermegoldás által támasztott képesítési és egyéb követelményeknek, elvárásoknak a közszolgálati szervezetek nem tudtak minden vonatkozásban megfelelni. Jól behatárolható területeket és feladatköröket illetően visszatérő problémát okozott a megfelelő felkészültséggel, tudással rendelkező, a szükséges létszámot elérő állomány folyamatos toborzása, kiválasztása és zökkenőmentes beillesztése a rendszerbe.
- A közszolgálati szervezetek költségvetési forrásai és bevételei igen gyakran elégtelennek bizonyultak ahhoz, hogy a törvényi előírásokat a szervezetek és vezetőik maradéktalanul be tudják tartani. Ezzel, és a zárt, kevés előre lépési lehetőséget, illetve motivációt biztosító, a valóságos teljesítménytől jórészt független besorolással, és bérezéssel is magyarázható, hogy a legjobbnak számító munkaerő jelentős hányadát nem sikerült a közszolgálaton belül tartani. A fluktuáció nagyságrendje és az ebből is adódó létszámhiány pótlása pedig időnként nehezen megoldható feladat elé állította a vezetőket és az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozókat.
- Az egymástól eltérő szabályozási megoldásokat is alkalmazó jogállási törvények nehezé tették a közszolgálaton belüli mobilitás biztosítását.
- A munkakörnek, mint a szervezet legkisebb építőkövének az alkalmazása, a munkakör által kínált lehetőségek igénybevételeének háttérbe szorítása, vagy figyelmen kívül hagyása egyértelműen akadályozta az integrált, rendszeralkalmazások bevezetését a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodásban. Ezzel a tényezővel is magyarázható, hogy az eltérő jogállásban, illetve a közszolgálat különböző szintjein foglalkoztatottak között – hiába végeztek egymással értékében megegyező feladatokat – bérüket, anyagi és erkölcsi elismertségüket tekintve jelentős különbségeket lehetett kimutatni. Ez a megoldás és a közszolgálati szervezetekre vonatkozó sajátos, egyedi előírások bizonyos kasztosodáshoz, egyenlőtlenséghez vezettek az egy szervezeten belül, különböző állományviszonyban dolgozó munkatársak között.

A karrier alapú rendszermegoldást alkalmazó országokban belátták, hogy a külső környezeti kihívások, például a gyorsan változó társadalmi, politikai, kulturális, technológiai, gazdasági átalakulások, a globalizáció térnyerése, a munkaerőpiac szüntelen mozgása, a demográfiai jellemzők, a stakeholder egyensúly megteremtésének szükségessége és figyelembe vétele miatt,

fokozatosan át kell alakítaniuk, rugalmasabbá, élhetőbbé, komfortosabbá, humánusabbá kell tenniük azt a közeget, amelyben a közzszolgálati tisztviselőket foglalkoztatják.

A jelzett problémák, valamint a nemzetközi szinten tapasztalható változások, új irányzatok például a New Public Management (Új Közmenedzsment/NPM), „társadalom- vagy piacbarát” közmenedzsment iskola, illetve az ehhez kapcsolható egyéb elméleti elképzelések előretörése miatt (Hajnal 2004; Horváth M. 2005, 2010) – az ezredforduló környékén – Magyarországon is érzékelhető átrendeződések kezdődtek meg a közzszolgálat egészén és az itt folyó emberierőforrás-gazdálkodáson belül is. Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a karrier alapúnak mondott rendszer egyre több munkakör alapú munkavégzési rendszermegoldást kezdett átvenni. Hasonló folyamat zajlott le a NPM által kínált menedzsment megoldások felhasználása tekintetében is. Gondoljunk például a teljesítményértékelés, a teljesítményhez részben köthető bérezés, a tudásmenedzsment, a változásmenedzsment, a kompetenciamenedzsment, a karriermenedzsment egyes elemeinek alkalmazására.

1.2. Munkakör alapú munkavégzési rendszer

A munkaköri logikára épülő rendszermegoldás a „mérnöki” tudományos munkaszervezési szisztéma (Taylor 1983) széles körben elterjedt. Ennél az alkalmazásnál a „tudományos munkakörelemzés és a munkakör értékelés” módszer együttese alapján kialakított elemzési és értékelési tényezők felhasználásával határozták, illetve határozzák meg a kialakítandó munkakörök jellemző jegyeit, sajátosságait, relatív értéküket a közzszolgálaton belül, valamint az egyéb szektorokban megtalálható munkakörökhöz viszonyítva. Az egyes munkakörök relatív értékének beazonosítása pedig megnyitotta annak az útját, hogy a szakemberek az egyes munkakörök egymáshoz viszonyított helyét a munkaköri hierarchiában viszonylag pontosan meg tudják állapítani. A munkakör alapú rendszer kínálta lehetőségek felhasználása megfelelő alapot biztosít ahhoz, hogy a közzszolgálati szervezetek jogszerű, professzionális és versenyképes működtetéséhez nélkülözhetetlen integrált informatikai rendszeralkalmazások az emberierőforrás-gazdálkodás részévé válhassanak. Ugyanis a munkakörökből olyan munkaköri kataszter építhető vagy egy országos hálózat részeként,⁵ vagy csak a közzszolgálatra értelmezve, amely a rendszeresített munkakörök, munkakörcsaládok egységes értelmezésével, megnevezésével, besorolásával megteremti az IT nyilvántartás kiépítésének lehetőségét, a gyors és pontos adatszolgáltatás, a stratégiai tervezés, a megalapozott döntéshozatal, a rugalmas emberierőforrás-gazdálkodás stb. megvalósítását. A munkaköri kataszterben található munkaköröket – a könnyebb áttekinthetőség és felhasználhatóság érdekében – munkakörcsaládokba lehet rendezni. A munkakörcsaládok kínálta lehetőségeket kihasználva pedig ezekhez karrier utak rendelhetők, illetve alakíthatók ki. A munkakör alapúnak nevezett modellnél a karrierépítés és az életpálya-tervezés alapját nem a ranglétrán történő automatikus előrehaladás jelenti. Az előrejutás egyrészt a betöltött munkakör relatív értékétől és ehhez igazodóan, az adott munkakörnek a munkaköri hierarchiában elfoglalt helyétől függ. Másrészt ennél a rendszerrel kiemelt jelentőséget kap a feladatellátás során nyújtott egyéni, szervezeti-egység szintű és a szervezet egészére kiterjedő teljesítmény milyensége, valamint a munkamagatartási követelményeknek való megfelelés értékelése. A kialakítandó bérezési- és besorolási rendszer tehát alapvetően ennek a két tényezőnek a függvénye, amelyek újabb elemekkel is kiegészíthetők, de ezek súlya, jelentősége eltörpül a két alaptényező mögött. Az egész életpályát átfogó, hosszú idejű foglalkoztatás kiaknázása a munkakör alapú rendszeralkalmazásnál is adott, viszont ez esetben – a karrier alapú modelltől eltérően – a foglalkoztatás nem a jogszabályokban előírtak szerint működtetett rendszer által meghatározott és kvázi garanciális elemként biztosított. A hosszú idejű foglalkoztatást a munkaadók

⁵ Lásd például: a nemzeti munkaerőpiac szerkezetét tükröző Magyarországon alkalmazott Foglalkozások Egységes Osztályozási Rendszerét (FEOR), vagy a Gazdasági Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszerét (TEÁOR).

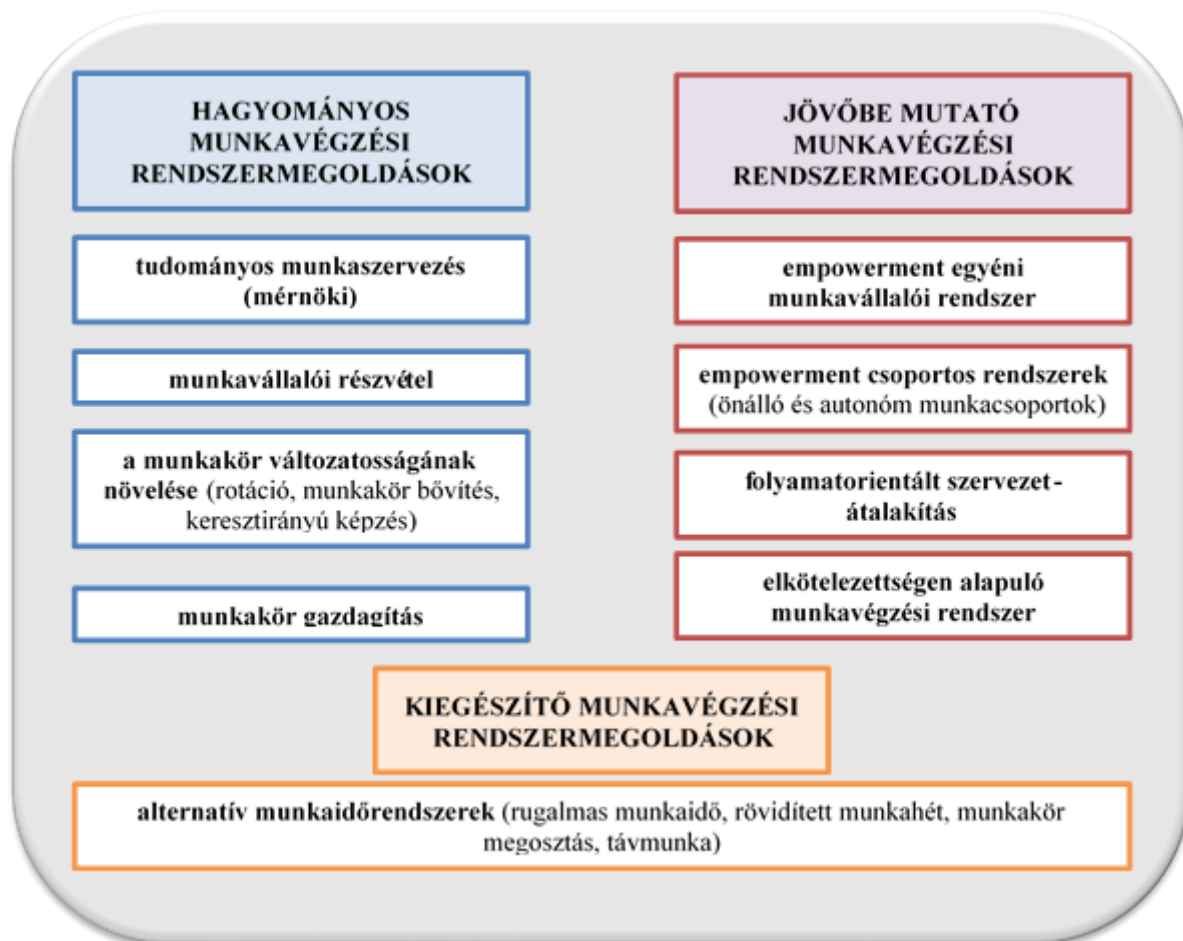
elsődlegesen a közfeladatot ellátó tisztviselők munkához való hozzáállásától és teljesítményük alakulásától teszik függővé. A munkakör alapú modell szlogenje, ahol is a munkakörhöz, a feladathoz kívánják a munkát végző embert hozzárendelni, Fayol közismert mondata lehet: „Megfelelő embert a megfelelő helyre.” (Fayol 1984)

1.3. Vegyes munkavégzési rendszer

Az ezredfordulót követő évektől kezdve a magyar közzszolgálat egyes szervezeteinél épp úgy, mint a fejlett országok közzszolgálatainál (alkalmazzanak azok jellemzően karrier- vagy munkakör alapú rendszert) egyre gyakrabban próbálkoztak (a még hagyományosnak nevezhető munkavégzési rendszer megoldások körébe tartozó) a modellek rugalmasságát javító módszerek, humán funkciók rendszerbeépítésével és alkalmazásával. Ezek sorába tartozik: a McGregor X-Y elméletét felhasználó *munkavállalói részvétel biztosítása* (McGregor 1966; Beer et al., 1985), *a munkakör változatosságának növelése* (például rotáció, munkakör bővítés, keresztirányú képzés) (Cummings-Worley 1993), vagy *a munkakör gazdagítása* (Hackman-Oldham 1976; Gelei 2000). Az *alternatív munkaidőrendszerek* (például rugalmas munkaidő, rövidített munkahét, munkamegosztás, távmunka) kínálta lehetőségek kihasználásával a munkáltatók és az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozók – egyebek mellett – a munka és a magánélet egyensúlyának megteremtése érdekében igyekeztek, illetve igyekeznek még rugalmasabbá tenni az éppen alkalmazott munkavégzési rendszert. (Ivancevich-Glueck 1986; Farkas-Karoliny-Poór 1994) Ezekkel egyező megfontolások alapján a kompetenciamenedzsment területéhez tartozó megoldások (például kompetencia alapú karriertervezés, kompetenciaelemzés és értékelés) is egyre nagyobb mértékben feltűnnek úgy a karrier alapú, mint a munkakör alapú munkavégzési rendszer alkalmazásokon belül.

A jelzett folyamatnak köszönhetően, lényegében egy *harmadik, vegyesnek nevezhető munkavégzési rendszer megoldás* érvényesül világszerte, így Magyarországon is. A két meghatározónak nevezhető rendszer megoldás, valamint az ezek kiegészítését szolgáló – imént jelzett – humán funkciók sajátos ötvözetével állunk tehát a legtöbb esetben szemben. Ebben a „középre tartásban” úgy látszik, hogy az egyes közzszolgálatok kisebb-nagyobb reformok útján kívánják megtartani az eredetileg, hagyományosan alkalmazott munkavégzési rendszer megoldásukat. Ez jellemzi a magyar helyzetet is. A különböző rendszer elemek felhasználásának mikéntjétől, összetételétől és azok arányától függ az, hogy inkább a zárt vagy inkább a nyitott megoldások uralják-e a kérdéses munkavégzési rendszert. A vegyes típusú munkavégzési rendszer hívómondata ezért a következő lehet: „Az összeilleszthető elemek rendszere!” A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy ezt a felhasználás jellegétől függően, részben nyitottnak, vagy részben zártnak nevezhető munkavégzési rendszert, egyaránt igénybe veszik a versenyszektorban és a közzszolgálatoknál is.

A NPM irányzat egyes régiókban, többek között Magyarországon is bekövetkezett hanyatlásának, térvesztésének hatására a kormányzati személyzeti politika, a jogszabályi környezet, a stratégiai célok, elképzelések és az emberierőforrás-gazdálkodás hangsúlyai, a megvalósítás gyakorlata, módszer, illetve eszközrendszere is némileg átalakult. Az NPM mozgalom kritikájaként is kibontakozó Neo-Weberian State (Új Weberiánus/NWS) irányzat, amely az erős állam mellett tette le a voksát, nem a piaci eszközök átvételével, hanem a szakmai kultúra fejlesztésével kívánta, illetve kívánja a felmerülő nehézségeket megoldani. (Fodor-Stumpf 2008; Gellén 2012) A munkakör alapú munkavégzési rendszer kiépítése és bevezetése szempontjából azonban a NWS Magyarországon még nem hozott lényegi változást, gyökeres fordulatot.



1. ábra: A hagyományos és a jövőbe mutató munkavégzési rendszermegoldások és az ezeket kiegészítő alternatív munkaidő-rendszermegoldások lehetséges struktúrája

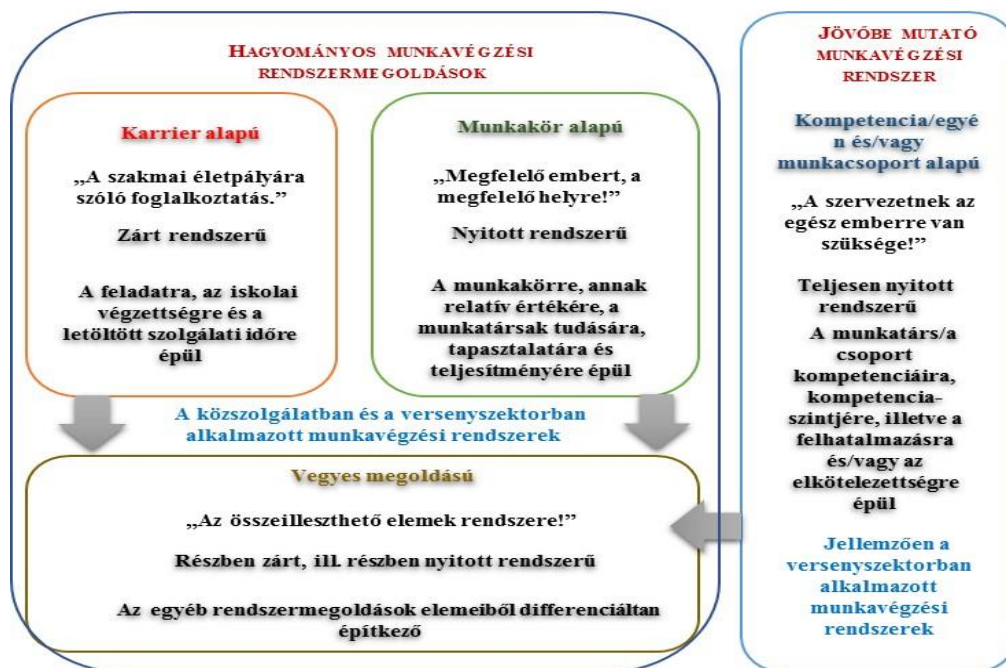
Forrás: A szerző saját szerkesztése

1.4. Kompetencia/egyén és/vagy munkacsoport alapú munkavégzési rendszer

A szakirodalom által a *jövőbe mutató munkavégzési rendszerek csoportjába* sorolt és a versenyképesség szempontjából vezető cégeknél alkalmazott megoldások többsége még nem épült be sem a honi közszolgálat, sem a külföldi közszolgálatok zömének gyakorlatába. Ezek a megoldások már sokkal inkább az egyénhez és/vagy a munkacsoportokhoz sem, mint a munkakörhöz kötődnek. A két alapmodellre általánosságban jellemző „egy ember, egy munkakör” elve a jövőbe mutató munkavégzési rendszerek esetében megszűnik, illetve jelentősen átalakul. Ennél a megoldásnál nem a munkakörhöz keresik meg a legalkalmasabb embert, hanem az érintett egyén vagy munkacsoport kompetenciakészletéhez, kompetenciaszintjéhez igazítják az elvégzendő feladatok körét. Ezt a megoldást ezért nevezhetjük kompetencia alapú munkavégzési rendszermegoldásnak is. Az *egyéni munkavállaló szintjén alkalmazható empowerment* a munkakör-gazdagítás továbbfejlesztett változataként fogható fel. A magas növekedési szükséglettel rendelkező munkatársak feladatellátásának autonómiájára épülő egyéni empowerment tartó oszlopai a felhatalmazás, az önrányítás és a személyes felelősségvállalás. A *munkacsoportok szintjén alkalmazott empowerment rendszermegoldásoknál*, az *önirányító* és az *autonóm munkacsoportoknál*, a rugalmas munkavégzést, az önálló problémamegoldást, a munkából való tanulást, és a teljesítmény növelését kívánják elérni. (Gelei 2000) A *folyamatorientált szervezetátalakítás esetében* (Business Process Reengineering/BPR) – amelyet elsődlegesen vezetési filozófiának

és módszertannak tekinthetünk – a szolgáltatás-orientáltságot, a versenyképességet a szervezeti folyamatok értékteremtővé alakítását, a munkatársak kreativitásának fokozását akarják a rendszert alkalmazók lépésről-lépésre elérni és, ha lehet fokozatosan növelni. (Hammer–Champy 1996) Az *elkötelezettségen alapuló* rendszermegoldást alkalmazó szervezeteknél a támogató vezetői szerepfelfogás és magatartás, a munkavállalói érettség, a motiváltság, a megfelelő kompetenciakészlet, a támogató emberierőforrás-gazdálkodás, a korszerű technológia, a szervezeti feltételrendszer tágabb értelmezése, valamint a nemzeti kultúra, illetve a társadalmi háttér befolyásoló szerepének együttese adja ennek a munkavégzési rendszernek a lényegét. (Gelei 2000)7

A jövőbe mutató munkavégzési rendszermegoldások felé fordulást – a közszolgálatokon belül is – a permanens változásokhoz való megfelelő alkalmazkodás szükségessége, a munkavállalók új generációinak a munkaadókkal szemben egyre erősebben artikulált elvárásai, a kitűzött szervezeti teljesítmény elérésének szándéka és a munkatársak egyéni sikerességének egyensúlyba tartása indukálja. Az új megoldásokra nyitott szervezetek ezeknek a megoldásoknak a részleges vagy teljeskörű bevezetésével kívánják biztosítani versenyképességük azon meghatározó tényezőit, mint például az alkalmazkodóképesség, a rugalmasság, az innovativitás, a szervezeti tanulás, a szervezeti tudás, a szükséges kompetenciakészlet biztosítása, a munkavállalói érettség, a motiváltság, a munkavégzés autonómiája, az önirányítás, a felhatalmazás, a felelősségvállalás rendszerműködésükbe történő beépítését. Az előzőekben ismertetett új alkalmazásokat, együttesen *kompetencia/egyén és/vagy munkacsoport alapú munkavégzési rendszerként* nevezhetjük el. Egyben ezt a modellt tekinthetjük *a negyedik, jól elkülöníthető munkavégzési rendszermegoldásnak*. Az iménti modellre tehát a teljes nyitottság, a mobilitás, az önállóság, a folyamatos önfejlesztés, a nagy hatáskör és felelősségvállalás jellemző. Az ösztönzést a komplexen értelmezett, az egyén és/vagy a munkacsoport által uralt kompetenciák, ezek mutatott szintje, valamint az elért teljesítmény alapján határozzák meg. A rendszer lényegét kifejező kulcsmondat a következő lehet: „A szervezetnek az egész emberre van szüksége!”



2. ábra: A munkavégzési rendszermegoldások különböző típusai, azok jellemzői és alkalmazási területei

Forrás: A szerző saját szerkesztése

1.5. A különböző munkavégzési rendszer megoldások viszonya egymáshoz, a közeledés jelei

A bemutatott négy munkavégzési rendszer közül a második és a harmadik – a munkakör alapú, valamint a vegyes megoldású – alapvetően hagyományosnak mondható rendszerek, lényegében a munkakörre épülnek, a munkaköri kataszter kialakíthatóságához szükséges feltételeket teremtik meg, valamint hozzájárulnak a munkakör központú emberierőforrás-gazdálkodás folytatásához. A negyedik, jövőbe mutató kompetencia/egyén és/vagy munkacsoport alapú, több megvalósítási lehetőségnek is utat nyitó munkavégzési rendszer már merőben új helyzetet keletkeztet. Ugyanis ennél az egymás mellett is futtatható, vagy akár alternatív formában, differenciáltan alkalmazható modellnél a munkakör hagyományosan értelmezett szerepe megváltozik, mert az első három rendszerre jellemző kötött formát ez esetben egy jóval rugalmasabb, a tevékenységi kört ellátó személyéhez igazított, keretjellegű metódus váltja fel. A hétköznapi gyakorlat azt mutatja, hogy a közszolgálatokon belül, így Magyarországon is, bizonyos elemeket felhasználnak ebből a konstrukcióból, és ezeket az elemeket beépítik a vegyes megoldású, harmadik típusba sorolt munkavégzési rendszerbe.

A hagyományos kategóriába sorolt első két munkavégzési rendszer megoldást alapvetően a *munkakör logikája* szerint működtethetik, amelyhez az *emberi erőforrás menedzsmentre* jellemző szemléletet, irányítást, strukturális kereteket, módszer és eszközrendszert vehetik általában igénybe. A harmadik, hagyományos kategóriába sorolt vegyes megoldású rendszermodellnél – annak összetételét és működtetésének szemléletét figyelembe véve – már felbukkanhat a *munkavégzési rendszerlogika*, azonban ez a felfogás és az ehhez kapcsolódó gyakorlati megvalósítás a jövőbe mutató negyedik munkavégzési rendszer megoldásokkal hozható inkább összefüggésbe. Az ilyen típusú struktúrák működtetéséhez lehet a leginkább felhasználni, illetve kihasználni a *stratégiai emberi erőforrás menedzsment* kínálati lehetőségeket. A munkaköri és a munkavégzési rendszerlogika sajátosságait, illetve megkülönböztető jegyeit a következő táblázat mutatja be.

1. táblázat: A munkakör és a munkavégzési rendszer

Munkakör logika	Munkavégzési rendszer logika
A munkafolyamatokat az egyének szintjére bontja le, azok elvégzését egyedi munkavállalókhoz rendeli.	A lényeg a munkafeladatok optimális elvégzése: a munkafeladatokat az egyén vagy a csoport szintjére bontja le, azokat egyedi munkavállalókhoz vagy munkacsoportokhoz rendeli hozzá.
<ul style="list-style-type: none"> • feladatkör • hatáskör • munkavállalói készségek és kompetenciák illesztése, (plusz az egyéb EEM⁶-rendszerek illesztése és szervezeti illesztés) 	<ul style="list-style-type: none"> • munkafeladatok (feladatkör) • munkavállalói készségek és kompetenciák, • technológia, vezetési stílus (hatáskör), és • EEM-rendszerek illesztése (plusz szervezeti illesztés)
Többé-kevésbé személytelen, kiindulópontot a formális szempontok jelentenek (feladatkör, hatáskör, felelősségi kör).	Kevésbé személytelen és formális, erőteljesebben integrálja a munkavállalók személyes jellemzőit és a társas kapcsolatok jellegét.
EEM szemléletet testesít meg	(felső) vezetői szemléletet testesít meg (SEEM ⁷)

Forrás: Gelei 2000

Figyelembe véve a vázlatosan ismertett történeti előzményeket és a témához kapcsolódó elméleti modellekről írtakat, megállapítható, hogy a magyar közszolgálatban a jellemzően munkakör alapú munkavégzési rendszer és az ehhez kapcsolódó emberierőforrás-gazdálkodás kiépítése – ahogy azt a bevezetőben is jeleztük – hosszabb ideje átmeneti stádiumban van. A

⁶ EEM = emberi erőforrás menedzsment.

⁷ SEEM = stratégiai emberi erőforrás menedzsment.

közszolgálat nagyobb hányadára jellemző állapotot megvizsgálva az érdeklődő azt tapasztalhatja, hogy a karrier alapú rendszer megoldástól, számos ok következtében, a napi gyakorlat – már a rendszerváltás idejétől fogva – fokozatosan eltávolodott és ez az elszakadás az újabb külső, valamint a rendszeren belül fellépő hatások együttese miatt azóta is tart. Nagyon valószínűnek látszik, hogy a karrier alapú rendszer teljeskörű visszaállítását már nem érdemes, nem észszerű stratégiai célként meghatározni.

A kérdés iránt érdeklődők azt is látják, hogy az eltelt egy-másfél évtizedben közeledés következett be a munkakör alapú rendszer megoldás irányába. Azonban ez a közeledés a közszolgálatot felépítő különböző ágazatoknál, a jogállási törvényi szabályozások következtében egymástól kisebb vagy nagyobb mértékben eltérő tartalommal és formában történt meg, illetve ez a folyamat jelenleg is tart. Az is megállapítható, hogy a munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldás egyik lényegi elemét jelentő, a munkakör relatív értéke szerinti munkaköri hierarchia, bér- és besorolási rendszer kialakítása és gyakorlati alkalmazása egyetlen közszolgálati szervezetnél sem nyert még teljeskörű támogatást, elfogadást.

Eltérések fedezhetők fel a munkakör, illetve a besorolás megítélését illetően is. A közigazgatás behatárolható területeinél – annak ellenére, hogy ezeknél a szervezeteknél is létrehoznak munkaköröket, készítenek munkaköri leírásokat – még mindig inkább a tágabban értelmezhető, a munkavégzés szempontjából talán nagyobb mozgásteret biztosító besorolást tekintik a munkavégzési rendszer meghatározó alapegységének. Ezeknél a szervezeteknél ezidáig nem mutatkozott igény és erős szándék arra, hogy a munkakörök egységesen értelmezhető rendszerét kialakítsák, a munkaköri megnevezések követhetetlen burjánzásának gátat szabjanak, az egyes humán folyamatok és az ezekhez tartozó humán funkciók integrált működtetését biztosító munkaköri kataszter összeállítását szükségesnek tartásuk létrehozni. A feladatkör meghatározó szerepét jól mutatja, hogy a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásait szabályozó kormányrendelet nem az egyes munkakörökhöz, hanem az ezeket csoportokba rendező feladatkörökhöz, beosztásokhoz rendeli a betöltésükhöz előírt képesítési követelményeket.⁸ A feladatkörök itt úgy jelennek meg, mintha munkakör családok lennének. Valójában nem azok, mert a munkakör családok kialakítására vonatkozó szakmai követelmények többségének nem tesznek eleget. Például nem egy egységes, szakmai, illetve tudományos szempontból megalapozott munkakörelemzés eredményeként alakították ki azokat. Ugyanakkor az ágazaton belül vannak olyan területek is, például a területi közigazgatás, ahol a munkaköri logika helyét, szerepét, jelentőségét felismerték, és ennek megfelelően határozott lépéseket tettek az egységes munkaköri megnevezések, valamint a munkaköri kataszter kialakítása irányába. A közigazgatáson belül azonban hiányzik az a szabályozási háttér, amely egyértelműen rendezné az imént taglalt kérdéseket.

A rendészeti területen ennél jóval előrébb tartanak, mert már a kilencvenes évek közepétől megkezdtek – az irányító miniszter rendeleti szintű szabályozásával – az egyes szakterületekre vonatkozóan egységesíteni a rendszeresíthető munkakörök elnevezését, kialakították a munkaköri hierarchiát és lényegében létrehozták az ágazat munkaköri kataszterét, valamint meghatározták az egyes munkakörök, szolgálati beosztások betöltéséhez előírt képesítési követelményeit is.⁹ Az érdekességet ez esetben viszont az jelenti, hogy a „hagyományosan”

⁸ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól.

⁹ Lásd például: 11/1997. (II. 18.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek és az önkormányzati tűzoltóság hivatásos szolgálati viszonyban álló tagjaival kapcsolatos munkáltatói jogkörök szabályozásáról, valamint a szervezeteknél rendszeresített hivatásos beosztások meghatározásáról.; Az igazságügyi és rendészeti miniszter 19/2008. (IX. 18.) IRM rendelete az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szerveknél rendszeresített hivatásos beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről.; 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről.

értelmezett munkakörök ebben a szabályozási környezetben az alábbi hármas jelentést hordozva jelennek meg:

- „alapfeladat ellátására létrehozott *szolgálati beosztás*: a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 352. § *d*) pont 1., 3. és 4. alpontja szerinti törvényekben meghatározott feladatok ellátására létrehozott szolgálati beosztás
- *alapfeladat ellátására létrehozott munkakör*: a Belügyminisztériumban a miniszteri irányítási jogkör megvalósítását közvetlenül szolgáló szolgálati beosztások, egyéb szerveknél a szerv alapvető rendeltetésének megvalósítását szolgáló szolgálati beosztások,
- *munkakör*: a szolgálati beosztásnak nem minősülő, a belügyminiszter által irányított szervnél rendszeresített egyéb önálló munkakör, mely az ellátandó feladatokra figyelemmel kormányzati szolgálati, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazott jogviszonyban vagy munkaviszonyban álló személlyel tölthető be,¹⁰

A jogalkotók ezzel a megoldással minden bizonnyal azt kívánták elérni, hogy az egy közszolgálati szervezetnél egyidejűleg más-más jogviszonyba tartozó, eltérő tartamú szolgálati feladatot ellátó, a törvény által meghatározott szervezeteknél tevékenykedő munkatársakkal betöltött munkakörök/beosztások elnevezésében különbséget tudjanak tenni. Ebből viszont az következik, hogy az ilyen szervezeteknél eltérő megítélés, illetve díjazás alá esnek olyan feladatteljesítések, amelyek tartalmukat, hatáskörüket, képzési előírásait, felelősségigényüket, relatív értéküket stb. tekintve lényegében egy kategóriába (egy munkakörbe) kellene, hogy tartozzanak. Abban az esetben, ha a munkakör alapú rendszer megoldás valamennyi szakmai kritériumát igénybe vennék és betartanák, például felhasználnák a munkakör értékelés kínálta lehetőségeket, akkor a jelzett és az ehhez hasonló problémákat is egyértelműen orvosolni lehetne.

A fentiekre tekintettel kijelenthető, hogy a közszolgálatban különböző formában és módon használt munkavégzési rendszer megoldások inkább már a vegyes megoldású modellhez sorolhatók, ahol minden megtalálható. Az egységes közszolgálati életpályát célul kitűző kormányzati személyzeti politika a munkakör alapú rendszer létrehozását tartja elrendőnek úgy, hogy eközben a vegyes modell kiépítésére is utalást tesz. (MP 12.0 2012) Ezek szerint a felvázolt jövőkép és az ehhez kapcsolódó stratégiai elképzelések sem mutatnak teljes koherenciát, ezért nem lehet csodálkozni azon, hogy a stratégiai tervek és a napi gyakorlat nem mindig és nem minden vonatkozásban egyeznek meg egymással. (Ezzel a kérdéssel a következő fejezetben részletesebben fogunk foglalkozni.) Fontosnak tartjuk a figyelmet ráirányítani arra, hogy a NPM és a NWS irányzatok által szorgalmazott, jórészt egymásnak ellentmondó elképzelések, közmenedzsment megoldások egymás mellett, párhuzamosan szerepelnek a kormányzati személyzeti politika megvalósítása érdekében kidolgozott stratégiai tervekben. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot vizsgáló összehasonlító elemzés részletesen foglalkozik ezzel a több mint érdekes, számos probléma forrásává váló helyzettel. (Rosta 2012)

A magyar közszolgálat által ténylegesen alkalmazott vegyes munkavégzési modellben, ha kismértékben is, de szerepet kapnak a jövőbe mutató munkavégzési rendszer megoldások. Ezek sorába tartoznak azok – a már korábban is jelzett –, a kompetenciamenedzsment körébe sorolható humán funkciók, amelyek több-kevesebb sikerrel, de megjelennek a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásába úgy, mint például az egyéni teljesítményértékelés, a személyi állomány kiválasztása és fejlesztése, vagy a kompetencia alapú munkakör elemzés. Jellemzően a változtatási kényszerek hatására, fokozatosan szélesedő körben tűnnek fel a munkakör

¹⁰ 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről. 1§ a)-c).

logikáját meghaladó, a munkavégzési rendszerlogikához inkább kapcsolható olyan, általában egyéni, felsővezetői kezdeményezésen alapuló tevékenységek, mint például az újfajta vezetői szerepfelfogások alkalmazása, a felhatalmazáson (empowerment), a felelősségvállaláson, az elkötelezettségen, az önfejlesztésen, az önállóságon alapuló motivált, a szervezeti versenyképesség fenntartásához és az egyéni boldoguláshoz nélkülözhetetlen munkavégzési formák.

1.6. Az emberierőforrás-gazdálkodás és a munkavégzési rendszer megoldás egymásra gyakorolt hatása

A munkavégzési rendszerek kialakítása és működtetése az érintett vezetőkkel együtt az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó funkcionális szakterületek szervezeti egységeinek és szakembereinek a feladata, felelőssége. Nem mindegy tehát, hogy ennek a feladatnak milyen formában és módon tudnak, illetve akarnak eleget tenni. A felsővezetők milyen elvárásokat fogalmaznak meg a szakterület feladatteljesítésével kapcsolatban, és az elvárások megvalósításához milyen erőforrásokat, munkafeltételeket biztosítanak. A munkavégzési rendszerrel kapcsolatban tapasztalt és jelzett átmeneti állapot, természetes módon az emberierőforrás-gazdálkodás egészére is igaz. Ugyanis a munkavégzési rendszer az egyik meghatározó humán folyamata a közigazgatás működésére adaptált, és kialakításra váró stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszernek. (Szakács 2015, 2016) Egy a közelmúltban lefolytatott, a közszolgálat egészére kiterjedő összehasonlító kutatás legfontosabb megállapításai az emberierőforrás-gazdálkodás gyakorlatáról az alábbiak voltak (Szakács 2014):

- A közszolgálati szervezetek emberierőforrás-gazdálkodását vizsgálva a kutatók azt állapították meg, hogy a szakterület tevékenységének meghatározó hányadát, 75-90%-át az adminisztratív jellegű feladatellátás teszi ki. A megismerhető adatok alapján ez az arány, jellemzően a versenyszektorban működő nemzetközi szervezeteknél 50% körüli értékre tehető. Az operatív jellegű feladatteljesítés aránya a magyar közszolgálatban 20-7% között mozog, külföldön 30%-os arányú, míg a stratégiai jelentőségű munkák nagyságrendje hazánkban 5-3%-os értékek közé esik, a nemzetközi terepen pedig körülbelül 20%-nak felel meg. (Mathis – Jakson 2008, Szakács 2014) A kutatás eredményeiből az is kiderült, hogy a vizsgált funkcionális szakterület – a közszolgálat struktúrájában elfoglalt helyétől, szerepétől, nagyságrendjétől stb. függően – eltérő mértékben ugyan, de alapvetően képes a jelzett adminisztratív dominanciájú feladatellátással biztosítani a szervezeti működést, a jogszabályok által előírtak betartását. Azonban a szüntelenül növekvő adminisztratív terhek, a merev, ellentmondásos és széttartó jogi szabályozás, valamint a hagyományosnak nevezhető felsővezetői elvárások miatt az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozóknak alig marad lehetőségük áttérni egy korszerűbb, hatékonyabb feladatellátásra. Ahogy a kiemelt arányszámok is mutatják a működési keretek, a jelenleg alkalmazott rendszer megoldások érdemi átalakítása, megváltoztatása nélkül – a legnagyobb jó szándék és tenni akarás mellett – sem képesek a szakapparátus tagjai a szervezetek versenyképességéhez nélkülözhetetlen stratégiai gondolkodás, nézőpont, tervezés, feladatellátás felé billenteni a mérleg nyelvét, és egy korszerű, folyamatosan fejleszhető emberierőforrás-gazdálkodást életre hívni, illetve fenntartani.
- Az eddigiekből következően az emberierőforrás-gazdálkodási feladatokat ellátó szervezeti egységek és szakemberek nagyrészt követő magatartásra kényszerülnek. A jövőbe mutató proaktív hozzáállás nagyon ritkán fordul, illetve fordulhat elő munkavégzésükben. Ezért a szervezeti szinten is megjelenő értékteremtéshez, a versenyképesség fenntartásához és növeléséhez, csak áttételesen, alkalomszerűen járulhatnak hozzá. A korszerűen végzett emberierőforrás-gazdálkodáshoz tartozó

integráló szerep betöltését pedig alig-alig tudják kezdeményezően felvállalni és megoldani. A munkáltatói jogkörrel rendelkező felsővezetők megítélése az emberierőforrás-gazdálkodásról mint funkcionális szakterületről, és az itt dolgozó vezetők és beosztott munkatársak¹¹ feladatellátásáról az idők folyamán nem sokat változott. Elsősorban nem, mint stratégiai partnerre, hanem mint a szervezet és a felsővezetők „szolgáló lányára” tekintenek rájuk;

- Az emberierőforrás-gazdálkodás szakmai megoldásai, valamint a jogi szabályozás nem alkotnak egységes és egész rendszert. A jogszabályok által meghatározott jogintézmények, jogszabályhelyek, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás által alkalmazott humán folyamatok és humán funkciók között gyakran fellelhető eltérő fogalmi értelmezések, az integrált, rendszerszerű működtetés hiánya vagy eshetőlegessége miatt, az emberierőforrás-gazdálkodás nem képes teljeskörűen kielégíteni sem a szervezetek által támasztott követelményeket, sem a személyi állomány részéről felmerülő, folyamatosan változó, a minőségi elvárások irányába tolódó igényeket. A szervezeti érdekek még mindig dominánsan felül írják az egyéni (karrierre vonatkozó, ösztönzési, fejlesztési, kapcsolattartásai, együttműködési stb.) elképzeléseket, a különböző generációkhoz tartozók eltérő elvárásait. A munkahely és a magánélet egyensúlyának kialakításáról, az atipikus munkavégzési rendszer megoldások szélesebb körű biztosításáról megállapítható, hogy ezeken a területeken is számos lehetőség kínálkozik még, amelyeket a munkaerőpiacon folyó versenyképesség fenntartása miatt nem tűnik okos dolognak figyelme kívül hagyni. A személyi állományon belül jelentős többségben lévő női munkaerő karrierépítési esélyeinek javításában, a hátrányos helyzetűek által támasztott speciális munkafeltételek, elvárások kielégítésében is van lehetőség az előre lépésre. Az élhetőbb, a munkavégzéshez kapcsolódó belső motiváció „előhívását”, megerősítését biztosító munkahelyi közeg létrehozásához szükséges lenne az emberierőforrás-gazdálkodás részévé tenni olyan humán funkciókat, amelyek még nem épültek be a jogszabályi rendszerbe. Ezek közé tartozik például a pályakezdők, az új felvételizők, a visszatérők, vagy a kezdő vezetők beillesztése az éppen elfoglalt pozícióba, a kiemelt kör számára biztosított mentorálás, a tehetséggondozás, a közigazgatási vezetők kompetencia alapú kiválasztása, a tudásmenedzsment körébe tartozó feladatok rendszerbe építése, az exit interjúk alkalmazása, a belső coaching szolgáltatás megoldása, a munkahelyi mediáció elterjesztése, a humán kontrolling és mentoring tevékenységek rendszerbe illesztése, a Kormányzati Személyügyi Döntés Előkészítő Rendszer (KSZDR) felállítása.
- A jogi szabályozással kapcsolatban feltárt anomáliák mellett (Bokodi-Hazafi-Kun-Petrovics-Szakács 2014; Hazafi 2014; Petrovics 2014), jelentős mértékben a munkavégzési rendszerrel összefüggő problémák megoldatlanságával magyarázható az is, hogy a közszolgálatban végzett emberierőforrás-gazdálkodás színvonalát, hatékonyságát, eredményességét illetően jelentős különbségek mutathatók ki, illetve fedezhetők fel az egyes szolgálati ágak, szakterületek és szervezetek között.
- A felmérés eredményei alapján, az emberierőforrás-gazdálkodási feladatokat teljesítő beosztott munkatársak jelentős hányada a közszolgálaton belül ma már rendelkezik azokkal az ismeretekkel, tudással és egyéb kompetenciákkal, amelyek alapján képesek

¹¹ A közszolgálatban folyó emberierőforrás-gazdálkodás területén jellemző módon az alábbi beosztott munkakörökben, pozíciókban tevékenykednek a HR munkatársak: generalisták, adminisztratív szakértők és egyéb szakértők vagy specialisták (például stratégiai tervezők, szervezetfejlesztők, folyamat- és módszertani tanácsadók, kodifikátorok, érdekegyeztetők, változásmenedzserek, HR kontrollingosok, HR monitoringosok, HR IT munkatársak, rendezvényszervezők, oktatásszervezők, coachok, trénerek).

az elvárásoknak megfelelően elvégezni munkájukat. A kutatási adatok azt is mutatják, hogy a szakmai felkészültség szempontjából a középvezetői szinten sokat javult a helyzet, viszont a humán felsővezetők kiválasztásánál, kinevezésénél/megbízásánál már valószínűleg egyéb szempontok dominálnak, mert a körükben található a legkevesebb szakirányú végzettséggel rendelkező. A felsővezetők zöme jogi vagy közigazgatási, illetve rendészeti diplomával tölti be feladatát. Ez a helyzet kétségtelenül a jogias szemléletet erősíti, ugyanakkor az emberierőforrás-gazdálkodási szempontok érvényesítésére – a gyakorlati tapasztalatok alapján – minden bizonnyal károsan hat.

- A kutatás megerősítette azt a régóta ismert tény, mely szerint a közszolgálat személyi állománya számára, attól függően, hogy éppen hol tesznek eleget hivatásuk gyakorlásának (központi, területi vagy helyi besorolású szervezeteknél), jelentős különbségek mutathatók ki az emberierőforrás-gazdálkodás által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférésük tekintetében. Az adminisztratív dominanciájú munkavégzés következtében, a szakterületen tevékenykedő szakemberek és a személyi állomány tagjai (vezetői, beosztott munkatársai) között – főleg a nagyobb szervezeteknél – kimutathatóan meggyengült a személyes kapcsolat, ennek egyenes következményeként pedig az ügyek közvetlen elintézésének lehetősége. A szolgáltatások humánus, emberközpontú biztosítása fokozatosan háttérbe szorult. A munkavégzés feltételeinek megteremtésében, a korszerű munkakörülmények, az IT, valamint egyéb technikai eszközök biztosításában – a fejlesztések, beruházások dacára – attól függően, hogy a közszolgálat melyik szervezetéről, annak milyen szintű szervezeti egységéről van szó, továbbra is jól érzékelhető eltérések, mennyiségi és minőségi különbségek fedezhetők fel.

A hivatkozott kutatás eredményei közvetlen és áttételes formában egyaránt arról adnak tájékoztatást, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás területén is tapasztalható működési zavarok olyan következményeket hoztak a felszínre, olyan folyamatokat indítottak el, amelyeken a rendszerváltozást követő évtizedek alatt nem sikerült érdemi változást elérni. Ezek közül az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni:

- Folyamatosan romlott a személyi állomány helyzete, kiszolgáltatottsága, megbecsültsége, csökkent a foglalkoztatás biztonsága, az egyéb garanciáik köre és azok mértéke is.
- A személyi állománnyal szemben támasztott képzési és kompetenciaigények a hektikus és gyors változásokhoz, a társadalom, a gazdaság, a politika által támasztott igényekhez igazodva, fokozatosan emelkedtek. Nőtték a munkaterhek, a teljesítményelvárások, a minőségi követelmények, ugyanakkor az ellenszolgáltatások mértéke alig aránylott, illetve aránylik az állomány befektetés-növekedéséhez.
- A munkakörelemzések és a munkakör értékelések permanens alkalmazásának hiányában, jelenleg sem tudják az illetékesek meghatározni azt, hogy melyik munkakörben, milyen felkészültségű, milyen kompetenciakészlettel rendelkező munkatársakra van szükség. Ezért arra sem lehet megfelelő és megalapozott választ adni, hogy a jelenleg alkalmazott képzési követelmények szinkronban vannak-e a munkakörök által támasztott követelményekkel. Mikor beszélhetünk szinkronitásról, illetve alul vagy túlképzésről és ehhez igazodva a munkakörök közül melyikre költ a közszolgálat az indokoltnál többet, vagy éppen kevesebbet.
- A munkaerőpiacon nem, vagy alig sikerült javítani a közszolgálati munkatársak versenypozícióján. Ezért számos területen továbbra is nagy problémát okoz a megfelelő felkészültségű és létszámú utánpótlás folyamatos biztosítása, pályára vonzásuk, továbbá pályán tartásuk megoldása és a fluktuációval együtt járó tudáskiáramlás mérséklése.

- A személyi állományra, a közszolgálat rendelkezésére álló emberi erőforrásra hosszú ideje inkább úgy tekint a politika és a közszolgálat felső vezetésének meghatározó hányada, mint a legjelentősebb költségtényezőre, és nem úgy, mint meghatározó jelentőséggel bíró erőforrásra. Arra az erőforrásra, amely egyedülként képes új értéket létrehozni, folyamatosan fejlődni, tudását, kompetenciakészletét növelni, hosszú időszakon keresztül a szervezet rendelkezésére állni, önállóan döntéseket hozni, egyéni sajátosságait érvényesíteni, innovatívan, motiváltan, elkötelezetten és lojálisan dolgozni, hatékonyan együttműködni, tehát a szervezet tudásgyarapódását, versenyképességét a hozzáadott érték biztosításával megoldani.
- A közszolgálat rendszerében az elmúlt évtizedekben ismételtén végbement szervezeti, strukturális átalakítások, a szervezetek irányításában, feladatellátásában jelentkező módosítások, valamint az ezekkel „törvényszerűen” együtt járó létszámleépítések, illetve létszám bővítések folyamatos bizonytalansági helyzetet tartottak, illetve tartanak fenn a személyi állomány, de a köz szolgálatásokat igénybe vevő stakeholderek körében is, és az átalakítások – minden jó szándék ellenére – nem ritkán a munkavégzés minőségének, hatékonyságának romlásához vezettek.

A kutatás eredményei alapján konklúzióként megállapíthatjuk, hogyha az olyan meghatározó jelentőséggel bíró humán folyamattal, mint a munkavégzési rendszerrel, problémák vannak, akkor az érintett területen végzett emberierőforrás-gazdálkodás sem működtethető a komplex elvárásoknak megfelelően. Mint láthattuk, a magyar közszolgálatnál ez idáig nem sikerült konszenzust kialakítani a politikának, a szakembereknek és a döntéshozóknak abban, hogy a különböző munkavégzési rendszer elemekből a közösen elfogadott jövőkép és stratégia alapján milyen rendszert rakjanak össze, illetve építsenek fel. Ez pedig szükséges lenne, hiszen a rendszerszemlélet alapján kialakított, integráltan működtetett, a stratégiai tervek által meghatározott célok teljesítésére alkalmassá tett, a külső és a belső stakeholderek elvárásainak megfelelő munkavégzési rendszer milyensége alapvetően meghatározza az emberierőforrás-gazdálkodás lehetőségeit, mozgásterét, alkalmazott módszer és eszközrendszerét. A *humánstratégiai tervezés és rendszerfejlesztés humán folyamata keretében* kialakított elképzelésekhez igazított, optimálisnak tartott munkavégzési rendszer határozza meg azokat a kereteket, azt a mozgásteret, amelyen belül az egyéb humán folyamatok és az azokhoz tartozó humán funkciók megfelelő hatást kifejtve működhetnek. Ugyanis *a munkavégzési rendszer humán folyamatára* jellemző jegyek egyértelmű hatást gyakorolnak a közszolgálat személyi állományának biztosításáért, a rendszeren belüli mozgásáért, valamint az érintettek fejlesztéséért „felelős” *emberierőforrás-áramlás- és fejlesztés (közszolgálati életpályamenedzsment) humán folyamatára*, a munkatársak által nyújtott teljesítmény szerepének megítélésére, az ettől függő, vagy éppen független bér-és besorolási rendszerre, tehát a *teljesítménymenedzsment*, valamint az *ösztönzémenedzsment humán folyamataira*. *A humán szolgáltatások*¹² *humán folyamatához tartozó humán funkciókkal* végrehajtandó feladatok köre, azok szabályozási tartalma, a működtetésük lehetőségei, tehát az emberierőforrás-gazdálkodás adminisztratív és operatív feladatellátásának döntő hányada is az alkalmazott munkavégzési rendszer milyenségének a következménye.

Az emberierőforrás-gazdálkodás rendszerének érdemi átalakítása hosszú távú befektetést igényel, amelyet több cikluson keresztül tartó, alaposan átgondolt humánstratégiai és rendszertervek következetes megvalósításával, az ezekhez illeszkedő jogi szabályozás kialakításával, a szükséges pénzügy-anyagi források biztosításával, a nélkülözhetetlen politikai támogatás megszerzésével, nem utolsó sorban a célok megvalósítására kész, illetve képes vezetőkkel és beosztott munkatársakkal lehet csak a remélt hatásfokot elérve teljesíteni. Az

¹² Személyügyi, munkaügyi és humán igazgatási.

évtizedek óta tapasztalható stratégiai irány- és koncepcióváltások, jogszabály-módosítások, a forráshiányos helyzet fenntartása mind ellene hatnak a remélt változásoknak.

2. Az emberierőforrás-gazdálkodással és a munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldással kapcsolatos megfogalmazott célok, a bevezetés folyamata, intézményi, jogi, technikai, menedzsment háttere, szolgáltatásai, nemzetközi beágyazottsága

2.1. A magyar közszolgálati reformok jellemzői

Az előző fejezetben leírtakkal talán sikerült érzékeltetnünk azt, hogy a rendszerváltás óta eltelt 28 év alatt a magyar közszolgálaton belül végzett emberierőforrás-gazdálkodás területén jelentkező problémák felszámolására az illetékesek nem tudtak egységes álláspontot kialakítani, előremutató, a jelenkor és a jövő kihívásainak egyaránt megfelelni képes megoldásokat találni.

A korszakot uraló reformhullámokról egy közelmúltban megjelent tanulmány szerzői tanulságos összegzést adva négy területet vizsgáltak meg, mégpedig:

- a reformok által megvalósított strukturális átalakításokat;
- a feladat- és hatáskörök (át)rendeződését, a közigazgatási eljárások, munkafolyamatok átalakítását;
- a személyi állomány fejlesztését;
- a köztisztviselők jogi státuszát érintő változásokat.

Ezekre a sajátosságokra tekintettel három fő időszakot különböztettek meg, mégpedig:

- 1989-1998 között, amely során a demokratikus kormányzati berendezkedés kiépítése és a piaczgazdaságra történő áttérés volt napirenden;
- 1998–2010 között, amely alatt a rendszerváltó hangulat enyhülésével megkezdődött az új rendszer által életre hívott ellentmondások, visszasságok kiigazítása, finomhangolása; valamint
- 2010 óta zajló, amelyben a kormányzat és a kormányfő szerepének kiterjesztése, az illiberális demokrácia kiépítése, az alkotmányos berendezkedés és a közigazgatási intézményrendszer átfogó átalakítása vette kezdetét.

A tanulmány szerzői megállapították, hogy a vizsgált reformokat, azok túlságosan ambiciózus, nagyívű elképzelései okán, továbbá a gyakori és hektikus irányváltások miatt nem volt mód kiteljesíteni, az elképzelések szerint végig vinni. A kormányzati stratégiai dokumentumokban megfogalmazott célok tényleges és teljeskörű megvalósítása, csak ritkán következett be. A negyvenet megközelítő kormányhatározatban és az egy tucathoz közelítő kormányzati stratégiai dokumentumban meghatározott célkitűzések a cselekvés szintjét általában nem érték el. A szerzők a kudarcok okát az elégtelen politikai támogatottságban, a reformokkal szembeni lobbitevékenységek sikeres hatásában, a végrehajtás eszközrendszerének elégtelenségében, az ellenőrzés és a számonkérés, a reformok eredményének értékelése, a visszacsatolás hiányában, valamint a szükséges kiigazítások elmaradásában, végül a közigazgatási szervezetek kultúrájának a reformfolyamatokat gátló jellemzőiben (formális feladatteljesítés, látszatintézkedések, illetve látszatcselekvések), a személyi állománynak a reformelképzelésekkel szembeni érzéketlenségében látták. (Kovács – Hajnal 2016) A hivatkozott tanulmányban összefoglalt reformintézkedésekről ad átfogó képet a következő táblázat, amely a jelzett három korszak alapján mutatja be a legfontosabbnak tartott tényezőket.

2.táblázat Az 1990-2015 közötti időszak központi államigazgatást érintő reformintézkedéseinek áttekintése

<i>Elemzési dimenzió</i>	<i>Reformok hajtóerői</i>	<i>Strukturális átalakítások</i>	<i>Eljárások, munkafolyamatok</i>	<i>Emberi erőforrások minőségének fejlesztése</i>
<i>Korszak</i> 1989-1998	<ol style="list-style-type: none"> 1. Az új, demokratikus állami intézményrendszer kiépítése a szocializmus maradványaival szemben. 2. Az új rendszer anomáliáinak, visszáságainak kiküszöbölésére való törekvés. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Összkormányzati érdekek érvényesítése: A referatúrárendszer kialakítása, közigazgatási és (informális) politikai államtitkári értekezletek; a MeH szerepének erősítése. 2. Kísérlet a rendszerváltás utáni zűrzavaros, túlburjánzott országos hatáskörű főhivatali struktúra átalakítására, jogi státuszok rendezésére. A kategóriák átalakítása megtörtént (OHSZ, Központi hivatal, Minisztériumi hivatal), azonban elmaradt az egyes szervek egyértelmű kategóriákba történő besorolása. 	<p>A főbb reformirányok – ágazatokon átnyúló együttműködés erősítése, vállalati menedzsment-módszerek elterjesztése, közfeladatok kiszervezése, informatika fejlesztése, állami bürokrácia mérséklése, dereguláció, állampolgári igények figyelembe vétele – összhangban állnak a nemzetközi elvárásokkal (OECD, SIGMA, Európai Unió), viszont a célkitűzések közül csak néhány realizálódott, és az is mérsékelt eredménnyel.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A köztisztviselők jogállásának rendezése („pszeudo-érdemrendszerű törvény”). 2. A miniszteriális struktúrában a politikai változó és a szakmai állandó szerepek (közigazgatási, politikai államtitkár) elkülönítése. 3. A köztisztviselők létszámának ellentmondásos alakulása: a köztisztviselői létszám határozott növekedése a „közigazgatás leépítését” hirdető reformokkal szemben.
1998-2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. „Európaizáció”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer hozzáigazítása az uniós szabványokhoz. 2. „Prezidencializálódás”, azaz a hatalom centralizálása, a kormányzat szerepének kiterjesztése, a kormányfő dominanciája. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2006-ig tendenciózus a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezése; országos főhatóságok és kvázi-kormányzati szervek számának növekedése. 2. 2006-tól erőteljes centralizáció; minisztériumok és központi államigazgatási szervek összevonása. 3. A KÁT felszámolása. 4. A politikai irányítás és kontroll növelése a miniszterelnök formális szereinek kiterjesztése révén is. 	<p>A hangzatos, de sokszor részletes tartalmi és megvalósítási koncepciót nélkülöző reformok csak mérsékelt eredménnyel és szelektív módon kerültek megvalósításra (például szolgáltató állam, Nemzeti Teleház Program, ügyfélszolgálatok egységesítése, Ügyfélkapu, minőségbiztosítás, teljesítménymérés, hatékonyság, költség-haszon elemzés).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A „propagandisztikus” bürokráciacsökkentő intézkedések ellenére a köztisztviselők létszámának hektikus változása, de összességében növekedése. 2. „Szakmapolitikai koncepció” alapján megszűnik a közigazgatási államtitkári pozíció és helyette a szakpolitikusok egyben a politikai és szakmai vezetők. 3. Az egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberierőforrás-gazdálkodás sajátos módon, az új közmenedzsment-trendtől eltérően került megvalósításra (túlbürokratizált).

2010-2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. A kormányzó párt kétharmados többsége (2014-ig). 2. Az alkotmányos berendezkedés, a politikai rendszer, többek között a kormányzati intézményrendszer átfogó, extrém mértékű átalakítása. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A miniszterelnök szerepének további erősítése és közvetlen apparátusa hatáskörének kiterjesztése. 2. A központi államigazgatás szervezetrendszerének újra rajzolása: minisztériumi struktúra átszervezése; az állami szervek nagyfokú centralizációja, integrációja. A MeH megszüntetése. Feladatait a politikai koordinációt ellátó (2012-től) Miniszterelnökség és a közigazgatási koordinációt ellátó (2010-től) KIM veszi át. A minisztériumok szervezeti és működési rendjének standardizációja. 3. Az országos főhatóságok számának és viszonylagos autonómiájának radikális csökkentése. 4. Új szervezeti kategória létrahozása (önálló szabályozó szerv). 	<p>A reformszándékok a korábbi időszakokhoz képest célkitűzéseket fogalmaznak meg (például ügyfélbarát kiszolgálás, bürokratikus terhek csökkentése, dereguláció, e-közigazgatás kiterjesztése), viszont lényeges eltérés, hogy a látszatintézkedések helyett valós elmozdulások, változások történtek az eljárások, munkafolyamatok szintjén (például kormányablakok kiépítése, eljárási törvény módosítása).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A köztisztviselők jogállásának lényegi újraszabályozása. 2. Közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítása. 3. A szakmai szempontok mellett a politikai elköteleződés, megbízhatóság erőteljes megjelenése, mint alkalmazási szempont. 4. Bizonyos fokú „tetszés szerint” („at will employment”) foglalkoztatás lehetőségének kiépítése és jogi eszközökkel történő bebástyázása (méltatlanság, bizalmatlanság, mint felmentési tétel). 5. A főbb személyügyi kérdések centrális kontroll alá vonása. 6. A teljesítményalapú bérezés valós, effektív bevezetése a központi államigazgatás egyes szegmenseiben.
-----------	---	---	--	---

Forrás: KOVÁCS-HAJNAL, 2016.

2.2. Kormányprogramok, stratégiai célok, szabályozási háttér

A rendszerváltás utáni időszak kormányai által megjelentetett kormányprogramokban – igaz eltérő tartalommal, formában, mértékben és hangsúlyokat érvényesítve – egyaránt foglalkoztak a közigazgatás, a közszolgálat, és azon belül – ha csak érintőlegesen is – a személyzeti politika megújításának kérdéskörével. Ezek a kormányprogramok az alábbi sorrendben és címmel követték egymást:

- Az Antal kormány Nemzeti megújulás programja. A Köztársaság első három éve 1990-1994.
- A Horn Kormány Magyar Köztársaság programja 1994-1998.
- Az első Orbán kormány „Az új évezred küszöbén” kormányprogram a polgári Magyarorszáért 1998-2002.
- A Medgyesi kormány Cselekedni most és mindenkiért. A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja MAGYARORSZÁG 2002–2006.
- Az első és a második Gyurcsány kormány Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért, 2004-2006., valamint az Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás. A magyar Köztársaság Kormányának Programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért 2006-2010.
- A második és a harmadik Orbán kormány A nemzeti együttműködés programja munka, otthon, család, egészség, rend 2010-2014., valamint Kormányprogram 2014–2018.

A kormányprogramokhoz kapcsolódva, az egyes kormányok kormányhatározatok kiadásával igyekeztek megoldani a közigazgatás, később a közszolgálat fejlesztésére vonatkozó, legfontosabbnak tartott feladatok rendezését, valamint elindítani azokat a hazai és Európai Unió projektjeit, az ezekhez kapcsolódó stratégiai elképzeléseket, amelyek a fentiekkel egyező és a kormányprogramokhoz kötődő célok teljesítését voltak hivatva szolgálni.¹³ A közigazgatási reformok menedzseléséért – a vizsgált időszak jelentősebb hányadában –

¹³ A teljesség igénye nélkül lásd: 1026/1992. (V.12.) Korm. hat. a közigazgatás korszerűsítéséről.; 1128/1994. (XII. 30.) Korm. hat. az államháztartási reform előkészítéséről; 1055/1995. (VI. 23.) Korm. hat. az államigazgatási köztisztviselők létszámcsökkentése második üteméről; 1100/1996. (X.2.) Korm. hat. a közigazgatás reformjáról.; 2039/1997. (II. 12.) Korm. hat. a közigazgatás reformjának 1997-1998. évi kormányzati feladattervéről; 1052/1999. (V.21.) Korm. hat. a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről.; 1057/2001. (VI.21.) Korm. hat. a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 2198/2003. (IX. 1.) Korm. hat. a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról; 1113/2003. (XI.11) Korm. hat. a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról 2005. évig; 2317/2003. (XII. 10.) Korm. hat. a közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény megvalósításának programjáról; 2090/2002. (III. 29.) Korm. hat. a tagállamként való működés szervezeti-személyzeti feltételeinek megteremtését célzó kormányzati program (TMP) kidolgozásáról; 2392/2002. (XI. 7.) Korm. hat. a tagállamként való közreműködés szervezeti és személyi feltételeinek megteremtéséről; 2198/2003. (IX.1.) Korm. hat. a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról; 2064/2004. (III. 18.) Korm. hat. a modern, európai Magyarország megteremtését célzó intézkedési tervről; 1064/2004. (VI.28.) Korm. hat. a kormányzati szervezeti decentralizációs, deregulációs programról; 1044/2005. (V. 11.) Korm. hat. a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról; 1052/2005. (V. 23.) Korm. hat. a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól; 1103/2006 (X. 30.) Korm. hat. az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról; 1336/2011. (X. 14.) Korm. hat. a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról; 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat. Az Államreform Bizottság felállításáról; 1738/2014. (XII. 12.) Korm. hat. a közszolgálati életpálya kidolgozásával kapcsolatos feladatok ellátásához szükséges, a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról 1846/2014. (XII. 30.) Korm. hat. az új közszolgálati életpálya bevezetéséről; 1961/2015 (XII .23) Korm. hat. Az állami tisztviselői kar létrehozásáról; 1313/2016. (VI. 13.) Korm. hat. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési kerete módosításának előkészítéséről.

egyidejűleg kettő, később három minisztériumot tettek felelőssé, és ezzel osztott irányítási megoldást vezettek be. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az osztott irányítás általában nem segítette a kormányprogramokban és a stratégiai tervekben meghatározott célok teljesítését, sőt inkább akadályozta azok következetes végig vitelét. Az elfogadott reform és stratégiai elképzelések felülvizsgálatára, kiegészítésére vagy új fejlesztési irányok meghatározására alkalmanként, a változások irányításáért „hivatalból” felelős minisztériumoktól függetlenített kormánybiztosokat is kineveztek, valamint bizottságokat és testületeket állítottak fel. Magyarország számára, az Európai Unióba történő felvételét követően megnyíltak a támogatás különböző csatornái, amelyeket a közigazgatás korszerűsítéséhez is igyekeztek felhasználni. A négy nemzeti fejlesztési tervhez kapcsolódva az érintett kormányok elkészítették a közigazgatás, a közszolgálat fejlesztését szolgáló stratégiáikat. A reformelképzelések aprópénzre váltásához, az operatív feladatok ellátásához a minisztériumi apparátusok mellett, támogató háttér intézmények, központok szolgáltatásait (tudományos kutatás, értékelő, elemző, módszertani munka, fejlesztési tevékenység) is igyekeztek igénybe venni. Azok a törekvések, amelyek egy irányító központ felállításával kívánták megoldani a személyzeti politika összefogását, rendre kudarcba fulladtak. (A reformfolyamat szereplőit, azok változásait a következő táblázat foglalja össze.) A célok eredményes teljesítése szempontjából a legnagyobb problémát – meggyőződésünk szerint – az jelentette, hogy a különböző szereplők szándékait elképzeléseit – az irányító központ hiányában – nem mindig és nem minden vonatkozásban sikerült egy irányba fordítani, a feladatteljesítésben összhangot teremteni, az eltérő lobbik, valamint ágazati érdekek között konszenzust teremteni.

3. táblázat: A közigazgatási reformok központjai, támogató központjai, kiemelt szerepkörei és fejlesztési programjai a rendszerváltás utáni időszak kormányainak működése alatt

Kormányok	Reform vagy stratégiai központok	Támogató, fejlesztő, módszertani központok	Kiemelt szerepkörök, fejlesztési programok
1990-1994	Belügyminisztérium		Magyar Közigazgatási Intézet
1994-1998	Belügyminisztérium	Miniszterelnöki Hivatal	Magyar Közigazgatási Intézet közigazgatás fejlesztési kormánybiztos
1998-2002	Belügyminisztérium	Miniszterelnöki Hivatal	Magyar Közigazgatási Intézet közszolgálati reform kormánybiztosa; kormányzati szervezeti decentralizációs és deregulációs kormánybiztos
2002-2006	Belügyminisztérium	Miniszterelnöki Hivatal	Magyar Közigazgatási Intézet közigazgatás szervezetrendszerének korszerűsítésére létrehozott IDEA testület elnöke; Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006)
2006-2010	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	Miniszterelnöki Hivatal	Kormányzati Személyügyi, Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ Államreform Bizottság elnöke; a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter; Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006); Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013)
2010-2014	Belügyminisztérium	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Nemzeti Közigazgatási Intézet; Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal; ECOSTAT, Közpolitikai kutatások Intézete, BM OKTF, NKE Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP11.0; MP12.0); Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013)
2014-2018	Belügyminisztérium	Miniszterelnökség, Igazságügyi Minisztérium	BM KSZF, BM, NKE Államreform Bizottság elnöke; Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020; Új Magyarország Fejlesztési Terv/Széchenyi 2020 (2014-2020)

Forrás: A szerző saját szerkesztése

2.3. A reformok hatása a közszolgáltatón belül folyó emberierőforrás-gazdálkodásra, HR-menedzsment megoldások

A fentiekhez hasonló képet kapunk, ha a vizsgált témánk szempontjából számba vesszük azokat a változtatásra irányuló kezdeményezéseket, amelyek a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztésére és ezen belül is a munkakör alapú munkavégzési rendszer, a munkaköri kataszter kialakítására és bevezetésére vonatkoznak. Általánosságban megállapítható, hogy a fejlett országok közszolgálatainál az emberierőforrás-gazdálkodás területén már évekkel előbb bevezetett technikákat, módszereket Magyarországon nem, vagy csak részlegesen vették, illetve vehették igénybe, hisz ennek a feltételei alapvetően nem voltak biztosítva. Ennél fogva, az újra és újra felmerülő problémák, nehézségek felszámolásánál ezeknek a metódusoknak a professzionális felhasználása alig-alig játszott meghatározó szerepet.

A világban a nyolcvanas évek elejétől rohamos gyorsasággal elterjedt emberi erőforrás menedzsment (EEM) és az ezt követő egy-két éven belül kiteljesedő – jelenlegi ismereteink szerint legfejlettebbnek számító – stratégiai emberi erőforrás menedzsment (SEEM) irányzatok (Peretti 1990) a felhasználók számára olyan komplex rendszermegoldásokat kínálnak, amelyek alkalmazása nélkül ma már egyetlen szervezetet sem lehet versenyképesen működtetni. Az előzőekben utaltunk rá, hogy a magyar közszolgálatban alkalmazott emberierőforrás-gazdálkodást a személyzeti menedzsmentre jellemző, adminisztratív dominanciájú munkavégzés hatja át azzal, hogy néhány területen már feltűnnek az emberi erőforrás menedzsmentre jellemző megoldások is. (Zárójelben jegyzendő meg, hogy a fejlett országokban a személyzeti menedzsment irányzata szerinti munkavégzés a II. világháború utáni és a hetvenes évek végéig tartó időszakot jellemezte.)

A SEEM – felhasználva a korábbi irányzatok legjobb megoldásait – a következő tényezők rendszerbe építésével tudta azokat meghaladni, felülmúlni. Egyrészt ennél a modellnél jelenik meg elsőként a felsővezetői nézőpont szerepe. A felsővezetői nézőpont a hosszú távú értéknövekedés biztosítását, a költség és a haszon átgondolt összevetését, az eredmények figyelembe vételét, a hatékonysági szemlélet előtérbe helyezését épp úgy kiemelten kezeli, mint a tudáshoz, a szervezeti tanuláshoz, a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák és azok elvárt szintjének megállapítását, valamint a szervezeti kultúra alapját képező értékek valamennyi érdekelt számára megismerhető formában történő konkrét, világos meghatározását, közreadását. Másrészt ez az irányzat emeli ki hangsúlyosan az emberi erőforrás, a munkát végző ember, valamint az emberierőforrás-gazdálkodást folytató szakterület meghatározó szerepét a stratégiai célok teljesülése és a szervezeti szinten jelentkező hozzáadott érték biztosítása tekintetében. Itt válik egyértelművé, hogy a szervezeti kultúra fejlesztése és a szervezeti tudásbázis permanens növelése, a rugalmas munkavégzési feltételek együttes megteremtése alapvető feltételei a versenyképes működésnek, amelyhez a személyi állomány, valamint az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó szakterület proaktív szemléletére, kreatív, elkötelezett hozzáállására, illetve feladatmegoldására, gyors reagálási képességére van szükség. Harmadrészt a stratégiai emberi erőforrás menedzsment irányzat emeli ki az emberierőforrás-gazdálkodás integrált szerepének jelentőségét, amikor is a belső összehangolt működés mellett a külső integráció előtérbe helyezését is szorgalmazza, és ezekkel egyetemben a stakeholder egyensúly megteremtésére törekszik. Az emberierőforrás-gazdálkodás integrált feladatteljesítésével tudja a leghatékonyabban elősegíteni azt, hogy a szervezetek stratégiai céljait az operatív tevékenységek (szervezeti egység és az egyén) szintjére le tudják bontani, illetve azt, hogy a szervezetek stratégiai célrendszerébe az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai céljai, tehát a humánstratégiában, a humánpolitikában megfogalmazott elvek, feladatok, elképzelések megfelelő súllyal és jó hatásfokkal érvényre juthassanak. (BOKOR 2000)

A rendszerváltozást követő időszak magyar közszolgálatára jellemző személyzeti politika – amelyet a közigazgatás, a közszolgálat és/vagy a kormány személyzeti politikájának, illetve stratégiájának is szoktak nevezni – fogalmi apparátusa, tevékenységi területe és köre folyamatosan bővült, illetve alakult át az évtizedek során. A személyzeti politika szerepe és súlya Magyarországon, ahol a közszolgálatban foglalkoztatottak meghatározó hányada a közjogi és nem a magánjogi szabályozás hatálya alá tartozik, jóval nyomatékosabban jelenik meg, mint a magánjogi formát alkalmazó országoknál, ahol inkább a személyzeti politika hiányáról beszélhetünk. (Lőrincz 1995) A személyzeti politika fogalmi apparátusának bővülése és átalakulása, szorosan vett témánk szempontjából is nyomon követhető. Megállapítható, hogy a személyzeti menedzsmentre jellemző, lényegében egymástól függetlenül folytatott személyzeti, munkaügyi, humánigazgatási, szociális, oktatásigazgatási és egyéb kiegészítő tevékenységek jelentős hányadát uraló adminisztratív, kisebb mértékben operatív jellegű feladatellátást igyekezett átfogni, valamiféle rendszerbe illeszteni a rendszerváltást követő néhány év személyzeti politikája. Ebben az időszakban a közszolgálati személyzeti politika fókuszja elsődlegesen a személyzet kiválasztására, alkalmazási feltételeinek meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képesítésére, bérezésére, előmeneteli feltételeire és lehetőségeire terjedt ki. Később, az elméleti szakemberek a közszolgálat irányításában, felügyeletében, koordinálásában, az alapvető döntések meghozatalában, a tervezésben és a tervek lebontásában határozták meg a kormányzati személyzeti politika helyét, szerepét, feladatát.¹⁴ Meg kell jegyezni, hogy ebben az időszakban még nem található említés a munkakör alapú rendszer esetleges bevezetéséről, a munkakörelemzésről, a munkakör értékeléséről, a munkakör helyéről, szerepéről és/vagy a munkaköri kataszter felállításának kérdéséről.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) 1995. március és 1996. április közötti időszakban vizsgálta a központi közigazgatás létszám és bérigazgatásának hatékonyságát befolyásoló helyzetet, lényegében a Bokros csomag létszámleépítésének végrehajtását. A vizsgálat az azt kívánta feltárni, hogy az érintett szervezetek létszám és bérigazgatása összhangban áll-e a szervezetek feladatrendszerével, azok mennyire felelnek meg a jogszabályi előírásoknak, és a vonatkozó jogszabályok vajon alkalmasak-e arra, hogy az intézmények feladataikat, funkciójukat megfelelő hatékonysággal láthassák el. A vizsgálatba valamennyi minisztériumot (12), az Országos Testnevelési és Sporthivatalt, továbbá a Központi Statisztikai Hivatalt vonták be.

A személyi állomány jellemzőivel kapcsolatban az ellenőrzés a következőket állapította meg:

- „csak rendszeres és jelentős többletmunkával képes feladatai elvégzésére;
- rendszerváltás óta nőtt a fluktuáció;
- a közigazgatási pálya vonzerejének csökkenésével összefüggésben megoldatlan az utánpótlás;
- szakképzettsége általában megfelelő, rendszeres, szervezetszerű képzése nem megoldott.”

A szervezeti működési viszonyokkal kapcsolatban kiemelték, hogy:

- „a közigazgatásban romlott a megfelelő munkamegosztáson alapuló funkcionális egyensúly;

¹⁴ Lásd bővebben például: Lőrincz Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.; Berényi Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*. Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.; Lőrincz Lajos (1995): *A szocialista zsákmányrendszerrel a meritssystem küszöbéig*. In: *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola; Illésy István (2003): *A közszolgálat alkotmányjogi szabályozásáról*. Magyar Közigazgatás. 4. sz.; Gajdusчек György (2008): *Közszolgálat*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság 17-19.; Fábian Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 29.

- koordinációs zavarok jelentkeznek, melynek okai a megnőtt irányítási lánc, és a döntések magasabb szintre csúszása.”

A személyügy jogi és szervezeti szabályozásáról megállapították:

- „sok a közigazgatás személyzetére és illetményére vonatkozó szabályozás;
- Ktv:
 - o túlzottan kor és végzettségfüggő az illetményrendszere,
 - o a besorolási rendszer nem inspirál hatékony munkavégzésre.
- a személyügy irányításának többközpontúsága gyengíti hatékonyságát.”

A bértervezés-gazdálkodás és annak hatékonyságát rontó alábbi tényezőkre hívták fel a figyelmet:

- „a tervezés az ellátandó feladatokból való kiindulás helyett iskolai végzettség és gyakorlati idő figyelembevételével történik;
- a költségvetési keretek garantált biztosítását eredményező tervezési rend nincs;
- az évközi besorolási mozgást a bérelőirányzat nem követi.”

A KEHI szakemberei az alábbi főbb javaslatokat fogalmazták meg a feltárt problémák orvoslására:

- „Ki kell dolgozni a közigazgatási személyzetpolitikai elveket és az ezeket rendszerbe foglaló személyzetpolitikai koncepciót.
- A közszolgálat különböző területein foglalkoztatottakra vonatkozó jogi szabályozások egységesítése szükséges a közszolgálati rendszer hatékonyabb működtetése érdekében.” (Stevenson-Janza szerk. 2000).

A KEHI által közreadott jelentésből egyértelműen kiderül, hogy a szakemberek elégtelennek tartották a vizsgált időszak személyzeti politikáját, annak fókuszait, hiányolták a megvalósítás koncepcióját (jövőképét, stratégiai céljait), nehezen követhetőnek tartották a személyi állomány foglalkoztatására vonatkozó jogi szabályozást, korszerűtlennek ítélték meg a bérezési és besorolási rendszert. A kiemelt észrevételek, kritikák áttételesen a karrier alapú rendszerrel kapcsolatban felmerülő problémákra utalnak. Ebből pedig arra lehet következtetni, hogy a jelentés készítői más, rugalmasabb, egyben korszerűbb munkavégzési rendszer megoldás alkalmazására, esetleg a munkakör alapú modell bevezetésének szükségességére kívánták a döntéshozók, a jogalkotók és a szakterületen tevékenykedők figyelmét ráirányítani. Időközben a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásának szinte valamennyi területénél jelentkező problémák olyan nagyságrendet kezdtek elérni, amelyre konkrét lépésekkel kellett felelni. Magyarországnak az Európai Unióba történő felvétele is egyre sürgetőbbé tette a változások megindítását.

2.4. Ágazati és szervezeti szintű kezdeményezések, projektek, nemzetközi együttműködés

Az új emberierőforrás-gazdálkodási (EEM, SEEM) és közmenedzsment (NPM) megoldások megjelenésének hatására, valamint az alkalmazott gyakorlat elégtelensége következtében, előbb az egyes közszolgálati szervezetek, szakterületek és ágazatok, majd – az ezredforduló környékén – a kormányzati személyzeti politika szintjén is feltűntek a változtatás irányába mutató kezdeményezések. A rendszerváltásnak köszönhetően a humán szakemberek körében is rendszeressé váltak a kölcsönös tapasztalatcserék, a közös projektmunkák, amelyek jelentős mértékben elősegítették az új, előremutató szemlélet és gondolkodásmód elterjedését, a legjobb gyakorlatok megismerését, az emberierőforrás-gazdálkodás érdemi átalakításához szükséges eszközök, módszerek adaptációt követő átvételét. Erre szolgál jó példával a Merseyside Rendőrség által a Magyar Rendőrségnek 1996-ban átadott dokumentáció és a hazai szakembereknek tartott előadássorozat, valamint az ennek nyomán megindult közös szakértői munka. Az angol köztisztviselők átadták, valamint részletesen bemutatták a Merseyside Rendőrség Emberierőforrás-gazdálkodási Stratégiáját, amely az 1997–2001 közötti időszakra

vonatkozott, és alapvetően az EEM szellemében készült. Angliában a stratégia részeként váltották valóra azt a munkakör értékelést, amely valamennyi rendszeresített munkakör vonatkozásában elvégezte a munkakörök elemzését, a munkakörök betöltéséhez szükséges kompetenciák elemzését, a munkakörök, illetve a munkaköri leírások egységes rendszerének kialakítását, a munkakör családok felállítását, valamint a korszerűtlenné és hatékonytalanná vált bér-és besorolási rendszer átalakítását a munkakör értékelés segítségével (Merseyside 1996).

A közigazgatás korszerűsítésének szándékával a Belügyminisztérium mellett például a Honvédelmi Minisztériumban (2001), a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz tartozó kecskeméti Adóhivatalnál (2004), a kecskeméti Államigazgatási Hivatalnál (2004), a kiskunfélegyházi önkormányzatnál (2004) is megkezdtek a munkakörelemzés és a munkakör értékelés kínálta lehetőségek feltérképezését, illetve modellkísérletét. A Belügyminisztériumban, a tárca hivatali szervezeteire, a hivatali tevékenységet segítő szervezetekre és a belügyminiszter irányítása alá tartozó önálló szervezetekre vonatkozóan kiadták azt a hat évre szóló humánstratégiát, amely a társadalmi, a kormányzati, valamint az EU csatlakozással is összefüggő elvárásoknak megfelelő működési hatékonyságnövelést tűzte ki fő célként. Az integrált stratégiai tervezés egyik meghatározó elemeként a személyzeti/emberierőforrás-gazdálkodást, a humánstratégiai célok és feladatok meghatározását határozták meg. A humánstratégia – az EEM elveit követve – négy fő tevékenységi, beavatkozási területet jelölt meg: a foglalkoztatás-menedzsmentet, a személyzetfejlesztési-menedzsmentet, a munkaügyi kapcsolatok menedzsmentjét, valamint az értékelő, elemző és tudományos kutatómunkát ellátó menedzsmentet. A témánk szempontjából érdekes foglalkoztatás-menedzsment kérdéskörén belül a dokumentum hangsúlyosan foglalkozott a munkakörelemzéshez, a munkakörtervezéshez, a munkakör értékeléshez, a szervezetfejlesztéshez és a szervezeti kultúraváltáshoz kapcsolódó stratégiai célkitűzésekkel. A munkakörtervezés, a munkakörelemzés és a munkakör értékelés bevezetésével lényegében a munkakör alapú rendszermegoldásra jellemző feladatteljesítésnek kívántak a stratégia kidolgozói és jóváhagyói utat nyitni. Mégpedig azzal, hogy célként határozták meg: a rendszeresített munkakörök elnevezésének, struktúrájának, tartalmi összetevőinek, funkciójának, kapcsolatrendszerének, kompetenciakövetelményeinek, az esetleges munkaköri átfedések kiszűrésének, a munkaköri leírások egységesítésének, a munkakörök relatív értékük szerinti összehasonlításának, új besorolásának, a feladatok teljesítését segítő integrált informatikai rendszeralkalmazás igénybevételének a „FORRÁS” elnevezésű minisztériumi projekt részeként történő rendezését. (Humánstratégia 1999)

A FORRÁS projekt megvalósítását – nagymértékben támaszkodva a Merseyside Rendőrség tapasztalataira, valamint a Rendőrségi Vezetőképző Intézet által az 1996-1997. évben elvégzett munkaköri kompetencia profilok kialakítására, egy külső szakértői vállalkozás bevonásával és felkért belső szakemberek közreműködésével – a rendőrséget érintően, az 1999. év november hónapjában kezdték meg. (A projektet 2001-2006 évek között kiterjesztették a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalra, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságra, a Határőrség Országos Parancsnokságára és a Belügyminisztérium képzési feladatokat ellátó szervezeteire is.) A projekt fő céljaként azt határozták meg, hogy a hagyományosan értelmezett adminisztratív rendszerű személyzeti politikát, illetve munkát fel kell váltani a korszerű integrált humánpolitikával, emberierőforrás-gazdálkodással, melynek bevezetése jelentősen elősegítené a rendőrség stratégiai terveinek, céljainak megvalósítását és hozzájárulna a hatékonyabb szervezeti keretek kialakításához, a rendőrség tevékenységének eredményesebbé és gazdaságosabbá tételéhez, a magasabb színvonalú munkavégzéshez.

A kiemelt stratégiai cél megvalósítása érdekében az alábbi részcélok teljesítését jelölték ki:

- Egyértelműen meg kell határozni a munkaköröket betöltőkkel szemben támasztott követelményeket. Ennek érdekében, a kialakítandó munkakörelemzési és munkakör értékelési rendszer tényezőire alapozva, megfogalmazhatók a munkakört betöltővel szemben támasztható szakmai, valamint magatartásbeli követelmények.

- Ki kell fejleszteni a munka- és magatartás értékelési rendszert. A teljesítménymenedzsment, illetve a vezetői munka elképzelhetetlen a szervezetben dolgozók teljesítményének, szervezeti magatartásának rendszeres értékelése nélkül. A követelmények meghatározása a munkafeladat sajátosságaira kell, hogy épüljön. Illeszkednie kell a munkakörelemzés és a munkakör értékelés szempontjaihoz.
- Új bértarifa rendszert szükséges kimunkálni. A munkakör értékelési rendszereket a bértarifa táblázatok megalkotásához dolgozzák ki és alkalmazzák, mivel segítségükkel kialakítható egy egységes, közösen deklarált és elfogadott értékrendre alapozott alaphér rendszer. Lényeges különbség van a munkakör értékelésen, illetve a munkát végző dolgozó értékelésén alapuló bérezés között. A munkakör értékelés a munkafeladat objektív követelményeit elemzi, tehát figyelmen kívül hagyja az egyéni, személyes jellemzőket, teljesítménykülönbségeket. A munkát végző dolgozó értékelése viszont vagy egyéni kvalifikációjuk és/vagy teljesítményük, magatartásuk megítélése szerint történik.
- Az életutak tervezését az emberierőforrás-gazdálkodás részévé kell tenni. A munkakörök jellemzőinek feltárással meghatározhatók a szervezeten belüli életpályák, vagyis mely munkakörök sikeres betöltésén keresztül vezet az út a nagyobb erkölcsi és anyagi elismerést jelentő munkakörök felé.
- A bevezetés előtt álló új humán funkciókhoz igazodó, azokhoz szervesen kapcsolódó emberierőforrás-fejlesztési programokat kell kidolgozni és bevezetni. A követelmények ismeretében átfogó, célorientált képzési programok dolgozhatók ki, a követelményeknek való magasabb szintű megfelelés, az egyéni és szervezeti teljesítmény növelése érdekében.
- A szervezetfejlesztéseknél figyelembe kell venni a projekt eredménytermékeit és azok lehetséges hatásait. A munkakörelemzés és a munkakör értékelés alkalmazása már a tervezés fázisában lehetőséget nyújt arra, hogy előre lehessen jelezni a munkakörök szintjén létrejövő változásokat. Így mérlegelni lehet, hogy a szervezeti változások a munkakörök szintjén ne járjanak kedvezőtlen hatásokkal. (Belügyminisztérium-Ergofit Kft. 1999)

A fenti célok teljesítése érdekében kidolgozták:

- A kompetencia alapú munkakörelemzés és a munkakör értékelés általános ismérveit, rendszerét, módszertanát, elemzési tényezőit, az elemzendő munkakör családot (vezetői, közvetlen irányítói, szellemi, nyomozói, közterületi, fizikai), a rendőrségi munkakörök egészét átfogó, formalizált munkaköri leírási sablon szerkezetét és tartalmi jegyeit (állandó és kiegészítő elemeit), a munkaköri leírás elkészítésének módszertanát. (Belügyminisztérium-Ergofit Kft. 1999)
- A munkaköri követelményeket (kompetenciák vs. munkaköri követelmények), a munkaköri követelményeknek való megfelelés rendszerszintjeit és az ezekhez igazodó kompetencia-térképet.
- A kompetencia alapú munka- és magatartásértékelési rendszert (egyéni teljesítményértékelést és minősítést).
- A karriertámogatási rendszert (KTR), annak célját, fogalmát, szereplőit, alkalmazásának feltételeit, a rendszer elemeit, az előmeneteli terv lényegét, az előmenetelről szóló beszámolót, a nem képzés jellegű személyzetfejlesztési módszereket, az utánpótlási adatbankot, a meghatározó munkakörök táráit, a KTR pozíciókat, és a KTR rendszer működtetésének fázisait.
- A Peodesy integrált informatikai rendszeralkalmazás rendőrségi igényekhez igazított változatát. (Szakács–Bokodi–Nemeskéri–Fejér 2000)

Kedvezőnek mondható, hogy a 2002-ben bekövetkezett kormányváltás ellenére, az 1999-ben meghatározott fő célok teljesítését az új kormány felvállalta, a megkezdett folyamat meghatározó elemeit fontosnak tartotta tovább vinni, még akkor is, ha a stratégiai elképzelések hangsúlyai, prioritásai időközben némileg átalakultak. A Belügyminisztérium közigazgatási és rendészeti ágazati stratégiája (2003-2006) című dokumentum 4.4. fejezete foglalkozott a humánerőforrás-politika stratégiai céljaival és irányjaival. A dokumentum elsőbbséget biztosított a profiltisztításnak, az egységes erőforrás-gazdálkodás kialakításának, valamint az átfogó „civilizációs” program végrehajtásának. (Ágazati stratégia 2003) A kiemelt célok mindegyike több ponton is kapcsolódik a korábban jelzett humánstratégiai elképzelésekhez, a megindított tevékenységekhez. Ezzel is magyarázható, hogy a FORRÁS/RESOURCES projektet – európai Twinning finanszírozással, német és francia közigazgatási szakértők bevonásával – 2006-ig tovább folytatták, beavatkozási területeinek körét pedig kibővítették. A kompetencia alapú munkakörelemzést sikerült elvégezni az ágazathoz tartozó valamennyi rendvédelmi szervezetnél és a rendszeresített munkakörök meghatározó hányadát illetően.

A kompetencia alapú munkakörelemzések eredményeit felhasználták:

- a rendvédelmi szervezeteknél rendszeresített munkaköri megnevezéseknél tapasztalt anomáliák, párhuzamosságok kiszűréséhez, a rendészeti ágazat különböző szakterületeinek igényeihez igazított munkaköri jegyzékek (ha tetszik munkaköri kataszterek) kialakításához;
- a munkakör betöltéséhez előírt képesítési követelmények, valamint a KTR rendszerben történő előrehaladáshoz szükséges egyéb, kötelezően teljesítendő képzési és vizsgakövetelmények egyértelmű meghatározásához;
- a kompetencia-térkép finomításához, az egyes munkakörökkel szemben támasztott követelmények, munka-magatartási elvárások teljesítéséhez szükséges kompetenciák körének és azok elvárt szintjének megállapításához, a kompetencia alapú egyéni teljesítményértékelési rendszer bevezetéséhez, a vezetőképés egymásra épülő két szintjének (közép és felsővezetői) kialakításához, a képzési, illetve tréningtartalmak összeállításához;
- a rendészet moduláris képzési, továbbképzési együttes alapjainak lerakásához;
- a rendészeti személyi állomány kiválasztásához, a pályaalkalmassági vizsgálati rendszer korszerűsítéséhez,
- a Peodesy szoftvert kiváltó, Perbit Views integrált HR szoftver rendészeti alkalmazásához.

Az érintett szervezetek és a falaikon belül folyó emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztése szempontjából az elért eredmények kétségtelenül előre lépésként értékelhetők, azonban alapjaiban nem tudták megváltoztatni a kialakult rendet, az uralkodó szervezeti kultúrát, a vezetés stílusát, a személyi állomány hozzáállását, a humán tevékenység fókuszát. Ennek egyik oka abban keresendő, hogy a munkakör értékelés, valamint a munkakör alapú munkavégzési rendszer kínálta lehetőségek tudatos és következetes kiaknázásával a projekt megrendelői egyetlen alkalommal sem éltek. A munkakörök relatív értékét kifejező bér- és besorolási rendszer felépítésének igénye kizárólag a stratégiai tervekben jelent meg, a valóságban eltekintettek ennek a több szempontból valóban kockázatos, megalapozott finansziális háttérrel és erős politikai támogatást igénylő, előre jelezhetően sok szervezeti szintű és egyéni konfliktussal is együtt járó megoldásnak az alkalmazásától. Az is valószínűsíthető, hogy a gyakorlatban a karrier alapú rendszer elemein csak olyan kisebb lélegzetű változtatásokat kívántak elvégezni, amelyek annak lényegét nem érintik, viszont némiképpen javítanak a működtetés hatásfokán és a rendszer elfogadottságának mértékén.

A hivatkozott Ágazati Stratégia az emberierőforrás-gazdálkodás tárcaszintű irányítását a hivatali szervezeti egységekre és a minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezetekre terjesztette ki. Ugyanakkor a belügyminiszter irányítása alá tartozó önálló szervezetek esetében

a tárca humánstratégiájában foglalt feladatok menedzselését rábízta az önálló szervezetekre, és a minisztériumi direktívák alapul vételével, saját humánstratégiai tervek elkészítésére szólította fel őket. Az Ágazati Stratégiának a humánerőforrás-politikával foglalkozó fejezetéből az is egyértelműen kiderül, hogy a belügyminiszter a közigazgatás személyzetpolitikájának irányításával összefüggő feladatait a dokumentumban foglaltaktól függetlenül, a rendészeti területtől leválasztva látta el. Ezek az irányítás szintjén megjelenő hatalommegosztási technikák és a differenciált feladatteljesítés irányába mutató intézkedések minden bizonnyal hozzájárultak az érdemi változtatások elodázásához, azok eltérő formában történő értelmezéséhez. Ennek lényegében az lett az eredménye, hogy a fennálló karrier alapú rendszer megoldás alapjait megtartották és csak a kiegészítő elemek körében hajtottak végre kismértékű átalakításokat, változtatásokat.

2.5. A kormányzati személyzeti politikában megjelenő stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás és a munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldás alkalmazásának jellemzői, a kapcsolódó szolgáltatások körére

A munkakör alapú rendszernek a közszolgálat, illetve a kormányzati személyzeti politika szintjén történő bevezetésére vonatkozó szándék az Államreform Operatív Program 2. prioritási tengelyében szereplő, az emberi erőforrás minőségének javítására irányuló célok között jelent meg első ízben, a következők szerint: „Cél a közigazgatásban eltöltött éveken (tapasztalaton) alapuló előremeneteli rendszer helyébe egy munkakör alapú rendszer bevezetése. Ez a rendszerszintű átalakítás nem pusztán jogszabályok módosítását igényli, hanem új szerepbe helyezi a közigazgatási vezetőket, újfajta beléptetési politikát igényel és magával vonja a köztisztviselői képzési rendszer átalakítását. Röviden: kultúraváltást hoz és igényel.” (ÁROP 2007)

A munkakör alapú rendszer bevezetése érdekében kitűzött célok megvalósítását 2007 áprilisában – külső és belső (közigazgatási) szakértők bevonásával – kezdték meg. Ennek során a munkakörelemzési és a munkakör értékelési módszertan kialakítását, valamint a munkakör értékelések informatikai támogatással történő gyakorlati megvalósítását indították el. A munkát a központi közigazgatás 11 minisztériumára és a Miniszterelnöki Hivatalra, 1000 vezetői, továbbá 5300 nem vezetői munkakör elemzésére és értékelésére terjesztették ki. A tevékenység fő célja volt „megteremteni a humán funkciók rendszerszerű, sztenderdizált működésének alapját, biztosítani a rugalmas, hatékony munkaerő gazdálkodást a munkakörök közötti átjárhatóságon keresztül, hozzájárulni a változások felgyorsításához, a szervezeti és a vezetői kultúraváltáshoz, növelni a szakterület professzionalitását, ügyfél-orientáltságát, külső és belső elismertségét.” A folyamat során a munkakörök elemzése, a munkakörök értékelése, a munkakör családok meghatározása, a munkaköri leírásminták elkészítése, a munkaköri profilok kidolgozása, majd azok véglegesítése történt meg. (Tájékoztató 2007)

A MÉR projektnek elnevezett és 2008-ban befejezett munka eredményeként – az alaptevékenységnek, a munkakörelemzésnek és a munkakör értékelésnek a kiegészítése, teljessé tétele érdekében a szakértők munkája nyomán elkészült még:

- A köztisztviselők kompetencia-szótára a központi közigazgatás számára, (amely tartalmazza a kompetencia modellek felépítését és alkalmazásuk jellemzőit, valamint a MÉR és TÉR kompetenciákat).
- A rendszer felhasználását megkönnyítő elemzési és értékelési kézikönyv (a vezetői és a nem vezetői besorolású munkakörök vonatkozásában).
- A MÉR projekt eredményeinek további hasznosítását eredményező – nemzetközi helyzetértékelést is tartalmazó – koncepcionális javaslat. Ez az anyag magába foglalja azokat a kapcsolódási pontokat, illetve lehetőségeket, amelyek a munkakör alapú munkavégzési rendszer bevezetését, és az integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer kiépítését alapozzák meg (a dokumentum bemutatja a munkakör alapú

rendszer kapcsolatát a kompenzációval, az ösztönzésmenedzsmenttel, a kompetenciamenedzsmenttel, a teljesítményértékeléssel, a karriermenedzsmenttel, a toborzással, a humán kontrollinggal, a szervezetfejlesztéssel és a szervezetelemzéssel).

- A munkakör értékelés bevezetésével összefüggő HR változásokra és azok jogi aspektusaira vonatkozó szakmai koncepció.
- A magyarországi vállalatok által biztosított bérek és egyéb juttatások 2007. évi gyakorlatát ismertető összehasonlító tanulmány.
- A munkakör értékeléshez igénybe vehető JAM informatikai alkalmazás használatát közreadó anyag.
- A MÉR projekt módszertani összefoglaló és zárótanulmányai.

A központi közigazgatás egészére kiterjedő úttörő vállalkozás rövid értékeléseként azt lehet megállapítani, hogy a kezdeményezés végeredménye felemásra sikeredett. A MÉR projektet – az eredeti szándékoktól eltérően – nem terjesztették ki a közigazgatás egészére, a rendszer életben tartása – számos ismert, korábban bemutatott és egyéb nehezen beazonosítható ok miatt – elmaradt. A munkakörelemzésekkel egyértelműen letisztított munkakörök gyakorlati felhasználása, az emberierőforrás-gazdálkodás alapegységévé tétele csak részlegesen, egy-egy szervezethez köthetően valósult meg. A kidolgozott és a szervezeteknek átadott munkaköri profilokat kevés helyen vették igénybe, ugyanakkor az egységes munkaköri leírás sablont szinte valamennyi érintett szervezet átvette és elkezdte használni, de a munkaköri profilok és a munkaköri leírások karbantartására, megújítására, a munkakörelemzések ismételt elkészítésére már jóval kevesebb figyelem esett. A munkakörcsaládokba rendezett munkakörök által megnyílt új lehetőségekkel nem éltek, mint ahogy a munkakör értékelések eredményeit, a projekt által kidolgozott új bér- és besorolási rendszerre tett alternatív javaslatokat is figyelmen kívül hagyták. A projekt fő célját, a munkakör alapú rendszer bevezetését, lényegében nem sikerült megvalósítani.

Az elvégzett munkának azonban voltak pozitív és előremutató hozadécai is. A közszolgáltatón belül fokozatosan elterjedt a munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldásban rejlő lehetőségek kiaknázásának igénye, a karrier alapú rendszer megoldásról történő átállást sürgetők tábora pedig érzékelhetően gyarapodni kezdett. A MÉR projekt teljesítésével szinkronban, olyan egyéb fejlesztések is megindultak, amelyek a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás fokozatos kialakításának irányába igyekeztek „terelni” a folyamatokat. Például a kompetenciamenedzsment nyújtotta lehetőségeket használták fel a közszolgálati tisztviselők toborzásánál, pályáztatásánál, a belépő személyi állomány rendszerbe illesztésénél (ösztöndíjas program megindítása), a vezetők kiválasztási rendszerének felépítésénél, az emberierőforrás-fejlesztések megújításánál (képzési, továbbképzési rendszer átalakítása), az ösztönzésmenedzsmentre is ható egyéni teljesítményértékelésnél, valamint a rendszeren belüli mobilitás elősegítésénél. A kiemelt fejlesztésekkel egy sorban kell megemlíteni a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ felállítását. A nyugati országok példáján okulva, egyértelművé vált, hogy az adminisztratív feladatokkal agyon terhelt humán szakemberek és szervezeti egységek önmagukra hagyva, módszertani támogatás, meghatározott feladatok részbeni vagy teljeskörű átvétele nélkül, nem képesek megoldani az újonnan kifejlesztett és rendszerbe épített humán funkciók megfelelő színvonalú működtetését. Az ÁROP projekt fejlesztései természetesen befolyást gyakoroltak a jogalkotásra is, mert a beavatkozási területek meghatározható eredménytermékei közül számos beépült a jogviszonyt szabályozó törvényekbe és a kapcsolódó jogszabályokba. Ezek közül épp a MÉR projekt jelentett kivételt, ugyanis a munkakör alapú rendszer bevezetésével, a munkakörelemzések és a munkakör értékelések kérdésével, a munkaköri kataszter létrehozásával a törvényhozás nem foglalkozott.

Talán itt érdemes a figyelmet felhívni arra a tényre, hogy a magyar közszolgáltatón belül végzett emberierőforrás-gazdálkodás a napi munkavégzés során szinte kizárólag azoknak a

humán funkcióknak (jogintézményeknek, jogszabályhelyeknek) a teljesítésére törekszik, amelyet valamilyen szintű jogszabály előír a kérdéses szakterület számára. A szervezet versenyképessé tétele, a személyi állomány megtartása, motiválása, a szervezeti, valamint az egyéni érdekek összhangjának megteremtése szempontjából fontos, de jogszabály által nem előírt humán funkciók rendszerbe építése, folyamatos és eredményes alkalmazása viszont a legtöbb esetben elmarad. Ezek nélkül pedig szinte lehetetlen egy másik, magasabb osztályba lépni, a személyzeti menedzsment színvonalán működtetett emberierőforrás-gazdálkodást az EEM, vagy a SEEM szintjére emelni. A hiányzó humán funkciók következetes alkalmazása nélkül, amely a vázolt helyzetben elsődlegesen a felsővezetők belátásától, elkötelezettségétől, felkészültségétől, tenni akarásától függ, a megcélzott szervezeti és vezetői kultúraváltás, illetve fejlesztés, a professzionális emberierőforrás-gazdálkodás megoldása is csak nehezen képzelhető el, illetve valószínűsíthető meg.

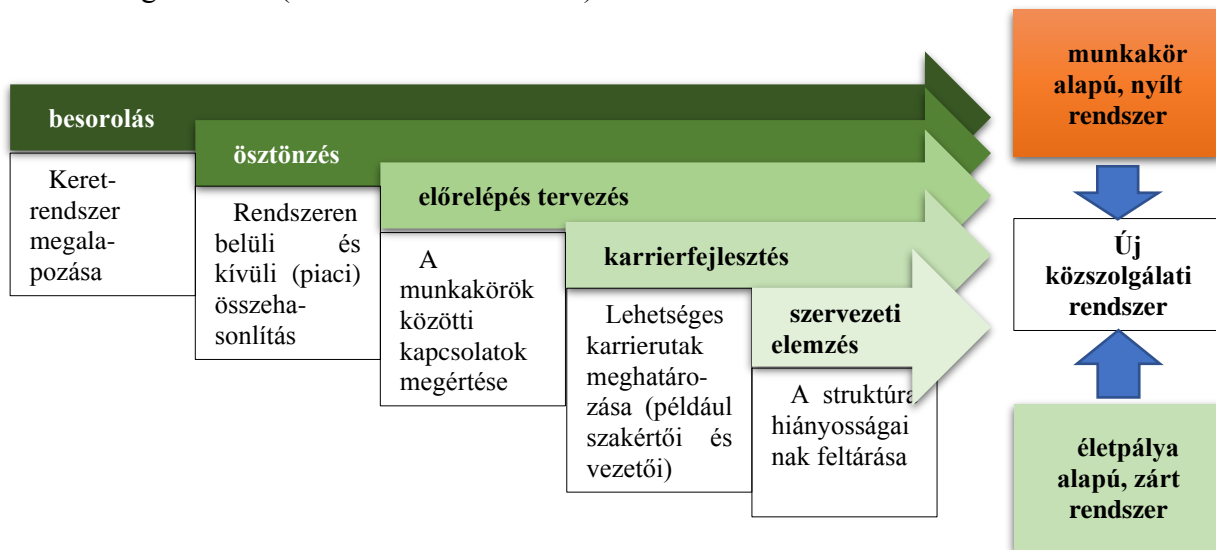
A munkakör alapú rendszer bevezetésének második szakaszát, a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezdeményezésére, a Kormánynak a Nemzeti Együttműködés Programja által meghatározott célok megvalósítása érdekében kidolgozott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) kihirdetése és az abban foglalt feladatok teljesítésének megkezdése jelenti. A program illeszkedik a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréhez¹⁵ ezért kapcsolódik például a Jó Állam Fejlesztési Konceptiójához, a Széll Kálmán Tervhez, az Ereky Tervhez, továbbá az igazságszolgáltatás és az önkormányzati reformelképzelésekhez. A MP 11.0 négy beavatkozási terület köré rendezi a stratégia célokat, úgymint a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. A tárgyalt kérdéskör szempontjából a személyzettel kapcsolatos részre érdemes figyelmünket összpontosítani. Ezen a beavatkozási területen belül a program a közigazgatás személyi hatókörével, a személyzeti igazgatással és a közszolgálati életpályával foglalkozik. A személyzet fogalmát a program kiterjesztően kezeli, mert a szűk értelemben vett közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőkn, köztisztviselőkn kívül ehhez a körhöz sorolja a katonákat és a rendőröket, továbbá azokat is, akik bármely egyéb jogviszonyban foglalkoztatva végeznek munkát a közigazgatás számára. Megjegyzendő, hogy ennek ellenére a program teljesítésének eredményeként bevezetett humán funkciók többsége például a munkakörelemzések és a munkakör értékelések, a teljesítményértékelés, a különböző fejlesztések, az előmenetellel, az életpályával kapcsolatos intézkedések nem vonatkoznak az egyéb jogviszonyban foglalkoztatottakra például a közalkalmazottakra vagy a MT hatálya alá tartozókra. A személyzeti igazgatás beavatkozási területén belül a közigazgatási személyzeti politika alapjául szolgáló, legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia kimunkálását, a szabályozás-centrikus problémamegoldásnak a stratégiai szemlélettel és fejlesztéssel történő szinkronba hozását szorgalmazza a program. Továbbá javaslatot tesz egy olyan központi koordinációs szint kiépítésére is, amely képes összehangolni valamennyi érdekelt fél személyzeti tevékenységét, rendszerirányító, illetve szellemi centrumként kidolgozni és meghatározni az egységes személyzetpolitika irányát, elveit, humánstratégiáját, humánpolitikáját. A jelzett célok teljesítésének szándékával a Kormány a közszolgálati rendszerek átalakítása, a közigazgatási, rendészeti és a honvédelmi életpályák megteremtése érdekében, a további jogalkotási munka alapjául elfogadta a Kormányzati Személyzeti Stratégiát.¹⁶ Az elfogadott stratégiát azonban nem hozták nyilvánosságra, ennek ellenére az életpálya elemek megerősítését szolgáló célok közül többet – időközben ugyan némileg

¹⁵ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról. Magyar Közlöny. 2012. évi 29. szám, 6262-6272.

¹⁶ 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozata a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról. Magyar Közlöny. 2011. évi 119. szám. 30360.

megváltoztatott tartalommal – beépítették a módosított jogállási törvényekbe.¹⁷ A MP 11.0 a közszolgálati életpálya beavatkozási területeinek alapelemeivel kapcsolatban leszögezi: „(...) olyan életpályamodellre van szükség, amely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodáshoz is. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába.” (MP 11.0. 2011) A program az életpálya elemei közé sorolta: a hivatásetikai normákat, a munkakör-alapú rendszert, a kiválasztást, az értékelést, az előmenetelt és a javadalmazást, a képzési, továbbképzési és a vizsgarendszert, az állami/munkáltatói gondoskodást, valamint a rendszerirányítást. A program a munkaköri rendszer kialakításának főbb lépéseit a munkakörök számbavételében, csoportosításában, a munkakör-családok kialakításában, a munkaköri rendszer felépítésében, az egyéni életpályák és karrierutak létrehozásában, a teljesítményértékelés munkakör alapú megközelítésében, valamint az előmenetelnek és a javadalmazásnak a munkakör értékeléséhez igazításában jelölte meg.

A MP 11.0 elért eredményeinek értékelésére és a program tovább folytatására kiadott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) a munkakör alapú rendszer kialakítása kapcsán megemlíti, hogy annak meghatározó eszköze a munkakörelemzés. A szöveg ugyan konkrétan nem foglalkozik a munkakör értékeléssel, viszont annak várható eredményét a munkakörök rangsorba állítását és relatív értékük meghatározását mint elérendő célt, már egyértelművé teszi. Kiemeli még az egységes munkaköri leírás sablon alkalmazásának szükségességét, valamint a munkaköri feladatok és az ezek ellátásához nélkülözhetetlen kompetenciák alapján meghatározandó munkaköri teljesítménykövetelmények, továbbá a munkakör betöltéséhez szükséges képzési szükségletek egyértelmű rendezésének fontosságát. A programban közreadott folyamatára egyértelművé teszi, hogy a Kormány a karrier alapú, zárt és a munkakör alapú, nyílt rendszermegoldás elemeinek ötvözésével egy új közszolgálati rendszert kíván életre hívni. Ezt a munkavégzési rendszermegoldást neveztük korábban vegyes rendszermegoldásnak (lásd: a következő ábrát).



3. ábra: A munkakörelemzés és értékelés lehetséges alkalmazási területei
 Forrás: MP 12.0

A MP 12.0 a 2007-ben megkezdett MÉR munkakör alapú rendszer bevezetését sikertelennek minősítette, az ott kidolgozott munkakörelemzések és munkakör értékelések eredményeit nem használta fel. Ezért a programban közzé tett célok elérése érdekében, az ÁROP 2.2.5 2008-0001

¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről; 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról; 2015. évi XLII törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról; 2016. évi LII. Törvény az állami tisztviselőkről.

azonosító számú „Humánerőforrás gazdálkodás a központi közigazgatásban” című projekt keretében, a közigazgatási és igazságügyi miniszter a – reprezentativitás szempontjaira figyelemmel – kiválasztott közszolgálati szervezeteknél, munkakörelemzési és munkakör értékelési modell kísérlet megkezdését rendelte el, amelyet „MÉR-pilot” névvel, 2012-ben a Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) menedzselésével indítottak el.

A pilot program az alábbi célokat kívánta elérni: „Annak érdekében, hogy a Kormány megalapozott döntést tudjon hozni az új típusú munkakör alapú rendszer – több lépcsőben történő – fokozatos bevezetéséről, elengedhetetlen egy olyan közös munkakörelemzési és értékelési módszertannak a kialakítását, valamint az új módszertan alapján kidolgozott rendszer hatásainak komplex vizsgálatát elvégezni, amely mindhárom érintett jogállás tekintetében megnyugtató és a költségvetés jelenlegi keretfeltételeihez igazodó költség-hatékony megoldást kínál. (...) a modell-kísérletben alkalmazott munkakörelemzési és munkakör értékelési módszertannak olyannak kell lennie, hogy az alapján a közigazgatási, a rendészeti, a honvédségi és az önkormányzati szervezetek munkatársaik bevonásával teljeskörűen, és ismétlődő jelleggel el tudják végezni saját munkaköreik meghatározását, elemzését és értékelését.” (Nemzeti Közigazgatási Intézet-Humán Horizont Kft. 2012) A pilot programba hat minisztériumnak az általuk irányított tizenhárom szervezetét, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét vonták be, és összesen 1001 vezetői, valamint beosztotti munkakör elemzését és munkakör értékelését végezték el. A feladatok teljesítéséhez kidolgozott és a pilot folyamán kipróbált elemzési és értékelési módszertan szolgált alapként a projekt későbbi kiterjesztéséhez, amelyet az ÁROP 2.2.17 2012-2013-0001. azonosító számú „Új közszolgálati életpálya” című kiemelt projekt keretében, munkakör alapú rendszer (MAR) néven, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) menedzselésével, 2013-2014-ben bonyolították le. A munkát két ütemben, külső és belső (közigazgatási) szakértők, valamint 600 fő felkészített kérdezőbiztos együttes bevonásával teljesítették. A KIH a mintavétel reprezentativitásának biztosítására törekedve, az első fázisban 80 közszolgálati szervezetnél 2500 vezetői, a második fázisban pedig 88 szervezetnél 15000 beosztotti munkakör elemzését kívánta elvégezni. Végül 75 szervezetnél a közigazgatáshoz tartozó 7 szervezet 487, a rendvédelemhez tartozó 30 szervezet 951, a honvédelemhez tartozó 38 szervezet 888 vezetői munkakörére, továbbá a 88 közszolgálati szervezetnél a közigazgatáshoz tartozó 12 szervezet 3072, a rendvédelemhez tartozó 37 szervezet 4005 és a honvédelemhez tartozó 39 szervezet 4247 beosztotti munkakörére terjed ki az elemzés és az értékelés. A feladat végrehajtásával az alábbi célok teljesítését kívánták elérni:

- „számba kell venni a közigazgatás (államigazgatás, önkormányzati igazgatás) a rendvédelem és a honvédelem területén a munkaköröket, és ezeket munkakör-családokba kell rendezni;
- a világos, megismerhető és átlátható munkaköri rendszer kialakítása érdekében – egységes módszertan alapján – el kell végezni a kijelölt munkakörök elemzését és az elemzések eredményeire építve, az elfogadott munkakör értékelési megoldással meg kell határozni, a munkakörök relatív értékét is;
- a munkakörelemzésekre-és értékelésekre figyelemmel ki kell alakítani az egyéni életpályák és karrierutak rendszerét, valamint – a valódi karrier lehetőségek megteremtése, az igazságosabb és hatékonyabb díjazási rendszer kialakítása érdekében – alapvetően át kell alakítani a hatályos előmeneteli és díjazási rendszert. A jelzett új megoldással az adott szervezeten belül megtalálható munkakör relatív értékét kifejező, a munkakörben töltött szolgálati időt honoráló, továbbá a személyi állomány munkamorálját és teljesítményét elismerő előmeneteli és díjazási rendszert kell felépíteni;

- ki kell alakítani a közszolgálat egészénél egységesen használható munkaköri leírás sablont, és el kell készíteni a felmérésbe bevont munkakörök munkaköri profilját.” (Összegző jelentés 2013; Zárótanulmány 2013)

A MÉR-pilot és a két ütemben megvalósított MAR projektek szakmai szempontból a velük szemben meghatározott célok nagyobb hányadát megvalósították. Megszületett az a munkakörelemzési és munkakör értékelési módszertan, amely – a menetközben elvégzett kisebb finomításokkal – alkalmasnak mutatkozott, illetve mutatkozik a közszolgálat sokszínű igényeinek kielégítésére, a munkakör alapú, vagy a vegyes rendszermegoldás bevezetéséhez nélkülözhetetlen alapelemek egyértelmű rendezésére, megoldására. A projekteken belül, az egységes módszertan alapján elvégzett alapfeladatok részeként, illetve ezekhez szorosan kapcsolódva kialakították:

- az egyes munkakörök elnevezésére, kategóriáira, alkategóriáira és a munkaköri kataszter kialakítására vonatkozó koncepciót;
- a munkakörök a munkaköri profil (specifikáció) összeállításához elkészített megoldást;
- a közszolgálati munkakörök betöltéséhez szükséges kompetenciák elemzésének rendszerét, a MAR kompetencia szótárát;
- a munkakörök korrupciós fenyegetettségének mérési modelljét;
- a közszolgálat egészénél alkalmazható karrierutak rendszerét, a közöttük történő átjárhatóság megoldását eredményező elgondolást;
- a karrierutakhoz tartozó munkakör családok körét;
- a munkakör értékelés eredményeként elkészített, a munkaköri kategóriák szerint összeállított besorolási rendszerjavaslatot, az alkategóriák szerinti pontozási szisztémát;
- a munkaköri kataszter és a MAR rendszer működtetését biztosító informatikai megoldásra vonatkozó elképzelést;
- a rugalmas és atipikus foglalkoztatás elterjesztésének lehetőségeiről szóló megoldási javaslatot;
- a munkakör alapú kiválasztás módszertanát;
- a közigazgatási előmeneteli és karrierrendszer bevezetéséhez készített koncepciót;
- a munkakörelemzés és értékelés folyamatáról szóló módszertani kézikönyvet.

A nagy számban elvégzett és valamennyi közszolgálati ágazatot, szakterületet, szervezetet és jogviszonyhoz tartozó munkakörtípust lefedő munkakörelemzésnek és értékelésnek köszönhetően, megnyílt annak a lehetősége, hogy a számos korábbi jórészt sikertelen vagy csak részeredményeket hozó próbálkozás után, végre áttörés következzen be az új közszolgálati munkavégzési rendszermodell alkalmazása területén. Erre azért is jó esély mutatkozott, mert a projekt menedzselésével megbízott KIH-on belül felállítottak egy szervezeti egységet, amelynek a MAR projekt fenntartásáról, módszertani támogatásáról, az elvégzett munkák monitoring feladatairól és a tevékenység értékeléséről kellett gondoskodnia, valamint az irányító miniszter felé évente összegző jelentést készítenie. Ennek a feladategyüttesnek a részeként a KIH számos MAR továbbképzést bonyolított le, ahol a delegált közszolgálatokkal – zömében az emberierőforrás-gazdálkodás területen tevékenykedőkkel – megismertették az elemzés és az értékelés módszertanát, a lebonyolítás folyamatát, a felhasználás területeit. A KIH munkatársai összeállítottak egy e-tananyagot is a felhasználók számára, azonban ezt a módszertani segédletet – különböző okok miatt – nem adták ki.

A munkavégzési rendszer kialakítása érdekében, a munkakörelemzések és a munkakör értékelések teljesítése eredményeként összegyűlt elméleti, gyakorlati és módszertani tudás, illetve tapasztalat felhasználásával, a Kormány az egyes hivatásrendek részére kidolgozandó új közszolgálati-életpálya bevezetését határozta el. A MP 11.0 és a MP 12.0 folytatására kiadott Közigazgatási- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 (KKFS) összességében a közszolgálat versenyképességének a növelését helyezte az elvégzendő tevékenységek fókuszába. A meghatározott négy beavatkozási terület – a szolgáltató közigazgatás szervezési

feltételeinek fejlesztése, a közszolgáltatások színvonalának javítása, az elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam), a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése – közül az utóbbival kapcsolatban a stratégia deklarálta, hogy a szolgáltató állam kialakítását és professzionális működtetését nem lehet megoldani a szolgáltató szemlélettel azonosuló motivált és felkészült személyi állomány, valamint egy korszerűnek tekinthető emberierőforrás-gazdálkodási rendszer igénybevétele nélkül. A stratégia arra is rámutatott, hogy a közszolgálat teljesítménye alapvetően a személyi állomány hozzáállásától, munkavégzésétől és az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó funkcionális szakterület produktumától, hozzáadott értékétől is függ (KKFS 2015). Ez esetben két olyan, szorosan összetartozó, meghatározó jelentőséggel bíró, jövőbe mutató, a minőségi problémamegoldás irányába elmozduló céljelölésről van szó, amellyel ilyen egyértelműen és komplex formában a korábbi dokumentumokban nem találkoztunk. Ezek a célok arra utalnak, hogy a stratégia készítői jelentős fejlesztést szeretnének elérni az emberierőforrás-gazdálkodás területén, hisz a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer bevezetésének szándékát hivatalos dokumentumban, első ízben nyilvánították ki. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás nyújtotta lehetőségek kiaknázása, a közszolgálati életpályamodell teljeskörű bevezetése és a kapcsolódási pontoknak az önkormányzatok irányába történő kiterjesztése nélkülözhetetlen feltételei a versenyképes, szolgáltató állam felépítésének. A stratégia végrehajtását nagymértékben segítené, ha a középtávú terv egyértelműen meghatározta volna, mit is ért stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer alatt. Annál örömtelibb viszont, hogy a már meglévő humán funkciók további bővítéséről, a közigazgatási életpálya és az önkormányzati emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztéséről, mint a tárgyalt beavatkozási terület kiemelt irányairól a stratégia már részletes elképzeléseket vonultat fel.

A dokumentum a közszolgálati életpályamodell elemeinek körét – a MP 11.0 és a MP 12. programokhoz képest – némileg kibővítette vagy új tartalommal ruházta fel. Ezek sorába tartozik a közszolgálati vezetők kompetenciafejlesztése, a továbbképzés és kompetenciafejlesztés, az utánpótlás (toborzás és kiválasztás), az egyénre szabott karriermenedzsment, az elkötelezettség megerősítése, az ösztönzésmenedzsment, a közszolgálati szolgáltatásfejlesztés, valamint a munkakör alapú rendszer teljeskörű kiépítése. Az utóbbi tevékenységi kör kapcsán nem csak azt határozták meg, hogy ebbe a folyamatba valamennyi munkakört be kell vonni, hanem azt is, hogy az elemzéseket és az értékeléseket visszatérően el kell végezni. Ennek a feladatnak a professzionális teljesítése érdekében meg kell teremteni a szükséges intézményes kereteket és erőforrásokat. A munkakör értékelések alapján kialakított munkaköri struktúrát, valamint a besorolási és bérezési rendszert össze kell hangolni. A munkakörök megállapított értékéhez kell hozzárendelni a betöltésükhöz szükséges kompetenciákat, azok elvárt szintjét, és a munkakörök kompetencia igényéhez kell igazítani a modulárisan működtetett képzési, továbbképzési rendszert. A munkakör családkhoz karrierutakat kell rendelni, az előmenetelt és a rendszeren belüli mobilitást, az átjárhatóságot biztosítani szükséges. Végül a szervezeti kataszter, a feladatkataszter és a kialakítandó munkaköri kataszter összekötését, összehangolt működtetését meg kell oldani. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer közszolgálaton belüli megvalósítására irányuló szándékok komolyságára lehet következtetni az alábbiakból is: „A hatékony munkavégzéshez eszközök, felszerelések és a munkaidő rugalmasságának biztosítása, az elvégzett munkával és a felelősségvállalás mértékével arányos fizetés, a kiemelkedő teljesítmény megfelelő díjazása mind jelentős mértékben hozzájárul a közszolgálati tisztviselők elégedettségének, és a közszolgálati életpálya versenyképességének, vonzerejének a növeléséhez.” (KKFS 2015) Az idézet mondat eszenciáját adja annak az új, korszerű gondolkodásmódnak, problémamegközelítésnek, amely elengedhetetlenül szükséges a fenti célok sikeres megvalósításához.

Az új közszolgálati életpálya bevezetéséről megjelent 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat egyebek mellett felhívta a miniszterelnökséget vezető minisztert – mint a kormányzati tevékenységek összehangolásáért felelős politikai vezetőt –, hogy az érintett miniszterek bevonásával intézkedjen a kormánytisztviselők, a kormányzati ügykezelők feladatellátásához szükséges létszám felülvizsgálatáról. Ennek érdekében a minisztériumokban és az általuk irányított államigazgatási szerveknél (ide értve a fővárosi és a megyei kormányhivatalokat is) a meglévő beosztásokra/munkakörökre nézve (valamennyi vezetői és kormánytisztviselői munkakört érintően) a munkakörelemzéseket és értékeléseket 2015. június 30-ig végezzék el. Az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő kormányzati feladatok módszertani központjának szerepét a KIH-től, a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság (KSZF) vette át. A KSZF illetékes részlege (Közigazgatási Személyzetfejlesztési Igazgatóság, Személyzetfejlesztési Módszertani Osztálya) intézkedési- és ütemtervet állított össze a feladat teljesítése és menedzselése céljából. Az előírt munkakörelemzések és értékelések határidőn belüli végrehajtása érdekében a KFSZ munkatársai 20 alkalommal tartottak módszertani felkészítőt 23 szervezet 85 fő humánszakembere számára. A munkakörelemzés és értékelés végrehajtására bejelentkezett 20 közszolgálati szervezet és az Országos Vízügyi Főigazgatóság közül végül 13 államigazgatási, valamint 3 vízügyi szervezet vett részt a munkában. Ennek eredményeként, a nyilvántartott 6268 munkakörből összesen 1024 munkakör elemzése és értékelése történt meg. Az adatokból egyértelműen kiderül, hogy a meglehetősen rövidre szabott határidő eleve kérdésessé tette a feladat sikeres teljesítését. Az időközben megindított és előre jelzetten tovább folytatódó szervezeti átalakítások, szervezetek megszüntetése, illetve összevonása, az ezekkel együtt járó munkaköri struktúra módosulásai, az állami tisztviselőkről szóló törvény várható kihirdetése, mind ellene hatottak annak, hogy a kormányhatározatban foglaltaknak valamennyi érintett szervezet maradéktalanul eleget tegyen.

Minden bizonnyal azzal is magyarázható az adott helyzet kialakulása, hogy a MAR projektek során keletkezett eredményeket komplex formában alig használták fel. A közszolgálati szervezetek zöme, inkább az aktuális igényeihez igazítva „szemezgetett” ebből a módszertani kínálatból. 2015-ben összesen húsz szervezet fordult a KSZF-hez módszertani segítségért, amely keretében munkakörelemzéseket végeztek el, a saját szervezetüknél tapasztalható anomáliák, munkaköri párhuzamosságok kiszűrése, rendezése, a munkaköri leírások egységesítése és a kompetenciaigények beazonosítása érdekében. A várt eredmények elmaradásához vezető további nyomós okként lehet megemlíteni, hogy az egységesre tervezett közszolgálati életpálya modell kiépítése és bevezetése helyett, az ágazati érdekeknek inkább megfelelő, széttartó életpálya modellek kezdtek folyamatosan kialakulni. A törvények által életbe léptetett életpályamodellek nagyobb hányada – ha kizárólag a munkavégzési rendszerek kialakítására, illetve professzionális működtetésére vonatkozó szakmai szempontokat vesszük figyelembe – minden kinyilatkoztatás, stratégiai célmeghatározás ellenére, lényegében a felváltandó karrier alapú rendszer kisebb mértékű átalakításával, és nem a munkakör alapú rendszer igénybevételével kíván megoldást találni a korábban bemutatott problémahalmaz felszámolására. Az állami tisztviselőknek kidolgozott, rugalmasabb, nagyobb mozgásteret biztosító életpályamodelt sem tekinthetjük igazán munkaköralapú rendszernek, mert az is csak a modell egyes elemeit veszi át, és nem foglalkozik a rendszerműködtetéssel törvényszerűen együtt járó egyéb elemek felhasználásával. Ahogy korábban a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás mibenlétének a meghatározását hiányoltuk, úgy e helyütt a KKFS-ban szereplő, a karrier és a munkakör alapú rendszer megoldások ötvözésével létrehozandó új közszolgálati rendszer főbb elemei ismertetésének, beazonosításának mellőzését tesszük szóvá. A fentiek alapján kijelenthető, hogy a kormányhatározatban foglaltakat, különösen a vizsgált témánkhöz kapcsolódó részét nem sikerült maradéktalanul teljesíteni.

A Kormány, a MÉR-pilot program által kidolgozott munkakörelemzési és munkakör értékelési módszertanra alapozva még 2012-ben bevezette a munkaköri pótlék jogintézményét. Az államigazgatási szervezeteknél a kormánytisztviselők, a kormányzati ügykezelők számára a hivatali szervezet vezetője a kormányrendelet által meghatározott mértékű munkaköri pótlékot állapíthat meg, amennyiben a kérdéses munkakörök esetében, a jóváhagyott módszertan alapján, a munkaköri leírások felhasználásával elvégzik a munkakörök elemzését és ennek tényét – a munkakörök megnevezésével, valamint a javasolt munkaköri pótlék mértékével együtt – jelentik a személyügyi központ feladatát ellátó szervezetnek. A hivatali szervezet vezetőjének a közzolgálati szabályzatban kell meghatároznia azokat a munkaköröket, amelyek esetében munkaköri pótlék állapítható meg és fizethető ki.¹⁸ A gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve úgy tűnik, hogy a jogszabály végrehajtása nem minden vonatkozásban és nem mindegyik közzolgálati szervezetnél valósult, illetve valósul meg úgy, ahogy azt a kormányrendelet előírja. A legtöbb esetben elmarad a kérdéses munkakörök elemzése, és a személyügyi központ felé sem teljesíti valamennyi szervezet a bejelentési kötelezettség alá tartozó információkat. A következő szakmai indokokkal lehet bizonyítani, hogy a jogszabály tulajdonképpen nem arról szól, amiről rendelkezik. A szervezetekkel az előírt munkakörelemzéseket a kormányrendelet nem a felhatalmazott miniszter szignójával jóváhagyott módszertan alapján végezteti el. A munkaköri leírások felhasználásával kell ennek a kötelezettségnek eleget tenni. A munkaköri leírások egyrészt nem tartalmaznak minden olyan adatot, információt, amelyet munkakörelemzésre és munkakör értékelésre fel kell, illetve fel lehet használni. Másrészt közel sem biztos, hogy a kérdéses szervezeteknél korábban már az előírásoknak megfelelően elvégezték valamennyi munkakörre nézve a munkakörelemzéseket és az értékeléseket, amelyek alapul szolgálnak a munkaköri leírások, a munkaköri specifikációk körültekintő összeállításához. A kialakított életpálya modellek egyike sem alkalmazza a módszertanban szereplő munkakör értékelési rendszert (besorolási kategóriákat, alkategóriákat, pontértékeket, munkaköröcsaládokat, karrierutakat), ennél fogva a munkakörök relatív értékét, az egyéb munkakörökhöz viszonyított helyét a munkaköri struktúrában sem tudják, illetve nem lehet e nélkül hitelesen megállapítani. Ezért élnünk kell a gyanúperrel, hogy ez esetben nem a munkakörök tényleges értékének, a szervezet munkavégzése szempontjából elfoglalt helyének, jelentőségének elismeréséről, sokkal inkább a többletjuttatásra érdemesnek tartott közzolgálati tisztviselők elismeréséről, a jogszabály által felkínált lehetőség kiaknázásáról van szó. A munkakör alapú rendszert éppen azért találták ki, hogy a munkaköröket, így a munkaköröket aktuálisan betöltőket is a munkakörök értékének megfelelően, mégpedig az alaphétre építve tudják elismerni, honorálni. A kritikával illetett jogszabályban szereplő munkaköri pótlék látszólag a munkakörhöz tartozó díjtétel, valójában a munkakört betöltő személyéhez köthető olyan pótlék, amely a munkakör alapú rendszerek lényegétől távol áll.

A KKFS által elérendő célként meghatározott – vegyes megoldásúnak mondható – új közzolgálati munkavégzési rendszer, hasonlóan a szintén egységesre tervezett közzolgálati életpályamodellhez jelen állapotában egyre távolabb kerül az egységes megvalósítás lehetőségétől. Az egymástól hol jelentősen, hol kisebb mértékben eltérő életpályamodellek a karrier és a munkakör alapú rendszermegoldások különböző elemeit, eltérő formában és arányban használják fel. Abban viszont közel állnak egymáshoz, hogy a karrierrendszer dominanciája valamennyi életpálya modellben fennmaradt, ennél fogva továbbra is a beosztás és nem a munkakör játssza az elsődleges szerepet az emberierőforrás-gazdálkodás egészén belül. Történik mindez úgy, hogy több kormánycikluson keresztül, a kormányzati személyzeti politika által deklaráltan, a meghatározó jelentőséggel bíró stratégiai tervekbe foglalva a

¹⁸ A közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény felhatalmazása alapján kiadott 2049/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közzolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról 3. §.

munkakör és az ehhez kapcsolódó elemek bevezetése és következetes alkalmazása mellett törtek lándzsát.

3. A munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldás tartalmi elemei, kialakított módszerei

A világban alkalmazott – egymástól kisebb-nagyobb mértékben eltérő formában megvalósuló – munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldásokról általában elmondható, hogy azok megfelelő keretet tudnak biztosítani az emberierőforrás-gazdálkodás humán folyamatai, valamint az ezekhez tartozó humán funkciók integrált és rendszerszerű működtetéséhez. A munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldás bevezetésére irányuló kormányzati szándékok teljesítésével megbízott szakemberek egyöntetűen – a nemzetközi közegben, így a közszolgálatoknál is legelterjedtebbnek számító – Hay-módszertant¹⁹ tartották a legalkalmasabbnak. Az elsőként megvalósított MÉR projektnél, az eredeti módszertant vették igénybe, míg a MÉR-pilotnál és a MAR projektnél ennek a metodikának egy adaptált változatát használták fel a feladatot végrehajtó szakemberek.

A Hay-módszer három fő értékelési elem igénybevételeivel úgymint a tudással, a problémamegoldással, a felelősséggel, valamint egy kiegészítő elemmel, az ipari munkakörülmények vizsgálatával, ezen belül is a fizikai erőkifejtés és/vagy a terhelés mértékének beazonosításával alakítja ki az elemzés és az értékelés végső eredményét.

A rendelkezésre álló tudást a betöltött munkakörtől elvárható eredmények realizálása érdekében használják fel. A tudás a problémák megértésében és megoldásában ölt testet. A tudáson belül, egymáshoz viszonyítva értékeli:

- az elemi ismeretektől a kimagasló szaktekintélynek megfelelő tudásig terjedő, nyolc vagy tíz fokozatú skálán mérhető szaktudást;
- a menedzsment szélességet (irányítást, koordinációt), amelyet öt vagy nyolc szint segítségével lehet beazonosítani; valamint
- az alapvetőnek, a fontosnak vagy a kritikusnak ítélt emberi kapcsolatokat.

A tudáshoz szorosan kötődik a problémamegoldás. A problémamegoldás az a tényező, amellyel a vizsgált munkakör betöltése kapcsán felmerülő kihívások, nehézségek természetét és komplexitását lehet megállapítani. A problémamegoldás két dimenzió, a gondolkodási szabadság és a gondolkodási kihívás mentén tárható fel. A gondolkodási szabadságot – a tudáshoz hasonlóan – nyolcfokozatú skála alapján osztályozzák, a szigorúan rutin jellegű feladatellátástól kiindulva, az absztraktnan meghatározott, szabadságfokot igénylő munkakörökig. A gondolkodási szabadságot összevetik a gondolkodási kihívás mértékével, amelyet öt fokozatra osztva, az ismétlődő (egyszerű, azonos) feladatellátástól, a feltérképezetlen (útkeresést, kreativitást igénylő) munkakörök besorolásáig értékelhetnek.

A felelősség az az értékelési tényező, amelyet a munkakörökben elért eredmények mérésére használnak. A felelősségnek három dimenziója van: a cselekvési szabadság, a befolyás, a hatás mértéke és természete. A cselekvési szabadság a részletesen, pontosan előírt munkaköri feladatoktól kezdve, a legfelső vezetői, irányítási szintig terjedő, nyolc fokozatú értékelési skála segítségével azonosítható be. A befolyás, a hatás mértékét a szakemberek a nagyon kicsitől a nagyon nagyig terjedő, hat fokozatú skálával állapíthatják meg. Az egyes fokozatokba soroláshoz az elemzett munkakörre jellemző anyagi felelősség mértékét kifejező – sávosan meghatározott – pénzüsszeget is hozzárendelik. A befolyás, a hatás természetét két dimenzió, az indirekt (közvetett és/vagy hozzájáruló), valamint a direkt (megosztott és/vagy közvetlen)

¹⁹ Edward N. Hay által kidolgozott módszert, a világ több mint harminc országában használják. A közszolgálatok közül például Nagy Britanniában, Írországon, Portugáliában, Ausztriában, Belgiumban, Új-Zélandon alkalmazzák sikerrel. Magyarországon a munkáltatók körülbelül 70 %-a veszi igénybe a módszer által kínált lehetőségeket. Az elemzési, értékelési rendszert, az összegyűlt tapasztalatok alapján folyamatosan fejlesztik.

munkaköri elemekkel osztályozzák. A befolyás, a hatás végeredményét annak mértéke és természete, valamint a cselekvési szabadságfok együttesen adja meg.

A negyedik értékelési elemet azoknál a területeknél javasolt alkalmazni, ahol a munkakörnyezetből adódó, valamint a munkavégzéssel összefüggő fizikai erőfeszítés és/vagy az egyéb terhelések mértéke, kockázata jelentőséggel bír, továbbá a munkakörök közötti rangsor kialakítása szempontjából indokolt ezeket az elemzés és az értékelés tárgyává tenni. A feladat ellátásához valamennyi értékelési elem tekintetében három fokozatú szintbesorolás használható fel.

A magyar közszolgálatban alkalmazott munkakörelemzési és munkakör értékelési metodika alapvetően követte a Hay-módszertant. Ugyanakkor a MÉR-pilot program során a feladatellátásban közreműködő közszolgálati szakemberekkel, vezetőkkel folytatott megbeszélések tapasztalatai, illetve az általuk megfogalmazott igények alapján, az eredeti változathoz képest a szakértők több alértékelési tényezőt magába foglaló, ezért differenciáltabb struktúrát alakítottak ki.

A tudás tényezőjén belül, a szaktudás mellett, amelyet a megszerzett végzettségek szerint, tíz szintet felhasználva soroltak be, szerepelt a továbbképzési szükséglet igénye is. Ezt a rendelkezésre álló nyolc fokozat megfelelő szintjének megjelölése alapján vehették figyelembe az elemzők. A tudás kiegészült egy új elemmel, mégpedig a munkakör betöltéséhez szükséges hely- és személyismeret igényével, ahol a munkakörnyezet állandó vagy változó voltára, a hely- és személyismeret mértékére lehetett háromfokozatú skála felhasználásával besorolást adni. Az eredeti metodikában a tudáshoz tartozó menedzsment szélességet ez esetben a vezetői tapasztalat igényének megállapítása, valamint a munkavégzéshez kötődő tevékenységek terjedelmének beazonosítása váltotta ki. Ezeket nyolc fokozatú skála segítségével azonosíthatták be az elemzők. Végül az emberi kapcsolatok kezelését – az eredeti megoldással egyezően – a tudáshoz tartozva, három fokozatú skálával értékelhették.

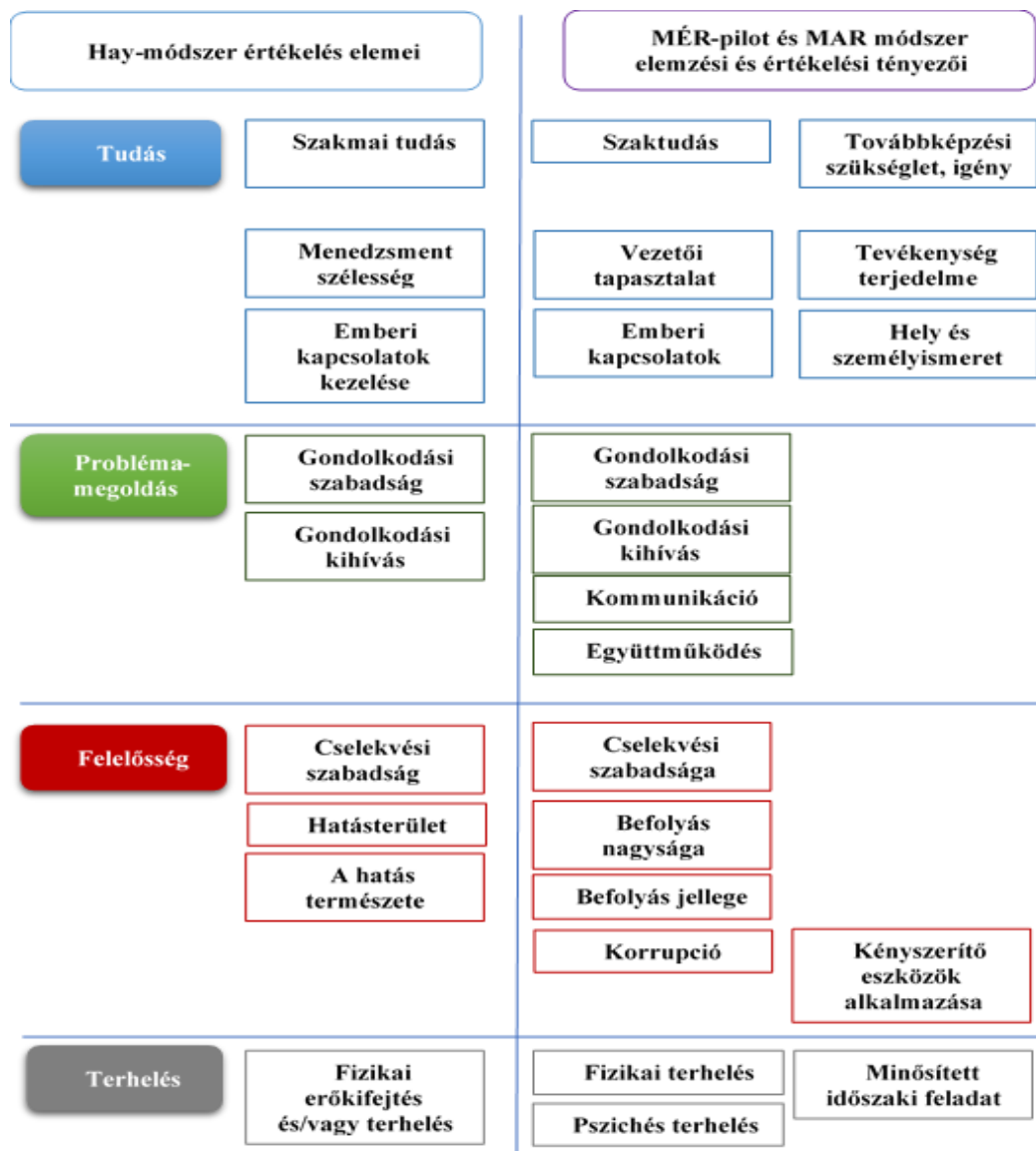
A problémamegoldás vizsgálatával ez esetben is a gondolkodási szabadságot és a gondolkodási kihívás mértékét állapíthatták meg, mégpedig a Hay-módszerrel szinte teljesen megegyező elemzési fokozatok igénybevételével. Az adaptált metodika két új tényezővel, a kommunikációval és az együttműködéssel egészült ki. A kommunikációnál, annak környezetét, gyakoriságát, és formáját (írásbeli, szóbeli), míg az együttműködésnél e tényező környezetét (külső, belső), partnereit és gyakoriságát lehetett feltárni, illetve beazonosítani.

A felelősség megítéléséhez tartozó cselekvési szabadság mértékét – ebben az esetben – hétfokozatú skálával nyílt lehetősége az elemzőknek és az értékelőknek elvégezni. A Hay-módszernél az elemzett munkakörhöz kapcsolható hatásterületet és a hatás természetét vizsgálják, míg a közszolgálatban igénybe vett megoldásnál a kérdéses munkakörben érvényesülő befolyás nagyságát és annak jellegét értékelték. Az eltérőnek látszó elnevezési megoldások mögött azonban közel azonos tartalom és értékelési gyakorlat húzódik meg. A MAR projektek során a felelősség kérdéskörén belül – a kormányzati elvárásoknak megfelelően – új elemként jelent meg a munkakörök korrupció általi veszélyeztetettségének megállapítására szolgáló elemzési-értékelési tényező rendszerbe építése. Ezért a szakértők összeállítottak tíz, a korrupcióval kapcsolatba hozható állítást. Valamennyi felvetett állításra, az elemzett munkakör jellegéhez igazítottan, három fokozatú skálán kellett a megfelelőnek tartott értékelési besorolást megjelölni. Az egyes közszolgálati munkakörökhöz kötődő korrupciós veszélyeztetettségnek a munkakörelemzésbe és a munkakör értékelésbe történő beépítése feltétlenül újdonságnak számít és nagy reményekkel kecsegtet.²⁰ A felelősségen belül szintén új, kiegészítő tényezőként jelent meg a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó elemzés szempontja. Olyan

²⁰ A téma tudományos feldolgozását lásd bővebben: Klotz Péter (2017): *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére.* PhD doktori értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Budapest, 2017.

munkaköröknél merülhet fel ennek a tényezőnek az értékelése, ahol a kérdéses munkakörhöz kapcsolódó feladatok teljesítésének szükségszerű velejárója például a fegyverhasználat, a kényszerítő eszközök alkalmazása, a speciális eszközök igénybevétele, a robbanóanyaggal összefüggő feladatok ellátása vagy a haditechnika felhasználása.

A közszolgálat ágazataiban végzett tevékenység összetett és sokszínű munkavégzéssel jár, amelyhez különféle fizikai, pszichés és munkakörülményekből adódó terhelések párosulhatnak, továbbá kialakulhatnak olyan helyzetek is, amikor a jogszabályok által meghatározott különleges jogrend szerinti, minősített időszak feladatoknak kell a kérdéses munkakörben eleget tenni. Ezért a Hay-módszernél is alkalmazott kiegészítő elem logikáját át véve, de azt némileg átalakítva, a szakértők a MAR rendszerbe is beépítették a három fokozatú skálával elemezhető és értékelhető terhelés tényezőjét. (A Hay-módszer és a MÉR-pilot, valamint a MAR projektek során alkalmazott rendszerek elemzési tényezőit a következő ábra mutatja be.)



4. ábra: A Hay-módszer szerinti, és a közszolgálat igényeinek megfelelően átalakított munkakörelemzési és -értékelési sablonok

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A Hay-módszer szerint lefolytatott MÉR projekt a „hagyományosnak” nevezhető megoldásnak megfelelően, nagy szakmai tapasztalattal rendelkező, jellemzően külső, „semleges” a közszolgálattól független szakértők bevonásával gyűjtötte össze az elemzéshez és az értékeléshez szükséges adatokat, információkat. A MÉR-pilot és a MAR projektek szakértői – a közszolgálat igényeihez és lehetőségeihez igazítva – zömében zárt és részben nyitott típusú kérdésekből álló strukturált kérdőívet dolgoztak ki és használtak fel az adatfelvételhez. A feladatot a közszolgálatban dolgozó, rövid felkészítésen részt vett kérdezőbiztosok közreműködésével végezték el. Az elemzett munkakörre vonatkozó információkat az adott munkakört legjobban ismerő vezetőktől és beosztott munkatársaktól gyűjtötték össze, majd a kapott eredményeket a felettes vezetővel validáltatták. Az adatok „tisztításának” és értékelésének felkészült szakemberek bevonásával, bizottsági munka keretében tettek eleget. A közszolgálatra kidolgozott kérdőív számos olyan kiegészítő információ összegyűjtését is lehetővé tette, amelyet a munkakör értékeléshez, tehát a munkakör relatív értékének meghatározásához (a pontértékek megállapításához) direkt formában nem használtak fel. Ezek az alábbiak voltak:

- a munkakör szervezeten belüli elhelyezkedését mutató tényezők (szervezet, szervezeti egység megnevezése, jogviszonya, besorolása, fizetési kategóriája, közvetlenül irányítottak száma, felettes munkakör megnevezése, irányított munkakörök megnevezése, munkáltatói jogokat gyakorló munkakör megnevezése, az erőforrások feletti rendelkezés mértéke);
- a munkakör jellemzői (célja, fő feladatai, eredmény és teljesítménymutatói, felelősségi és hatáskörei, szervezeten belüli és kívüli kapcsolatai, szükséges szakirányú végzettség)
- az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges kompetenciák köre és azok fontosságának megítélése;
- az eltérő munkarendben (részmunkaidő, rugalmas munkaidő, távmunka) történő foglalkoztatás lehetőségei az elemzett munkakörben;
- megváltozott munkaképességűek (mozgáskorlátozottak, látássérültek, hallássérültek, autisták) foglalkoztatásának lehetősége az adott munkakörben;
- az elemzett munkakör karrierúthoz és munkakörcsaládhoz történő besorolása;
- az elemzett munkakör munkaköri megnevezésére vonatkozó javaslat megtétele.

A kiegészítő információk meghatározható körét közvetett formában természetesen figyelembe vették, illetve felhasználták a munkakörök értékelésénél, azonban ezeket az adatokat elsősorban az emberierőforrás-gazdálkodás egyéb területeinél például a munkaköri leírások, munkaköri specifikációk elkészítésénél, a munkakörök megtervezésénél, a szervezetek átalakításánál, a munkaköri rendszer kialakításánál, illetve fejlesztésénél, a karriermenedzsmentnél, az ösztönzésmentedzsmentnél, a teljesítménymenedzsmentnél és az emberierőforrás-fejlesztésénél lehet eredménnyel alkalmazni.

A munkakörelemzéssel összegyűjtött adatok, információk értékelését, a Hay-módszertant felhasználva, a három fő és az egy kiegészítő értékelési tényező kialakított belső arányát megtartva, de az újként beépített részértékelési tényezőknek ezen a rendszeren belül helyt adva végezték el. A Hay-módszertan 27 referenciaszinttel (értékelési sávval) operál, ezen belül meghatározott „lépésköz” alkalmazásával, 20-2100 közötti pontérték kiosztásával határozza meg a munkakörök egymáshoz viszonyított relatív értékét. A MÉR-pilot projektben dolgozó szakértők négy referenciaszintre (értékelési sávra) vonatkozó alternatív megoldást alakítottak ki (18, 20, 27, 31 értékelési sávokkal), amelyből a MAR projektek végére – a KIH döntéshozói – a húsz értékelési sávot tartalmazó, 115-2100 közötti pontértékkel operáló javaslatot fogadták el.

Arra vonatkozóan nem találtunk konkrétumokat, hogy a MAR projektekben kidolgozott munkakör értékelés eredményét, az itt javasolt referenciaszinteket (értékelési sávokat), valamint az ezekhez rendelt vezetői és beosztotti munkaköri kategóriákat, alkategóriákat a

közszolgálatban az értékeléstől eltelt négy év alatt, komplex formában valahol is felhasználták volna. Az egyes jogviszonyokat szabályozó hatályos törvények közül kizárólag a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 19/F. § (4) bekezdése, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 114. § (4) bekezdése foglalkozik a munkakör értékelés kérdésével. A két törvény közel egyező megoldást követ. Az utóbbi úgy rendelkezik, hogy „egyes szolgálati beosztások besorolását a miniszter – a munkakör tartalmának meghatározott módszertanon és eljárási rendben végrehajtott értékelése alapján – rendeletben állapítja meg. A munkakör értékelése során a szolgálati beosztás szervezeti szintjét is figyelembe kell venni.” A törvényi rendelkezés végrehajtására kiadott 30/2015 (VI. 16.) BM rendelet 1. számú melléklete a szolgálati beosztások besorolásához szükséges munkakör értékelés végrehajtásának módszertani és eljárási rendjére vonatkozó összefoglaló táblázatban lényegében a MAR projektek által kidolgozott ajánlással egyező súlyozási elosztást veszi át. Ennek megfelelően a munkakör értékelésen belül a tudás értékelési tényezői 48%-ot, a problémamegoldásé 18%-ot, a felelősségé 28%-ot, míg a terhelésé 6%-ot tesznek ki. (A részleteket a következő táblázat mutatja be.) A Személyügyi Szolgáltató Központtól származó információk alapján megállapítható, hogy a kérdéses jogszabályok kihirdetése előtt a különböző besorolási osztályokba tartozó, besorolási kategóriák és fizetési fokozatok kialakításához – a feladattal megbízottak – kérték, illetve igénybe vették a központ szakmai, módszertani segítségét, továbbá a MAR projekt munkakörelemzési eredményeit.

4. táblázat: A szolgálati beosztások munkakör értékelési rendszerének súlyozási táblázata

Dimenziók	a munkakörelemzési modell súlyozási arányai				
Tudás	Szaktudás			38%	48%
	Emberi kapcsolatok				
	Tevékenység terjedelme				
	Vezetői tapasztalat			2%	
	Továbbképzési szükséglet, igény	Fix pontozás	idegen nyelv alapfok	6%	
			idegen nyelv középfok		
			idegen nyelv felsőfok		
			több idegen nyelv max.		
			informatikai ismeretek		
			alapvizsga		
			szakvizsga		
			vezetőképzés		
			előmeneteli vizsga		
egyéb továbbképzés					
speciális képzettségi igény					
Hely- és személyismeret			2%		
Probléma- megoldás	Gondolkodás szabadsága			14%	18%
	Gondolkodási kihívás				
	Kommunikáció			2%	
	Együttműködés			2%	
Felelősség	Cselekvés szabadsága			15%	28%
	Befolyás nagysága				
	Befolyás terjedelme				
	Korrupció			7%	
	Kényszerítő eszközök alkalmazása			6%	
Terhelés	Minősített időszaki feladat			6%	6%
	Fizikai terhelés				
	Pszichés terhelés				
	Munkakörnyezetből adódó terhelés				

Forrás: 30/2015 (VI. 16.) BM rendelet 1. számú melléklete

A kiemelt törvényi és miniszteri szabályozásban szereplő megoldást látva, azt mondhatjuk – amit már több ízben is jeleztünk –, hogy a projektben kidolgozott rendszert egészében nem, csak annak bizonyos elemeit vették igénybe. Ugyanis a MAR projektek által javasolt megoldásokhoz képest alapvetően más besorolási rendszert, beosztási kategóriákat és alkategóriákat alakítottak ki. Az általunk vizsgált közszolgálat egyéb ágazataira és az ott tevékenykedőkre vonatkozó állományviszonyos törvények egyike sem rendelte el a munkakör alapú munkavégzési rendszer megoldás bevezetéséhez nélkülözhetetlen, a bér- és besorolási rendszer alapvető átalakításához, a munkaköri kataszter kialakításához szükséges munkakörelemzés, valamint a munkakör értékelés kötelező alkalmazását, illetve az innen származó eredmények komplex, rendszerszerű felhasználását. A munkaköri pótlék megállapításához – amelyet kizárólag a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény ír elő – ugyan kötelezően igénybe kell venni a munkakörelemzés eredményeit, azonban ennek a felhasználása nem minden vonatkozásban felel meg a szakmai követelményeknek.

A fentiekből egyértelműen következik, hogy a MAR projektekben kidolgozott karrierutakat, az ezekhez besorolt munkakörcsaládokat, az egyes munkakörök osztályozására szolgáló munkaköri kategóriákat, alkategóriákat nem vették figyelembe, illetve nem használták fel. (A MÉR, a MÉR-pilot, valamint a MAR projektek által kidolgozott karrierutak, munkakörcsaládok, munkaköri szintek, illetve kategóriák és alkategóriák rendszereit a következő táblázat mutatja be.) Az integrált humán informatikai rendszeralkalmazások által is

felhasználható, a közszolgálati szervezeteknél rendszeresített munkakörök megnevezésének rendezésére, a párhuzamos elnevezések megszüntetésére irányuló projekt javaslatokat a felhasználók úgyszintén csak részlegesen, vagy egyáltalán nem vették figyelembe. Ennek következtében a közszolgálat egészén belül és az egyes szervezetek szintjén is differenciáltan alkalmazható munkaköri kataszter kialakítására, egyelőre nem nyílt lehetőség. A vizsgált projektek talán legnagyobb eredményének az tekinthető, hogy a munkakörelemzésekkel párhuzamosan elvégzett kompetenciaelemzések eredményeit a toborzási és kiválasztási rendszerek korszerűsítéséhez, a munkaköri követelmények meghatározásához, az életpályára történő belépéshez, valamint a karrierépítéshez szükséges képesítési követelmények előírásához, a kompetencia alapú, modulárisan építkező képzési, továbbképzési rendszerek kialakításához és működtetéséhez, az egyéni teljesítményértékeléshez, részlegesen az ösztönzésmentedzsmenethez a közszolgálat egészén belül felhasználták, illetve több-kevesebb sikerrel folyamatosan igénybe veszik.

5. táblázat. A munkakörelemzési és értékelési projektek eredményeként kidolgozott karrierutak, munkakörcsaládok, munkaköri szintek, illetve kategóriák és alkategóriák rendszerei

MÉR	MÉR-pilot	MAR
Karrierutak /munkakörcsaládok		Kategóriák/alkategóriák
	„Vezetői”	„Vezetői”
	felsővezetői	felsővezetői
	középvezetői	középvezetői
	irányítói	közvetlen vagy operatív irányítói
		<i>Vezetői: 1-4.</i> <i>miniszter (1. kategória),</i> <i>államtitkár (1-2. kategória),</i> <i>helyettes-államtitkár (1-2. kategória),</i> <i>főosztályvezető (1-4. kategória)</i>
		5-6. főosztályvezető-helyettes (1-4. kategória) osztályvezető (1-4. kategória)
		<i>közvetlen vagy operatív irányító: 7.</i> (1-4. kategória)
„Közigazgatási alaptévékenység”	„Katona” szakapparátusi, végrehajtói, szakértői	Szakapparátusi-végrehajtó („katona”)
stratégia/tervezés (A, B, C szint) ²¹		
kodifikáció/igazgatás /képviselés (A, B, C szint)		
közigazgatás/pénzügy/elemzés (A, B, C szint)		
szakigazgatás (A, B szint)	szakigazgatási	szakigazgatási
programfejlesztés (A, B szint)		
hatósági jogalkalmazás (A, B, C szint)	hatósági, hatósági jogalkalmazási	hatósági jogalkalmazás
	ügyfélszolgálati/tájékoztatási	ügyfélszolgálat/tájékoztatás
	adó és jövedéki	adó/jövedéki
		vám
	rendészeti igazgatási	rendészeti igazgatási
	bűnügyi/nyomozati	bűnügyi/nyomozati
	közrendvédelmi	közrendvédelmi
	katasztrófavédelmi	katasztrófa- és polgári-védelmi
	tűzoltói	tűzoltói
	büntetés-végrehajtási	büntetés-végrehajtási
	szakigazgatási	
	fegyvernemi/szakági	fegyvernemi (szakági)
	katonai igazgatási	katonai igazgatási
		<i>szakértői: 8. (1-6. kategória)</i> <i>beosztotti: 9-11.</i> <i>specialista 9. (1-7. kategória)</i> <i>ügyviteli 10. (1-3. kategória)</i> <i>fizikai 11. (1-4. kategória)</i>

²¹ Az egyes karrierutakhoz tartozó munkakörcsaládokat elemzett és mért értéküknek megfelelően A-D- ig terjedő szintekbe sorolták be.

	műveleti/technikai	műveleti (technikai)
„Közigazgatási alaptevékenységet közvetlenül támogató”	„Mérnök” kitaláló, fejlesztő szakértői	Kitaláló – fejlesztő („mérnök”)
Külgügyek és nemzetközi kapcsolattartás (A, B, C, D szint)	kodifikáció, belső igazgatás szabályozása és menedzselése	kodifikáció/belső igazgatás/szabályozása
koordináció (A, B szint)	közgazdasági – pénzügyi elemzési	közgazdaság/pénzügy/elemzés
politika (A, B szint)	stratégiai – tervezési	stratégia/tervezés
társadalmi párbeszéd és civil kapcsolatok (A, B szint)		programfejlesztés
	„Ügyvéd” koordinálói – tárgyalói szakértői	Koordinálói – tárgyalói („ügyvéd”)
	képviselési	képviselési
	koordinációs	koordinációs
	külgügyi és nemzetközi kapcsolati	külgügyek és nemzetközi kapcsolatok
	társadalmi párbeszédi	társadalmi párbeszédi
		politikai támogatás
„Közigazgatási működést támogató”	„Funkcionális” működést támogató, szakértői	Működést támogató („funkcionális”)
emberierőforrás-gazdálkodás (A, B szint)	emberierőforrás-gazdálkodási (oktatás, képzés, egészségi, pszichikai)	humánerőforrás (oktatás, képzés, egészségi, pszichikai)
belső igazgatás (A, B, C szint)		
ITC (informatika és távközlés) (A, B, C szint)	ITC (informatikai és távközlési)	informatika/távközlés
ügyvitel (A, B, C, D szint)	ügyviteli	ügyviteli
belső és felügyeleti ellenőrzés (A, B szint)	belső felügyeleti, ellenőrzési	belső felügyeleti, ellenőrzési
kommunikáció, PR (A, B, C szint)	kommunikáció (PR)	kommunikáció (PR)
ügyfélszolgálat/tájékoztatás (A, B, C szint)		
gazdálkodás (A, B, C, D szint)	gazdálkodási/logisztikai/pénzügyi	gazdálkodási/logisztikai/pénzügyi

Forrás: A szerző saját szerkesztése

4. Értékelés

A vizsgálat tárgyával kapcsolatban összegyűjtött tapasztalatainkat, kialakult benyomásainkat röviden összegezve a következőket állapítjuk meg. A rendszerváltás utáni időszak regnáló kormányainak a fejlesztés irányába mutató szándékai, stratégiai elképzelései – vonatkozzanak azok a kormányzati személyzeti politika, és/vagy a közszolgáltatón belül folyó emberierőforrás-gazdálkodás átalakítására a munkakör alapú munkavégzési rendszer valamilyen mértékben történő felhasználására – a számtalan próbálkozás, a jelentősnek mondható költségvetési, idő, illetve energiaráfordítás ellenére nem hozták meg a remélt áttörést, az intézkedésektől várt nagyságrendű és minőségű eredményeket. A folyamatokat szemlélőnek olyan érzése támad, mintha egy páternoszterbe szállna be, amely elindul vele felfelé, a cél irányába, majd a rendszer által megengedett magasságba érve – a cél teljesítése nélkül – visszafordul a kiindulási pont felé. Ezek után az „utazó” elkötelezettségének megfelelően eldöntheti, hogy visszamegy-e a kiindulási pontra és előlről kezd mindent, vagy a földszint elérése előtt – a részeredményekre építve – kiszáll egy-két emelettel feljebb, majd ismét elindul a felfelé haladó oldalon.

A vázolt helyzettel kapcsolatban a következőket tartjuk indokoltnak kiemelni:

- a megismert és a bemutatott formában realizálódó hozzáállással a kitűzött célok nagyon lassan vagy egyáltalán nem érhetők el, a változások ütemére és nagyságrendjére figyelemmel egyébként is lehet, hogy időközben új célok meghozatala válik szükségessé;
- a sorozatos újrakezdések miatt a legjobbnak, legmegfelelőbbnek látszó elképzelések, kezdeményezések is elveszítik vonzerejüket, értéküket, a megújításhoz fűzött szervezeti és egyéni szintű reményeket, elképzeléseket;
- a reformokban bízóknak a megújítási folyamatokat kezdeményező körében a sorozatos kudarcok, megtorpanások, visszalépések, ellentmondások okán a minimálisra csökken, a változások mellé állók tábora fokozatosan vagy nagyon gyorsan elfogy;
- az átgondolatlan és következetlen formában elindított változtatások elindítói és a végrehajtásban résztvevők előbb-utóbb hiteltelenné válnak, legyen szó politikusokról, politikai pártokról, szakmai vezetőkről, döntéshozókról, jogalkotókról, humán szakemberekről, a projektmenedzsment tagjairól, vagy akár az egyes szervezetekről, ágazatokról, netán a közszolgálat egészéről;
- a remélt átalakulások, fejlesztések elodázása vagy negligálása miatt, szinte törvényszerűen csökkenhet a szervezet és az egyén teljesítőképessége, teljesítménye, továbbá az elvégzett munka minőségével is lehetnek problémák, ezek által pedig a szervezet és a közszolgálat társadalmi megítélése, presztízse csökkenhet, illetve ezekkel szinte egyenes arányban nőhet a fluktuáció nagyságrendje és egyre nehezebbé válhat a megfelelő utánpótlás biztosítása is;
- amennyiben a közszolgálatban dolgozók azt tapasztalják, hogy a kormányzati személyzetpolitikai irányelvek, a végrehajtásukra kidolgozott stratégiai tervek, célok és a gyakorlati megvalósításukat biztosítani hivatott jogszabályok által előírtak, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás nyújtotta szolgáltatások köre, színvonala, tartalma között ellentmondás feszül, akkor nem fognak hinni, illetve bízni ezek komolyságában. Épp ellenkezőleg, szemfényvesztésnek, kontraproduktívnak fogják tartani az elindított folyamatokat, ez pedig kialakíthatja vagy erősítheti a szervezeten belüli bizalmatlanság érzését, gyengítheti a vezetők és a beosztottak egészséges munkakapcsolatát, együttműködését.

A kutatási anyag egyes fejezeteinél igyekeztünk a feldolgozott témával összefüggő valamennyi, általunk meghatározónak tartott kérdést megemlíteni és a felmerülő problémákra a figyelmet ráirányítani. Ennél fogva ezekre, most ismételtelen nem térünk ki. Viszont szeretnénk egy-két –

egyébként közismert – olyan tényezőre ráirányítani az érdeklődők és az érintettek fókuszát, amelyek figyelmen kívül hagyása visszatérő problémák forrásává válhat. A megoldandó kérdések rendezéséhez, a változások sikeres végig viteléhez, stratégiai szemléletre, a problémák rendszerközpontú megközelítésére, megoldására, a jogi, és az emberierőforrás-gazdálkodási szakterületek, valamint az egyéb területek, tevékenységek összhangjának, integrált működésének kialakítására, illetve folyamatos fenntartására van szükség. Az eredményes, hatékony szervezeti működés és – egyebek mellett – az ezt kiszolgálni képes emberierőforrás-gazdálkodás milyenségét befolyásoló soft elemeknek, tényezőknek, mint például a szervezeti kultúrának, a vezetés stílusának, az irányítás rendszerének tudatos és következetes fejlesztése, az állomány szemléletének és gondolkodásának indokolt átalakítása, a tanuló szervezet kialakítása, az egyén, valamint a szervezet viszonyának optimalizálása, az ösztönzés, a motiváció új útjainak, illetve formáinak megteremtése nélkül nem lehet érdemi változásokat elérni. A világban napjainkban lezajló változások ütemét és irányát, az emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálaton belüli korszerűtlennek számító gyakorlatát, a rugalmatlannak, a közszolgálati ágazatok, szervezetek és a személyi állomány elvárásait, igényeit csak részlegesen kielégítő karrier alapúnak mondott munkavégzési rendszer további átmentésére irányuló kezdeményezéseket, a munkakör helyett a beosztás privilegizálását fenntartó helyzetet, a kapcsolódó jogi szabályozás körül hosszú ideje gyűrűző megoldatlan kérdéseket figyelembe véve, arra jutottunk, hogy egyértelmű és érdemi átállásra, változtatásra van szükség valamennyi vizsgált területen. Úgy gondoljuk, hogy az eddig megvalósított projektek eredményeinek átgondolt felhasználásával mindazok a célok teljesíthetők, amelyeket a hivatkozott stratégiai tervek – szinte teljeskörűen – egyszer vagy már többször is meghatároztak.

5. Források

- ÁGAZATI STRATÉGIA (2003): *A Belügyminisztérium közigazgatási és rendészeti ágazati stratégiája (2003-2006)*. A belügyminiszter 8001/2003. (BK különszám) BM Tájékoztatója 8001/2003. (BK. Különszám) BM Tájékoztató a Belügyminisztérium 2003-2006. évekre szóló közigazgatási és rendészeti ágazati stratégiájának kiadásáról. Belügyi Közlöny XIV. évfolyam, 2003 december.106-112.
- ÁROP (2007): *Államreform Operatív Program. CCI-szám: 2007HU05UPO002* Az Európai Bizottság 2007. augusztus 21-én kelt, B(2007)4012 számú határozatával elfogadva. Elérhetőség: http://www.terport.hu/webfm_send/202 (utolsó letöltés: 2018. március 14.) 54-55.
- BEER, M. ET AL. (1985): *Human Resources Management. A General Manager's Perspective*. The Free Press, New York, My.
- BELÜGYMINISZTERIUM – ERGOFIT KFT. (1999): *A magyar rendőrség munkaköreinek elemzési és értékelési rendszere*. Belügyminisztérium. Személyzeti és Munkaügyi Főosztály/Humánfejlesztési Iroda, 1.
- BOKOR ATTILA (2000): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. In: BAKACSI-BOKOR-CSÁSZÁR ET AL. (s.d.): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 47-48.
- BOKODI MÁRTA ET AL. (2014): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*. Budapest.
- CUMMINGS, T. G.-WONLEY,G. (1993): *Organizational Development and Change*. West Publishing, St. Paul, MN.
- FARKAS FERENC – KAROLINY MÁRTONNÉ – POÓR JÓZSEF (1997): *Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- FAYOL HENRY (1984): *Ipari és általános vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- GELEI ANDRÁS (2000): *Munkavégzési rendszerek*. In: BAKACSI-BOKOR-CSÁSZÁR-GELEI-KOVÁTS-TAKÁCS: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 124-129.; ou. 130-136.; uo. 140-143.; uo. 107
- GELLÉN MÁRTON (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 65-67., 104-105. Elérhetőség: https://www.researchgate.net/publication/316441981_Kozigazgatasi_reformok_az_allamszerep_valtozasainak_tukreben (utolsó letöltés: 2018.02.11.)
- G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN (2008): *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2. évfolyam, 7. szám 6-26.
- HAJNAL GYÖRGY (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Elérhetőség: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf (utolsó letöltés: 2018. február.11.)
- HACKMAN, J. R. – OLDHAM, G. (1976): *Motivation through the Design of Work: Test of a Theory*. Organizational Behavior and Human Performance 16, 250-279.
- HAMMER MICHAEL – CHAMPY JANES (1996): *A vállalati folyamatok újrászervezése*. Budapest, Panem-Mc Graw-Hill.
- HAZAFI ZOLTÁN (2008-2009): *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I-II-III. rész – közzszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai*. Új Magyar Közigazgatás. 2008. november 1. évfolyam 1. szám., 2008. december 1. évfolyam 2. szám., 2009. január 2. évfolyam 1. szám
- HAZAFI ZOLTÁN (2010): *Egységes és stabil közzszolgálat*. Új Magyar Közigazgatás 2010. 17.

- HAZAFI ZOLTÁN (2014): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest. Elérhetőség: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/fa/a0000/ZaroTanulmany_online_AROP2217.pdf (utolsó letöltés: 2018.február.17.)
- HORVÁTH M. TAMÁS (2005, 2010): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- HUMÁNSTRATÉGIA (1999): *A Belügyminisztérium Humánstratégiája*. Belügyminisztérium. Elérhetőség: <http://www.brdsz.hu/vegyes/human.html> (utolsó letöltés: 2018.február.17.) 2-11.
- IVANCEVICH, J. M.-GLUECK, W. F. (1986): *Foundations of Personnel / Human Resources Management*. Business Publications Inc., Plano, Texas.
- KKFS (2015): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014 – 2020*. Miniszterelnökség. 4-101.
- KLOTZ PÉTER (2017): *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. PhD doktori értekezés. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Budapest, 2017.
- KOVÁCS ÉVA – HAJNAL GYÖRGY (2016): *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltozástól 2015-ig*. Elérhetőség: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/18_Kovacs_Eva_Hajnal_Gyorgy.pdf (utolsó letöltés: 2018.február.17.) 528-561., ou. 562-563.
- LŐRINCZ LAJOS (1995): *A szocialista zsákmányrendszerrel a meritssystem küszöbéig*. In: *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola
- MERSEYSIDE (1996): *A Merseyside Rendőrség Emberierőforrás-gazdálkodási Stratégiája 1997 – 2001*. 1-35., *Merseyside Rendőrség munkakör-értékelési útmutató*. 1-42.
- MP 11.0 (2011): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)*. *A haza üdvére és a köz szolgálatában*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 4-50.
- MP 12.0 (2012): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)*. *A haza üdvére és a köz szolgálatában*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 63.
- MATHIS, R. L. – JACKSON, J. H. (2008): *Humán Resource Management*. Thomson South-Western. 11.
- MCGREGOR, D. (1966): *X-elmélet. A vezetés és ellenőrzés hagyományos szemlélete*. In: Sutermeister, R.A. (szerk.): *Ember és termelékenység*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- NEMZETI KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET – HUMÁN HORIZONT KFT. (2012): *Összegző értékelés és javaslat a munkakör elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről. ÁROP 2.2.5 2008-0001 Humánerőforrás gazdálkodás a központi közigazgatásban*. Budapest, 2012. május 31. 4-5.
- ÖSSZEGZŐ JELENTÉS (2013): *Összegző jelentés az „Új közszolgálati életpálya” ÁROP-2.2.17 azonosító számú kiemelt projekt keretében megvalósuló „Munkakör Alapú Rendszer” módszertani megalapozásával és részleteinek kidolgozásával összefüggő vezetői munkakörök szakértői profiltisztításáról és értékeléséről*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – Humán Horizont Kft., Budapest, 3-10.
- PERETTI, J.-M. (1990): *Fonction personnel et management des ressources humaines*. Vuilbert, Paris, 573.
- PETROVICS ZOLTÁN (2014): *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás. (A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya.)* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest. Elérhetőség: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22_JOG_AGAZATI_TANULMAN_Y_AROP2217.pdf (utolsó letöltés: 2018.február.17.)

- ROSTA MIKLÓS (2012): *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. Polgári Szemle. 2012. október 8. évfolyam, 3-6. szám. Elérhetőség: <https://polgariszemle.hu/archivum/114-2012-december-8-efvolyam-3-6-szam/szemelvenyek-az-allam-es-kozigazgatas-tudomanybol/496-az-uj-koeszolgalmati-menedzsment-es-a-magyary-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program-viszonyarol> (utolsó letöltés: 2018.02.11.)
- PRÉMECZ ATTILA (2006): *A kiválasztástól a teljesítményértékelésig. Gondolatok és gondolatébresztők a közszolgálatiátság kapcsán*. In. Ágh Attila- Tamás Pál- Vértes András: *Stratégiai kutatások Magyarország 2015. A közigazgatási reformok új perspektívái*. Új Mandátum Könyvkiadó, 101-106.
- STEVENSON BOB – DR. JANZA PÉTER (SZERK.) (2000): *Hatékonysági módszerek és technikák*. 6/B fejezet. Magyar tapasztalatok (6.4). A KIHÍ tapasztalatai, az eddig végzett vizsgálatok. 6/5 – 6/6.
- SZAKÁCS GÁBOR ET AL. (2000): *A Magyar Köztársaság Rendőrsége munka- és magatartási és karriertámogatási kézikönyve*. Belügyminisztérium, 1-36. és 11. melléklet
- SZAKÁCS GÁBOR (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban*. „Közszolgálati humán tükör 2013”. (Ágazati összefoglaló tanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 17-20. Elérhetőség: http://magaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (utolsó letöltés: 2018.02.16.)
- SZAKÁCS GÁBOR (2015): *A közszolgálat működését segítő stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás rendszermodellje*. In. Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.. Budapest, 37-61
- SZAKÁCS GÁBOR (2016): *A közszolgálat működtetését biztosító stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás rendszermodellje*. In. Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.. Budapest, 43-51
- TÁJÉKOZTATÓ 2007: *Munkakörök elemzése és értékelése a központi közigazgatásban és a Miniszterelnöki Hivatalban*. Miniszterelnöki Hivatal, Telkes Tanácsadó, HayGroup. Tájékoztató a minisztériumok számára 2007. július 12. prezentációs anyag.
- TAYLOR, F. W. (1983): *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- ZÁRÓ TANULMÁNY (2013): *Záró tanulmány az ÁROP-2.2.17. 2012-2013-0001. azonosító számú „Új közszolgálati életpálya” elnevezésű kiemelt projekt keretében megvalósuló „Munkakör Alapú Rendszer” módszertani megalapozásával és részleteinek kidolgozásával összefüggő beosztotti és vezetői munkakörök szakértői profiltisztításáról és értékeléséről*, javaslatlattétel. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – PIVOT Human Capital Kft., Budapest, 3-13.