

# Az új közszerológáti életpályá az átjárhatóság szemszögéből

**PETRÓ Csilla**

*Az átjárhatóság kérdése visszavezethető az egységes közszerológáti szabályozás mellett és ellen szóló érveléshez. Több évtizede folyik a vita arról, hogy a közszerológát jogállásait egységes szabályozás alá kellene vonni, mellette és ellene is szólnak meggyőző érvek. A racionális munkaerő-gazdálkodás megteremtése érdekében a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0) célul tűzte ki a közigazgatási, rendvédelmi, honvédelmi életpályák közös fejlesztését, egymáshoz közelítését. A tanulmányban azt vizsgáljuk meg, hogy az elmúlt néhány év során az átjárhatóság és mobilizáció érdekében milyen intézkedések valósultak meg az életpályákat érintően, és hogy a munka folytatásaként milyen lehetőségek kínálóznak a közeljövőben.*

Az átjárhatóság kérdése visszavezethető az egységes közszerológáti szabályozás mellett és ellen szóló érveléshez. A közszerológáti dolgozók köre hazánkban igen kiterjedt, és a különböző állami alkalmazottak csoportjaira eltérő jogállási szabályok vonatkoznak.<sup>1</sup> Több évtizede folyik a vita arról, hogy a közszerológát jogállásait egységes szabályozás alá kellene vonni, erre nézve különböző koncepciók merültek fel. Az egységes szabályozás mellett és ellene is szólnak meggyőző érvek, de a jogállások heterogenitásából és az ellenérdekekből fakadóan 2010 előtt nem kísérelték meg komolyan egy egységes szabályozás kialakítását. Az egymáshoz talán a legközelebb álló három hivatásrend esetében – a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0) kinyilatkoztatása szerint – valós igény merült fel arra, hogy a közszerológáti tisztviselők, valamint a rendvédelem és a honvédelem hivatásosainak életpályája a közös értékek mentén közelítsen egymáshoz. Ezt nemcsak a jogállási törvények és egyéb kapcsolódó jogszabályok harmonizálásával kívánták elérni, hanem a humán erőforrás-menedzsment segítségével valódi, működő mobilizációs csatornák kiépítése révén. A tanulmányban azt vizsgáljuk meg, hogy az elmúlt néhány év során az átjárhatóság és mobilizáció érdekében milyen intézkedések valósultak meg az életpályákat érintően, és hogy a munka folytatásaként milyen lehetőségek kínálóznak a közeljövőben.

1 Jelenleg a következő dolgozói kategóriákat különböztetjük meg: közszerológáti tisztviselők (kormánytisztviselők, köztisztviselők, kormányzati ügykezelők), egyéb speciális jogállású szerveknél dolgozó köztisztviselők (pl. Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Gazdasági és Versenyhivatal), rendvédelmi hivatásosok, honvédelmi hivatásosok, bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak, közalkalmazottak és közzállalatok.

## A közzszolgálati életpályaelemek és az átjárhatóság kapcsolata

Korábban az említett három hivatásrend életpályái önálló fejlődési utat jártak be. A karrierrendszerek az évek során egyre differenciáltabbá váltak a szoros jogszabályi követelmények specializációjával. A megoldás hátránya a jogállások jogi útvesztőjén túlmenően az, hogy az egyébként hasonló jellemzőkkel rendelkező közzszolgálati dolgozók között nem tud megvalósulni a munkaerő-áramlás, gátolva az egységes színvonalú szolgáltatásokat biztosító közzszolgálatról alkotott képet is. De mindez nem jelenti azt, hogy az életpályák egymáshoz közelítése ne lenne lehetséges, sőt kívánatos. A hatályos közzszolgálati pragmatikában ma is vannak közös elemek, a különböző közzszolgálati területeken hatályos törvények számtalan hasonlóságot mutatnak, mint például:

- A hivatásrendek az állampolgárok számára nyújtanak szolgáltatásokat, azaz állami feladatokat látnak el.
- Lényeges hasonlóság van a munkáltatók körében, a munkáltatók jellegében.
- A központi költségvetés biztosítja az állomány javadalmazását.
- A kiválasztásnak vannak közös általános alkalmassági feltételei: gyakorúság, meghatározott képesítési előírások, büntetlen előélet stb. A kiválasztási eljárásban használt gyakorlat a pályázati rendszer.
- Külön jogállási törvény szabályozza az életpályát, amelyet a kötött létszám- és bérgazdálkodási rendszer jellemez.
- Közös életpályaelemek az alkalmazásban: technikában, jogokban és kötelezettségekben, továbbképzésekben, fegyelmi és kártérítési eljárásokban stb.

A magyar közigazgatás szoros belső együttműködésének elvárása indokoltá teszi, hogy a közzszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi és honvédelmi szerveknél hivatásos jogviszonyban alkalmazásban állók jogállását érintően is a személyzeti fejlesztés azonos elveket kövessen, és csak indokolt mértékben és helyen térjenek el az életpályák. De mit is jelent pontosan ez a szándék?

Figyelemmel az életpályák hasonlóságára, azok egymáshoz közelítésének stratégiai dokumentumaként a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP) első kiadása szolgált (11.0), amely egyéb fejlesztési területek mellett célozta a tisztviselői kar és személyzeti politika megújítását, megújuló, vonzó és motiváló életpályamodell kidolgozását, amelynek fontos eleme a hivatásrendek közti átjárhatóság.<sup>2</sup> Az átjárhatóság megteremtésére irányuló szándék egyébként összhangban van az elmúlt években felerősödött neoweberi (újweberianus) közigazgatás-fejlesztési irányzattal is, hiszen a közös elvek és értékek mentén fejlesztett életpályák jól szolgálhatják az erős állam megteremtését.<sup>3</sup>

2 Az MP mellett természetesen az életpályák közelítésének jogszabályi alapja is van, nevezetesen a közzszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat, amely előírta a cél eléréséhez szükséges feladatokat.

3 Neoweberi modell: nagyjából úgy foglalthatjuk össze, hogy a közmenedzsmentmodell torzulásaira adott válaszokat tartalmazó közigazgatás-fejlesztési modell, amely a weberi értékeket ötvözi a szolgáltatás- és ügyfél-orientáltság új követelményeivel.

A program célkitűzése volt, hogy a jövőben ne egymás mellett, elszigetelten fusanak a közszolgálati tisztviselői, a rendvédelmi hivatásos és a honvédelmi hivatásos állományú életutak, hanem közös kapcsolódási pontok legyenek azért, hogy a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen. Az átjárhatóság keretében kialakítható, hogy a közszolgálat különféle területein dolgozó szakemberek presztízs-, társadalmi megítélésbeli és akár illetményváltozás nélkül tudjanak munkahelyet, területet váltani. Az átjárhatóság társadalmi értéke, hogy az állam jobban tud gazdálkodni a közszolgálati dolgozókkal. Az egyik területen felmerülő munkaerő-felesleget át lehetni csoportosítani arra a területre, ahol hiány jelentkezik. Az egységes szabályozás esetén természetes a mobilitás, mert átjárhatók a pályák, az adott dolgozót ott lehetne alkalmazni, ahol a képzettsége és képességei leginkább hasznosíthatók. A dolgozók szempontjából pedig bővül a karrierperspektíva.

Eszközként a közös elveken és értékeken nyugvó életpályamodellhez a belépéstől a pályafutás lezárultáig tartó életútelemek kialakítása tervezett, megteremtve az egyes ágazatok közötti többirányú (horizontális) mobilitás lehetőségét. Az életpályák egymáshoz közelítése főként az alábbi kapcsolódási pontok (életpályaelemek) összehangolása révén valósul meg:

- alapképzés (pályára lépést megelőzően);
- kiválasztás;
- hivatássetika;
- továbbképzés, vezetőképzés és vizsgarendszer;
- előmenetel és karrier, illetményrendszer;
- értékelési rendszer.

A következőkben e hat fő területtel összefüggésben mutatjuk be az átjárhatóság keretében eddig megvalósult eredményeket, fejlesztési lépéseket. A munka közel négy éve tart, így erről az időszakról lehet most mérleget vonni.

## **Közös alapképzés, utánpótlásképzés**

A közszolgálati utánpótlásképzés területén vitathatatlan zászlóshajó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE), amely a közszolgálati szakemberképzés bázisintézményeként funkcionál 2012. január 1-jétől. Ezen időponttól közös egyetemen történik a generalista közigazgatási szakemberek, a rendvédelem és a honvédelem szakembereinek képzése. Korábban született terv volt, de csak 2011-ben teremtődtek meg annak feltételei, hogy a közigazgatási, rendészeti és honvédelmi utánpótlás közös nevelése egy intézményben történjen. Ezt az a felismerés hozta létre, hogy a közszolgálaton belül a rendvédelem, a polgári közigazgatás, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a hivatástudat és a szakértelem erősítése összehangolt és tervezett utánpótlásképzést igényel.

Az egyetem maximálisan igyekszik beteljesíteni az alapítói szándékot, egységes intézményi alapokra helyezi a felsőfokú szakemberképzést, ezzel párhuzamosan cél, hogy az érintett hivatásrendek képzési központjaként működve hatékonyabbá tegye a köz-

szológálat személyi állományának minőségi fejlesztését, és így utat nyisson egy integráltabb képzési szerkezetnek az alapképzések, a mesterképzések, a doktori képzések, a szakirányú továbbképzések, a felsőfokú szakképzések és az átképzések területén.<sup>4</sup> Témánk szempontjából ez utóbbi érdekes, hiszen – miként majd látni fogjuk – az egyes hivatásrendek közti munkakörváltásnak az egyik alapvető eszköze az érintett személyek kiképzése lehet az új munkakörük követelményeihez illeszkedve, vagyis az átképzés. A közszerológálati tisztviselői továbbképzés, vezetőképzés és vizsgarendszer, átképzési rendszer működtetése is az NKE-n zajlik, de erre majd a továbbképzéseknél térünk ki.

Önmagában az, hogy a három hivatásrend egy közös egyetem égisze alatt egyesült, még nem jelenti automatikusan, hogy a képzés is egységesül. Az oktatási egységek racionalizálásán túl ennek a folyamatnak az elősegítésére jött létre a közös egyetemi modul, amely minden egyetemi hallgató részére kötelező jelleggel bír. A közös modul keretében oktatott tantárgyakon keresztül minden alapképzésben tanuló elsajátítja azt a közös közszerológálati alaptudást és ismeretrendszert, amely biztosítja például a közigazgatási alapvizsga letétele alóli felmentést, és a hivatásrendek közötti átjárhatóság egyik lehetséges útvonalát nyitja meg. Ez a kiindulási alap, melynek követésével könnyebb lesz a pályaváltás a polgári irányba.

A képzéssel összefüggésben további előrelépést jelentene, ha a jövőben a közös modullal elsajátított ismeretanyag alapján a különböző munkakörök ellátásához szükséges normaszövegekbe (képesítési jogszabályokba) is beépülnének az adott átjárhatósági csatornák, így bővítve a munkakörök betöltésének lehetőségét a három hivatásrend vonatkozásában. Az NKE továbbképzésekben és átképzésekben betöltött szerepével egy későbbi fejezetben foglalkozunk.

## A kiválasztás és az átjárhatóság

A pályára való bemenet, vagyis a kiválasztás modul esetében még nincs sok kapcsolat, minden hivatásrendnél önállóan kezelik az új kollégák vagy a munkakört, szológálati helyet váltó kollégák toborzását és kiválasztását. A közigazgatást tekintve a kiválasztás szabályai az évek során folyamatosan változtak, a kötelező pályáztatási rendszer szabályaitól kezdve a pályáztatás csupán lehetőségként való szabályozásáig. Jelenleg a közszerológálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) csak a legszükségesebb rendelkezéseket tartalmazza a pályáztatással összefüggésben, a hatályos szabályozás alapján kötelező pályáztatási kötelezettség nincs, úgynevezett meghívásos eljárás is alkalmazható. Ezzel a munkáltatók lehetőséget kaptak a kötöttségektől mentes kiválasztásra. Ez egyrészt gyors, rugalmas és teljes mérlegelési jogkört biztosít a vezetőknek, másrészt viszont nem teszi lehetővé, hogy bárki – aki egyébként alkalmas volna az adott pozíció betöltésére – értesüljön róla, hiszen nincs meghirdetve az állás, s ez ellentétes az egyenlő, közhivatal viseléséhez való jog alapkövetelményével. Az eszközöket tekintve elmondható, hogy jelenleg minden szerv egyedileg dönthet arról, hogy milyen kiválasztási módszereket és milyen összetételben alkalmaz. Ezek közül a leggyakoribb az

4 Kovács (2012)

önéletrajzok előzetes szűrése, majd egy- vagy kétkörös személyes interjúk lefolytatása, nincs egységes kiválasztási módszertan a vezető kiválasztás esetében sem. A rendvédelemben más a helyzet ezen a téren, az alkalmasság megállapításának szigorú szabályai vannak, és különböző alkalmassági vizsgálatokon keresztül történik a szűrés, amelyek a fizikai alkalmassági feltételeket is magukban foglalják.

A kiválasztási elem esetében a tartalékállomány rendszere, vagyis az úgynevezett TARTINFO adatbázis használata rejt magában egy komoly mobilizációs csatornát. Nagyon röviden erről az intézményről azt mondhatjuk el, hogy a hazai közigazgatásban 1998 óta létező tartalékállomány-adatbázisba a felmentési idejüket töltő tisztviselők adatai kerülnek, az adatkezelés célja, hogy részükre a közigazgatás más szervezetében állást találjanak. Ezzel az erre alkalmas személyek nem kerülnek ki a közigazgatás rendszeréből, illetve nyomon követhető, ha másik közigazgatási szervhez távoznak. 2012 óta a másik két hivatásrend felmentettjeinek adatait is tartalmaznia kellene a rendszernek, és üres álláshelyeket nekik is be kell jelenteniük az elektronikusan működő információs rendszerbe. A közszolgálati törvény – tekintettel arra, hogy a fegyveres szerveknél foglalkoztatottak képzettsége a polgári szakképzésektől eltérő – lehetőséget biztosít a tartalékállomány révén a közigazgatásban elhelyezkedő katonai vagy rendészeti szolgálati jogviszonyban állók átképzésére is (amennyiben nem rendelkeznek az új munkakörükre előírt képzettséggel).

A tartalékállomány hosszú távú célja ebben a vetületben, hogy lehetővé tegye a különböző közszolgálati jogviszonyok közötti átjárhatóságot, vagyis a hivatásos állomány érintett tagjainak közigazgatásba történő továbbfoglalkoztatásának folyamatát is hivatott segíteni. A TARTINFO-ban a közszolgálat szervei kereséseket folytatnak, így elviekben megvalósulhatna a hivatásrendek közti mozgás, ha például egy honvédelmi hivatásos számára a civil közigazgatásban találnának állást. (Viszont ez fordítva nem igaz, civil végzettségű személy természetesen nem kerül át hivatásos jogviszonyba.) Az ügyfélszolgálat munkatársai kiközvetítik az állomány tagjait a végzettségüknek megfelelő, megüresedő álláshelyekre, de ez még jelenleg nem valósít meg valódi mobilizációt. A puszta tény, hogy mondjuk egy állását elvesztő lövészkatona, járőr vagy rendőr bekerül a TARTINFO rendszerbe, még nem garantálja, hogy bármilyen ügyintézői vagy egyéb – a korábbi munkavégzésétől teljesen idegen – munka számára a civil közigazgatásban felkínálható.

A rendszer ebből a szempontból statikus módja a „mobilizálásnak”, hiszen annak érdekében, hogy valódi mobilitás valósuljon meg, meg kell határozni, mely állások járhatóak át a három hivatásrend között, tapasztalat, végzettség, képzettség szerint. Emellett továbbképzések és átképzések rendezése szükséges. Mindezek nélkül a TARTINFO pusztán egy kereshető nyilvántartás, egy korlátozott csatorna. Önmagában nem képes az átjárhatóság megteremtésére, nem valósít meg komplex karriermentedzsmentet. A külföldi gyakorlat sokkal átgondoltabb a tartalékállományt illetően, hiszen ott egy magas szintű vizsgát is teljesíteni kell ahhoz, hogy a jelentkező bekerüljön a közigazgatásba, s ez azt is jelenti, hogy az a személy, aki egyszer már belépett a rendszerbe, bizonyított. Mindenki számára egyértelmű, hogy kompetenciái megfelelnek a közigazgatás

által elvártaknak. Ezzel ellentétben Magyarországon semmiféle garancia, semmilyen szűrő nincs már a tisztviselő közigazgatásba történő felvételekor, csak a munkáltató szubjektív megítélése, és így a TARTINFO rendszerbe is mindenki bekerül, aki a törvényi feltételeknek megfelel.

Az átjárhatósággal összefüggésben a kiválasztás terén további lehetőségek is adóttak, a kiválasztási metódusok egymáshoz való közelítése és közös kompetencia-térképek felállítása, a közös módszertani megalapozás elősegíthetné a közzszolgálati kiválasztási kultúra fejlesztését, és a minőségi szelekciót.

## **A hivatásetika összehangolása**

A hivatásetikai alapelvek olyan etikai előírásokat foglalnak magukban, amelyeket a közzszolgálatban dolgozóknak mindennapi munkatevékenységük során, a gyakorlatban alkalmazniuk kell. A megfelelő etikai szint a közzszolgálatban alkalmassági kritérium, bemeneti és pályánmaradási feltétel. Célja a közzszolgálati értékek erősítése, a közbizalom növelése mellett a szervezeti integritás, az átláthatóság (transzparencia), elszámoltathatóság elősegítése, a korrupció megelőzése és az ellene való fellépés, illetve a hivatástudat növelése.

Hivatásetikai szabályok korábban is léteztek mindhárom hivatásrendre vonatkozólag, viszont különösebb figyelem nem övezte ezt a területet, hiányzott az etikai képzés, a hivatásetika tudatosítása, a hivatásetikai kultúra kialakítása, valamint a gyakorlati beépülést és továbbfejlesztést ösztönző megfelelő monitoring-, illetve a rögzített szankciórendszer. Ezt felismerve született meg az elképzelés, mely szerint mindhárom hivatásrend esetében közös alapokra kell helyezni, fejleszteni kell a hivatásetikai kultúrát. Ehhez elsőként a heterogén, több esetben szervezeti szintű etikai szabályozás helyett a közzszolgálati hivatásetikai alapelveket, értékeket átfogóan rögzítő zsinórmérték kialakítására van szükség a közzszolgálati jogegység és jogbiztonság érdekében. A három hivatásrend esetében sok közös etikai elvárás alakítható ki, hiszen a haza szolgálatában állás és az állam képviselőként való eljárás erre alapot ad. Természetesen különbözőségek és speciális etikai követelmények is fennállnak az egyes hivatásrendeknél, hiszen speciális feladataik is vannak bizonyos rétegeknek az egyes hivatásrendeken belül is. Ezek az etikai szabályozás kapcsán mind érvényesülnek, önálló szabályozást kapnak az egyes hivatásrendek, de közös irányelvek, ajánlások és a nemzetközi gyakorlat alapján.

A hivatásetikai fejlesztés keretében kiindulási alap volt az úgynevezett Zöld könyv, az állami szerveknél érvényesítendő etikai normákat összegyűjtő, ajánlás és útmutató jellegű dokumentum, amely 2013 áprilisában készült el. A Zöld könyv iránymutatásai alapján a szervezetek saját etikai kódexeket készítenek. A közös értékek deklarálásán kívül a hivatásetika intézményrendszere is kialakult, létrejött a Magyar Kormánytisztviselői Kar és a Magyar Rendvédelmi Kar, amelyek a hivatásetikai szabályozórendszer kialakítását és működését biztosítják. A honvédség esetében szintén napirenden van a hivatásetikai szabályozás megújítása, az eredmények szeptemberre várhatók.

## Az előmeneteli rendszer átjárhatósága, javadalmazási problémák

A pályán való előrehaladás lehetőségét az előmeneteli rendszer biztosítja, amely egyértelműen a legmeghatározóbb része az életpályának, hiszen a karrierlehetőségek az előmenetel rendszerében szabályozottak. A három hivatásrend esetében jogszabály által garantált, kiszámítható, előre tervezhető életpálya az idő múlásával párhuzamosan halad előre a ranglétrán. A hazai közszolgálatban közös az előmenetel alapja, azonban mindhárom életpálya eltérő úton fejlődött a rendszerváltás után, sajátos rendszereket alakítva ki.

Közös, hogy az előmenetel alatt a besorolásban, beosztásban történő előmenetelt, címadományozást, vezetői karrierutat értjük. A besorolás alapja az iskolai végzettség (közép-és felsőfokú), valamint a szolgálati idő. Az illetményrendszer kötött, a belépéskor megállapított illetmény a szolgálati idő függvényében mutat lassú növekedést. Ezt a pótlékok és a teljesítményértékelés színesíthetik kis mértékben. Közös jellemzője ezeknek a rendszereknek, hogy a munkakör és a díjazás elválik egymástól, a díjazás a személyre fókuszál. Mindamellett, hogy ennek a hagyományos megközelítésű életpályának vannak előnyei és kialakítása korábban jó megoldásnak tűnt, az elmúlt néhány évtizedben megfigyelhetjük az erodálódás jeleit. A részletekbe nem bocsátkozva, az igényeket egyre kevésbé elégíti ki a pálya korábbi privilégiumainak tekintett állásbiztonság, tervezhetőség, hosszú távú szolgálatvállalás és kiszámíthatóság. A motiváció fenntartása nehézkes, szintügy a kiemelkedő teljesítmény díjazása vagy az adott feladat és munkateher szintézise. A rendszernek sok további hátrányát lehetne sorolni, de ezek közül is kiemelkedik, hogy a javadalmazási és ösztönzési rendszer eszköztára véges, kevés a differenciálási lehetőség, hiányzik a szakértői pályáívek felrajzolása. Ha az életpálya nem vonzó, akkor nem is csábítja majd a tehetséges, elhivatott munkaerőt, holott ennek meg kell találni az eszközeit, mivel a közszolgálat is szembesül a munkaerő-piaci kitétséggel, versenybe kell szállnia a jó munkaerő megszerzéséért, különben, ha nem teremt megfelelő feltételeket, rosszabb emberanyaggal lesz kénytelen dolgozni.

Az elmúlt évtizedekben minden kormány napirendre tűzte a közszolgálat személyi állományának megreformálását, különböző utakon különböző részintézkedések zajlottak, különféle részeredményeket produkálva. Ha az állományt kérdeznénk, nagy többségük arra voksolna, hogy változást szeretne az életpályában. Néhány éve hallják már az „életpálya” kifejezést, de valószínűleg nem kézzelfogható számukra, hogy ez miben más, mint az eddigiek, mert döntő mértékű pozitív irányú változást nem tapasztaltak, sőt az elmúlt években az illetmények folyamatosan csökkentek. 2009 óta változatlan az illetményalap, az azóta eltelt időszakban azonban az évente rendszeresen járó egyéb juttatások lemorzsolódtak, (például a 13. havi fizetés, továbbá elvétele van csak ruhapénz vagy jutalom stb.). Érthető módon a negatív irányú változásokkal az állomány nem szimpatizál, kutatási eredmények azt bizonyítják,<sup>5</sup> hogy a közszolgálati hivatásrendek személyi állománya az egyes bérképzési tényezők figyelembevételkor jelentős változtatásokra tartana igényt. Még ha nincsenek is tisztában a lehetséges előmeneteli és bérpo-

5 Krauss (2013)

litikai modellekkel, nagyrésztük változást szeretne. A bérképzési tényezők közül a munkakör szervezeten belüli relatív értéke, a munkavállaló rátermettsége, elhivatottsága, az egyéni teljesítmény hangsúlynövekedését tartják elsődlegesnek az állományok tagjai.<sup>6</sup>

Az elmúlt évtizedekben a javadalmazási rendszer tehát jelentős mértékben erodálódott, sikertelenül próbál lépést tartani a 21. századi követelményekkel. A korszerűtlen javadalmazási rendszerrel a közszféra sokat veszít vonzerejéből, nehézséget okoz a jó szakemberek megnyerése és megtartása. A tanulmányban ismertetett néhány fő probléma is világossá teszi, hogy az előmeneteli rendszer megreformálásával egyetemben a javadalmazás kérdéskörével is behatóbban kell foglalkozni, hiszen a közszolgálati életpályák elmúlt négy évben megkezdődött reformintézkedéseinek elemei már nem építhetők sikeresen tovább az ösztönzési rendszer átfogó fejlesztése nélkül.

Ahogy utaltunk rá, maga a kormányzat is igyekszik fejleszteni a területet, a koncepció vázát a már említett Magyar Program adja. Az elmúlt években fokozatosan előtérbe került először a teljesítményértékelés, majd a munkaköralapú gazdálkodás mint új alternatíva. Tapogatózó kutatások kezdődtek a témában, vizsgálatok indultak arra nézve, hogy ezek a közszolgálatban hogyan vezethetők be. Jelenleg ott tartunk, hogy tudjuk az általános, mindhárom hivatásrendre közös fejlesztési alapelveket, amelyeket nagyjából a következőképp foglalhatunk össze:

- a stabilitás, állásbiztonság megőrzése;
- a teljes életpályát lefedő karrierlehetőségek biztosítása;
- motiváció és hivatástudat, integritás és a pálya presztízisének építése;
- a munkakör értéke, a teljesítmény és a szolgálati hűség egyidejű elismerése;
- rugalmas előmeneteli lehetőségek, szakértői pályautak megnyitása;
- a pálya presztízisének helyreállítása;
- a hivatástudat ösztönzése;
- az egyes életpályák (hivatásrendek) közti átjárhatóság és többirányú mobilizáció.

A következő időszak feladata lesz konkrét választ adni arra a kérdésre, hogy az előmeneteli és javadalmazás rendszerében milyen mértékű változások indukálhatók, és ezzel összefüggésben a hivatásrendek előmeneteli rendszereinek összehangolása hogyan valósítható meg.

## **Vizsgarendszer, továbbképzés, vezetőképzés – lehetőségek a mobilizációban**

A közszolgálat minőségének egyik meghatározó eleme az állomány felkészültsége. Különösen fontos naprakész információkkal rendelkezni változó világunkban, ahol az ismeretek gyorsan avulnak, folyamatosan lépést kell tartani. Zárt személyzetpolitikai rendszerekben stratégiai cél, hogy a munkáltatói kötelezettségekre figyelemmel, központi költségvetési és egyéb pénzügyi források felhasználásával olyan felkészült közszolgálat álljon rendelkezésre, amely a polgárok ügyeit és az állami/önkormányzati feladatokat professzionális színvonalon, szakszerűen és etikusan képes intézni.

---

6 Uo.



Az állomány folyamatos képzése érdekében mindhárom hivatásrend folyamatos erőfeszítéseket tesz. Távlati cél, hogy létrejöjjön egy közös, integrált közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési rendszer a közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi továbbképzés és vezetőképzés meglévő alapjain. Ezt a közszolgálati életpályák összehangolási igénye és a kapacitások jobb kihasználása egyaránt indokolja. A továbbképzésnek sokféle műfaját megtalálhatjuk a közszolgálaton belül. Gondolhatunk egyrészt általános közszolgálati ismeretek, másrészt speciális szakismeretek elsajátítására, vagy éppen a vezetői kör továbbképzésére.

A vizsgarendszer beépítése azért gyakori az ilyen rendszerekben, hogy legyen egy általános fokmérője a közszolgálati tudásnak, és sok esetben azáltal kapcsolódik az életpályához, hogy alkalmassági, pályánmaradási feltétel. Konkrét elvárás, hogy az ágazati vizsgarendszerek mindegyikében legyen egy *közös közszolgálati tudásszint*, amelyre ráépíthetők az egyes területeken meglévő speciális ismeretek. Elemei a közigazgatási, rendészeti alapvizsga, valamint a közigazgatási és a rendészeti szakvizsga kötelező részének ismeretanyagában található meg, amelyek között az átjárás ezen a téren már biztosított. A 2012. október 1-jén életbe lépett 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet jelentős változást hozott a rendészeti szakképesítés megszerzése terén. A közigazgatási vizsgáztatással összhangban a jogalkotó magasabb szintre emelte a rendészeti szakvizsgáztatás rendszerét, és bevezette a rendészeti alapvizsga intézményét, megalkotta a mentességi és a közigazgatási vizsgákhoz viszonyított megfeleléségi (egyenértékűségi), valamint az összeférhetlenségi szabályokat. Az átjárhatóság alapfeltétele is, hogy biztosított legyen az érintett ágazatokban teljesített vizsgák kölcsönös elismerése, és ezekre épülve lehessen elsajátítani az adott szakterülethez nélkülözhetetlen speciális ismereteket.

A továbbképzés az ismeretek fenntartásának és korszerűsítésének eszköze, amelyet mindhárom hivatásrend elismer, és erőfeszítéseket tesz biztosítása érdekében. Az NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet foglalkozik a közszolgálati tisztviselők továbbképzésével és vezetőképzésével. A BM Oktatási, Kutatási és Tudományszervezési Főigazgatóság a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzésével és vezetőképzésével kapcsolatos feladatokat látja el. Továbbá az NKE-n működik a Katonai Át- és Továbbképző Központ (KÁTK). A közszolgálati tisztviselői és a rendvédelmi hivatásos állomány továbbképzési szükségletének tervezése és a képzések végrehajtása már hasonló módon építkezik (továbbképzési kollégium, tanulmányi pontrendszer, négyéves ciklusok, programminősítés, minőségirányítás stb.).

Továbbképzések esetében az átjárhatóság szellemében azoknak a kurzusoknak az egységesítése javasolt, ahol az egyes közszolgálati pályák speciális szakmai tartalma nem érvényesül, és elképzelhető a közös tudásanyag közvetítése. Ilyen új fejlesztés például közös szakirányú továbbképzésként a közszolgálati humán szervező szak, amelynek első évfolyamán a három hivatásrend hallgatói már együtt tanulnak. Az NKE részéről folyamatos az igények becslésének és a közös szükségletek kielégítése a szakirányú továbbképzések fejlesztéséhez.

A vezetőképzés különösen fontos, hiszen a közszolgálati feladatellátás hatékonysága nagyban a vezetésen múlik. A vezetőképzés mindhárom hivatásrend esetében külön

történik, de itt is lehetne tanulni egymástól, átvenni a jó gyakorlatokat, közös programokat fejleszteni. Valódi átjárhatósághoz az átképzési rendszer tud majd eszközt nyújtani, de ehhez szükséges előbb a mobilizációs csatornák meghatározása, vagyis az, hogy mely munkakörökből mely munkakörökbe lehet átkerülni, és itt kell meghatározni az átlépési feltételek között a képzettségi igényt.

## **Közös, integrált egyéni teljesítményértékelés az átjárhatóság szempontjából**

A versenyszférából érkező teljesítményértékelési rendszer fő funkciója a dolgozó nagyobb teljesítményre való ösztönzése, motiválása, a kimagasló teljesítmény díjazása, és végső soron mindezzel a szervezeti hatékonyság növelése. A teljesítményértékelés előnyeit felismerve 2002 után a közigazgatás elkezdett kísérletezni egy ilyen rendszer bevezetésével, amely jól vagy rosszul, hol működött, hol nem az ezt követő tíz évben, a közszolgálat mindhárom vizsgált területén. A korábbi tapasztalatok levonását követően 2011-ben a Kormányzati Személyzeti Stratégia egy új teljesítményértékelési rendszer (TÉR) kialakítását irányozta elő, azonban a korábbiakhoz képest jelentős újítással.

A közös értékre való tekintettel az egyéni teljesítmény értékelése a mindhárom szolgálati területet átfogó, úgynevezett Integrált Közszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer alapján történik 2013-tól. Ez biztosítja, hogy az egyes szolgálati területeken elért teljesítmények összehasonlíthatók legyenek, valamint az egyik jogviszonyból a másik jogviszonyba történő átlépés (jellemzően áthelyezés) esetén a korábban kapott teljesítményértékelés eredménye az új jogviszonyban elvégzett teljesítményértékeléssel összevonzható legyen.<sup>7</sup>

Az egységes kezelés ellenére az új teljesítményértékelési rendszer tekintettel van az egyes hivatásrendek szervezeti és működési sajátosságaira, eltérő szervezeti és minőségügyi kultúrájára, s ezért megadja a lehetőséget az ágazati specialitások rugalmas érvényesítéséhez is. Ezeket mindhárom jogviszonyban kötelezően alkalmazandó, illetve opcionálisan választható modulok segítségével éri el. A legjellemzőbb eltérések az eredménydokumentumok formájában, az ajánlott elemek értelmezésében, az évközi részértékelések figyelembevételében és a minősítés súlyszámainak meghatározásában vannak.

## **Konklúzió, javaslatok**

A 2011 és 2014 között eltelt időszakban már sok kisebb lépés megvalósult a hivatásrendek közti átjárhatóság megteremtése terén, folyamatos volt a közös munka és a kölcsönös együttműködés a tárcáknál (KIM, BM, HM). Amely területeken lehetett, keresték az egységesítés lehetőségeit, de természetesen a szerzett jogokat valamilyen formában mindenki őrzi. Jelenleg is több területen hangoztatják a három jogviszony eltérő jellegét, amely miatt nem lehetséges a teljes egységesítés az érvelések szerint.

---

<sup>7</sup> György–Hazafi (2013)

Természetesen bizonyos fejlesztések még csak elkezdődtek (pl. munkaköri rendszer bevezetése), vagy ha be is fejeződtek, hatásuk jelentkezéséhez hosszabb időre van szükség (pl. teljesítményértékelés átalakítása), így összességében azt mondhatjuk, hogy az átjárhatóság megteremtésének irányába tett lépések még csak kezdeti szakaszban vannak. Az átjárható életpályák kialakítása érdekében tett eddigi erőfeszítések eredményeinek vizsgálatával is foglalkozott a már hivatkozott „Közszolgálati Humán Tükör 2013” című kutatás. A mobilitásra vonatkozó kérdések az életpályát több aspektusból is vizsgálták. Kutatási eredmények alapján kimutatható, hogy az egyes területek közötti mozgás erősen korlátozott. Az alkalmazottak az egyik közszolgálati területről a másikba történő átlépés helyett inkább a közszolgálat elhagyását vagy a nyugállományba „menekülést” választják.<sup>8</sup>

A jogállások szabályozása – a korábban megtett intézkedések ellenére is (pl. közös tartalékállomány-adatbázis) – a közszolgálaton belüli munkahelyek, munkakörök, munkakörcsaládok, karrierpályák, szakterületek, illetve hivatásrendek közötti váltásokat csak kismértékben támogatja, a karrierrendszerek továbbra is elkülönülnek. Össze kell még tehát hangolni a három életpálya jogállási törvényeit, karrierrendszerét, fokozatosan teremtve meg a konkrét átjárhatósági csatornákat. Jelenleg nem látjuk, hogy az átjárhatóság pontosan hány darab és milyen típusú esetben valósult meg egyik hivatásrendből a másikba.

A fejlesztő munkának hatással kell lennie a szervezeti működés kereteire, feltételrendszerére. Célszerű megváltoztatni a szervezeti kultúrát, és átalakítani a vezetés stílusát, a vezetők, illetve a munkatársak közötti viszonyt. Meg kell reformálni a kommunikációt, információáramlást, valódi felelősségi és döntési helyzetet kialakítani, az innovációnak, a folyamatos fejlesztésnek teret adni.<sup>9</sup>

Az átjárhatóság nem állhat meg a közös tárcamunkánál és az egyes életpályaelemek (pl. képzés, vizsgarendszer, továbbképzés, előmenetel és javadalmazás, munkaköralapú rendszer, hivatásetika, teljesítményértékelés) egymáshoz való közelítésénél, mert ettől még a valódi, konkrét és mérhető, életpályák közti mobilitás nem valósul meg. Ebben a munkaköralapú rendszer kiépítése nyújthat segítséget. Ha egységes módszertan szerint létrejön egy munkaköri kataszter, amely leírja az egyes munkakörök jellemzőit, akkor fel lehet mérni a különféle pályautakat, azonosítani ezek találkozási pontjait, és meg lehet vizsgálni, hogy mindezek alapján egyik munkakörből a másikba hogyan, mely feltételek teljesítése esetén és milyen képességek birtokában lehet átkerülni. A következő munkakör sikeres betöltéséhez szükséges képzettség és képességek elsajátításában pedig egy logikus módon felépített átképzési rendszer tud segítséget nyújtani.

8 Szakács Gábor (2014) 64.

9 Bokodi et al. (2014) 73.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): *Közzszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny és Lap- és Könyvkiadó.
- Fábián Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus.
- Gajdusчек György (2008): *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, KSZK.
- György István – Hazafi Zoltán (szerk.) (2013): *Közzszolgálati életpályák*. Budapest, NKE.
- Karoliny Mártonné – Poór József (2010): *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv*. Budapest, Comp-Lex Kiadó.
- Kovács Gábor (2012): *A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem mint a közzszolgálati képzés bázisa; a jelenlegi helyzetkép, jövőbeni változások, fejlődési tendenciák és kihívások*. Forrás: [www.pecshor.hu/periodika/XIII/kovacs.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/kovacs.pdf) (2014. 06. 06.)
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 11.0)*. Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztesi-Program.pdf> (2014. 06. 06.)
- Krauss Ferenc Gábor (2013): *A közzszolgálat személyi állományának véleménye a közzszolgálat kompetenciós és javadalmazási rendszeréről*. In: *Közzszolgálati Humán Tükör 2013*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Szakács Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzszolgálatban*. In: *Közzszolgálati Humán Tükör 2013*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról
2011. évi CXCV. törvény a közzszolgálati tisztviselőkről
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közzszolgálati életpályák összehangolásáról
- 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról
- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közzszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
- 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a rendészeti alapvizsgáról és a rendészeti szakvizsgáról, a Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottságról, valamint a rendészeti alapvizsga vizsgabiztosi és a rendészeti szakvizsga vizsgabizottsági névjegyzékről
- 2/2013. (I. 30.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról
- 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közzszolgálati egyéni teljesítményértékelésről

## SUMMARY

### **The new public service career from the viewpoint of inter-organizational mobility**

PETRÓ Csilla

*The question of inter-organizational mobility within the public sector is strongly related to the regulation of the civil service sector. The debate has been going on for decades about a standard regulation and there are convincing arguments pro and con. The Zoltan Magyary Public Administration Development Program (11.0) has set itself the objective to harmonize the career paths of the public administration, the law enforcement and the national defence services. This paper analyses the results of this project and raises questions for the future.*