

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

SZEMÉLYZETI POLITIKA — HUMÁNSTRATÉGIA A KÖZIGAZGATÁSBAN

dr. Linder Viktória

Témavezető: Dr. Lőrincz Lajos DSc, professor emeritus, akadémikus

Társtémavezető: Dr. Gajduschek György PhD, egyetemi docens



DEBRECENI EGYETEM
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2010.

I. A kitűzött kutatási feladat összefoglalása, kutatási kérdések

Magyarországon a tágabb értelemben vett közzszolgálat többfajta jogviszonyt, tevékenységi területet foglal magában; de mindenképpen feltételezi, hogy a közzszolga az állam, illetve az önkormányzatok alkalmazásában álljon. A különböző közzszolgálati kategóriák külön, speciális, a közjog szabályozási körébe tartozó törvények hatálya alatt látják el közzszfeladataikat. Ugyanakkor, a nemzetközi szabályozás és gyakorlat teljes mértékben eltérő módon határolja körül az egyes országok közzszolgálati kategóriáit. Az Európai Unió országaiban is különböző összetételű, az állammal, az önkormányzatokkal – mint munkáltatóval – jogviszonyban álló rétegek tartoznak a közzszisztviselők körébe. A tagállamok más és más módon határozzák meg és töltik meg tartalommal a közzszisztviselő fogalmát is. A magyar terminológia szerinti szűk értelemben vett közzszolgálat elsősorban a közzszigazgatás személyi állományát megtestesítő közzszisztviselőket foglalja magába. Ez a közel százezer főt számláló személyi állomány a közzszisztviselők jogállásáról szóló törvény és egyéb, a jogszabályi hierarchia alacsonyabb szintjein elhelyezkedő jogszabályok alapján kerül alkalmazásra. Az értekezés ez utóbbi kategória, a szűkebb értelemben vett közzszolgálat, a közzszigazgatás személyi állományát alkotó közzszisztviselők tekintetében vizsgálja a személyzeti politikát – divatosabb kifejezéssel élve – humánstratégiát.¹ A személyzeti politika, humánstratégia i) a közzszolgálatra vonatkozó célkitűzéseket, hosszú távú elveket, ii) a jogi szabályozást iii) és a személyzeti-, humánpolitikai- és humán/emberi erőforrás gazdálkodási (HR) rendszert, eszközöket, módszereket foglalja magában.

A dolgozat arra keresi a választ, hogy – a jegyeinek többségében zárt közzszolgálatot mintázó magyar közzszisztviselői rendszerben – a személyzeti politika előzőekben nevesített elemei léteznek-e, hosszú távra vonatkozóan hatnak és működnek-e. Az értekezés a közzszigazgatási személyzeti politika, humánstratégia hazai belső folyamatait, s e humánstratégiát érő külső hatásokat tárgyalja; választ keresvén arra, hogy létezik-e Magyarországon egységes, egy irányba mutató személyzeti politika a közzszigazgatásban, ezen belül;

¹ A dolgozat 2010. áprilisi lezárása óta eltelt időben hatályba lépett a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, amely az államigazgatás feladatait ellátó személyi állomány jogviszonyát szabályozza. A dolgozat kiegészítésre került az új szabályozás főbb elemeinek bemutatásával.

- a) léteznek-e olyan, hosszú távú elvek, célkitűzések, amelyek kijelölik az irányt a közszolgálati rendszer működtetésére vonatkozóan;
- b) a közszolgálati jogviszonyokat rendező jogi szabályozás konzekvensen építkezik-e a köztisztviselőkre vonatkozó, a közjog hatálya alá tartozó foglalkoztatási viszonyok tekintetében;
- c) a közszolgálati reformok indokán született jogszabály-módosítások milyen irány(oka)t határoznak meg a közszolgálati berendezkedés tekintetében;
- d) létezik-e közszolgálati konvergencia, s amennyiben igen, milyen határfokon működik; a gyakran irányt változtató elvek, és az elvek jogi formába öntése mennyiben követi a nemzetközi trendeket, mennyiben kíván megfelelni a vélt vagy valós, elsősorban európai uniós elvárásoknak;
- e) e változtatások magukban hordozzák-e azt az ígéretet, alkalmasak-e arra, hogy meghozzák a tőlük várt eredményt – közszolgálati rendszerünk hatékonyabbá tételét;
- f) a modernizációs kísérletek milyen hatással bírnak a közigazgatás feladatainak ellátására, annak színvonalára;
- g) a változtatások milyen hatást gyakorolnak a feladatait ellátni hivatott köztisztviselői kar belső koherenciájára, moráljára;
- h) a reformkísérletek mennyiben befolyásolják a köztisztviselői réteg külső megítélését, társadalmi presztízsét?

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a kutatás, feldolgozás módszerei, és forrásai, a dolgozat felépítése

II.1. A kutatómunka során elvégzett feladatok, vizsgálatok, elemzések, feldolgozott források, a kutatás módszerei

A közigazgatás személyzeti politikájának, humánstratégiájának vizsgálata – már csak fogalmi keretei és tartalmi elemei összetettségéből adódóan is – több oldalú, interdiszciplináris megközelítést igényel. Ezt az állításomat támasztják alá a személyzeti politika fogalmi kereteinek és tartalmi elemeinek összetettsége (az elvek, célkitűzések, a jogi szabályozás és az emberi erőforrás gazdálkodási rendszer egysége), valamint, azok az eltérő megközelítések, amelyek egyik oldalról a sztrikt normativitást feltételező zárt,

másik oldalról pedig a javarészt a magánszféra foglalkoztatási viszonyaiban megszokott menedzsment eszközöket alkalmazó nyílt rendszert elemzik, illetve tárgyalják.

Ezen indokok alapján, a téma minél szélesebb körű vizsgálata céljából, az alábbi kutatási módszereket alkalmaztam:

- Jogsabályok, egyéb jogi normák elemzése:
 - o a közszolgálati tradíciók felvázolása céljából, Magyarország vonatkozásában 1867-től napjainkig áttekinttem a személyzeti politika és a fokozatosan megszülető jogi szabályozás szabta keretek összefüggéseit;
 - o a nemzetközi szabályozás tekintetében a téma szempontjából relevanciával bíró jogi szabályozást tekintettem át;
- magyar nyelvű szakirodalom feldolgozása, összehasonlító elemzése;
- francia, német, angol és spanyol nyelvű szakirodalom feldolgozása, elemzése, komparatív eszközökkel;
- Empirikus kutatások anyagainak felhasználása. Az anyagok egyrészt
 - o egyéni kutatások során álltak elő:
 - minisztériumi humánpolitikáért, emberi erőforrás gazdálkodásért felelős vezetőkkel folytatott interjúk 2004-ben,
 - mélyinterjúk 2006-ban, másrészt,
 - o a Magyar Közigazgatási Intézetben folytatott következő kutatásokban való részvételem révén:
 - Főtisztviselők körében végzett kérdőíves felmérés – 2002;
 - „A magyar közigazgatás teljesítőképessége az EU-csatlakozás tükrében” – 2003-2004;
 - „A közigazgatás személyi állománya – mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme – 2006-2008, (köztisztviselők, majd közigazgatási HR-vezetőkkel lefolytatott kérdőíves felmérések eredményei).
- Egyéb, hazai és külföldi felmérések eredményeinek felhasználása.

II.2. A dolgozat felépítése

A dolgozatban az előállt kutatási anyagot a következőképpen rendszereztem: A dolgozat első fejezetében a kutatás tárgyának, a személyzeti politikának fogalmi kereteit és tartalmi elemeit vázolom fel. Majd a közszolgálati rendszerek zárt és nyílt modelljeit és főbb európai mintáit mutatom be, illetve érintőlegesen kitérek olyan, a közszolgálati berendezkedést befolyásoló ideológiai irányvonalak ismertetésére, mint az új közmenedzsment vagy a neo-weberi állam.

A következő fejezetben a közszolgálati tradíciók felvázolása céljából, a magyar közszolgálati személyzeti politika és jogi szabályozás történeti ívét vázolom fel; igyekezvén feltárni a személyzeti politika és a fokozatosan megszülető jogi szabályozás szabta keretek összefüggéseit; az 1867-es kiegyezéstől kezdődően a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) megszületéséig. A vizsgálódást két szakaszban, a kiegyezéstől a II. világháborúig, a zárt rendszerű közszolgálati berendezkedés megszületését nyomon követve, majd a II. világháború utáni zsákmányrendszer térnyerésétől a rendszerváltásig terjedő időszakra vonatkozóan, az egységes közszolgálati pragmatika létrehozásáig végzem el.

A rendszerváltás utáni időszak személyzeti politikájának alakulását, annak eredőit, a nemzetközi ráhatások tükrében vizsgálom; hangsúlyt helyezve az európai- és globális szintű konvergencia, s mintakövetés kérdéskörére – kiemelten kezelve a közszolgálati reformok és modernizációs törekvések konvergenciáját. Így a belső folyamatok elemzése mellett kitérek a közszolgálati rendszerünket érintő külső hatásokra; az európaizáció szülte kötelezettségekre, illetve kényszerekre, a globális és az európai szintű konvergencia-hatásokra, az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseire, valamint, a személyzeti politikai hatáskörök centralizációjának, illetve decentralizációjának kérdéseire.

A köztisztviselői jogviszony jelenkori szabályozását, az egyes jogintézményeket, a közigazgatási humánerőforrás gazdálkodás összefüggéseit, részterületeit, módszereit és eszközeit nemzetközi összehasonlításban elemzem. Az elemzés, a jogviszony tekintetében – a területi korlátokra figyelemmel –, természetesen nem lehet teljes körű, nem terjedhet ki a köztisztviselői jogviszony és a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás mindenegyes elemére. Külön hangsúlyt fordítok egyes jogviszonyelemekre, míg másokat nem, vagy csak érintőlegesen elemzem. Mélységében a közszolgálati életpálya azon elemeit vizsgálom, azokra helyezem a hangsúlyt, amelyek tekintetében az elmúlt néhány évben jelentős

változásokat vezetett be a magyar jogalkotó, illetve, amelyek mindeddig szabályozatlanok voltak, s új rendelkezéssel kerültek be a rendszerbe – a gyakran változó – „személyzeti politikai” célkitűzések égíse alatt. Ezen – nálunk korábban ismeretlen – elemeknél külön hangsúlyt fektetek a nemzetközi példák, tapasztalatok bemutatására. A dolgozat vizsgálja, hogy a közszolgálati modernizációs folyamatok során a nemzetközi gyakorlatra, valamint az ún. „legjobb gyakorlatok”-ra történő hivatkozások helyénvalóak-e. Ezért az egyes kérdéskörök tárgyalásánál összehasonlítást végzek más országok szabályozásával és gyakorlatával. A dolgozatban nem törekszem arra, hogy egy-egy ország közszolgálati berendezkedését – pl.: a nagy közszolgálati rendszereket (német, francia, brit) – teljes körűen, átfogó jelleggel, vagy részleteiben mutassam be.² A példákra történő hivatkozások célja, és egyben kiválasztásuk indoka, hogy – adott jogviszonyelem esetében – rávilágítsak, a nemzetközi gyakorlat milyen sokszínű megoldási lehetőségeket szolgáltat, s bizonyára nem helyes gyakorlat, hogy a magyar közszolgálati rendszer alakításánál mindig csak egy irányba tekintünk – talán nem is épp a megfelelő és adekvát példa irányába; mert nem biztos, hogy ily módon épp a legnagyobb siker ígéretével kecsegtető példát igyekszünk hazai berendezkedésünkre alkalmazni, netán ráerőszakolni.

Az értekezés következő részében a közszolgálati alkalmazás munkaerőpiaci versenyképességének kérdéskörével, a közszolgálati alkalmazás jellegének változásaival foglalkozom; amelynek relevanciája napjainkban a zárt és a nyílt rendszer közötti értékválasztás kérdésénél is tettenérhető.

A záró részben a kutatás során előállt eredmények alapján összegzést végzek, a kutatási kérdésekre igyekszem megfogalmazni a válaszokat; következtetéseket vonok le azzal a reménnyel, hogy a dolgozatban összegzett kutatások adalékul szolgálhatnak magyar közigazgatás személyi állományának jog- és foglalkoztatási viszonyait érintő jobbtétési törekvések megvalósításának folyamatában.

A dolgozatban saját és egyéb, magyar, valamint külföldi kutatások és felmérések során előállt empirikus adatokat használok fel, illetve mutatok be – részben összegző táblázatok segítségével.

² Ennek indoka, hogy számos, széles földrajzi spektrumot átfogó, áttekintő komparatív elemzés született már angol, francia, német nyelveken (pl.: Bekke, 2000, Bossaert, et al, 2001, Bossaert, et al, 2003, Verheijen, 1999, Ziller, 1993, et al.), illetve, magyarul is (pl.: Balázs, 1992, Linder, 2003, Hazafi, 2007).

III. A tudományos eredmények összefoglalása, a kutatás kérdéseire megfogalmazott válaszok

III.1. Összegzés, következtetések

A dolgozat a közigazgatási személyzeti politika, humánstratégia hazai, belső folyamatait, s e humánstratégiát érő külső hatásokat tárgyalja. Arra keresi a választ, hogy létezik-e a köztisztviselői karra vonatkozó egységes, egy irányba mutató személyzeti politika, humánstratégia a magyar közigazgatásban;

A kérdéseket a „közszolgálat” fogalmi keretein belül vizsgálom. A „közszolgálat” kifejezés a nemzetközi és hazai szakirodalomban a közszféra foglalkoztatási feltételeit, illetve humánpolitikai módszereit takarja. Magyar viszonylatban a szűk értelemben vett közszolgálat alatt a közigazgatás személyi állományát, elsősorban a köztisztviselőket értjük. Ennek kapcsán pedig a közszolgálati rendszerek két nagy típusát, az ún. nyitott és zárt rendszert különítik el. Utóbbit gyakran emlegetik érdem-, illetve karrierrendszerként is. A két közszolgálati rendszer különbsége pedig éppen abban ragadható meg, hogy mennyiben képezi a magánszférához képest elkülönült – közjogi – szabályozás tárgyát, milyen mértékben alkalmazza, vagy utasítja el a versenyszféra foglalkoztatási feltételeit, emberi erőforrás menedzsment módszereit. A zárt, karrier- vagy érdemrendszer tartalmában és módszereiben jelentősen különbözik a versenyszféra humánerőforrás igazgatási/gazdálkodási (HR) rendszerétől. Jellemzője, hogy az egész rendszert áthatja a normativitás, az életpálya elemeinek zöméről jogszabály rendelkezik. E rendszer minimálisra kívánja csökkenteni a vezetők szubjektív, esetleg önkényes döntéseinek körét; az egyes HR döntéseket (kiválasztás, előléptetés, illetmény megállapítása, elbocsátás), azok eljárási rendjét, a figyelembe veendő tényezők körét. Ezzel szemben a nyílt/pozíció rendszer nem különböztet a köz- és a magánszféra alkalmazási viszonyai között; a magánszféra foglalkoztatási viszonyaihoz hasonlóan alkalmazza köztisztviselőit, s személyügyi kérdésekben széles mérlegelési lehetőséget ad az egyes vezetőknek.

Az a tény, hogy a zárt és nyílt közszolgálati rendszer mintegy kétszáz éve ismert a világban, jelzi, az a törekvés, hogy a versenyszféra módszereit alkalmazzák a közszférában, korántsem újkeletű. Zárt és nyílt, pontosabban zártabb és nyitottabb rendszerek a modern államok

kialakulása óta léteznek; bár történetileg, s a földrajzi elhelyezkedést, az egyes országsoportokat tekintve, hol ez, hol az a megoldás került túlsúlyba. A kérdést történeti aspektusból áttekintve, egy sajátos ívet rajzolhatunk fel a következők szerint: Ahol a nyitott rendszer első formája, a zsákmányrendszer kialakult, ott hamarosan megmutatkoztak, majd a közigazgatási feladatok kiterjedésével és komplexebbé válásával tarthatatlanná váltak annak következményei. A direkt politikai befolyásnak kitett személyi állománnyal működő közigazgatás képtelen volt a hatékony működésre, mivel hivatalnokai korruptak és hozzá nem értők voltak. A megoldást a közigazgatásnak a politikától való rendszerszerű elkülönítése, vagyis a zárt rendszer kialakítása, a zárt rendszerű személyzeti politika jelentette. A zárt rendszerben a garanciák és többletjogok (még ha többletköteleességekkel párosultak is) vonzóvá is tették a közzolgálatot a munkavállalók körében. A zárt rendszer biztosította, hogy a legkiválóbbak törekedjenek a közigazgatásba. Másfelől, a rendszer biztosította azt is, hogy a személyzeti-, HR-döntések az érdemeken alapuljanak. E két tényező együttesen pedig hosszú ideig biztosította a közszféra szervezeteinek kiemelkedő teljesítményét az azt alkalmazó országokban.

A közzolgálat relatív vonzása azonban csökkent, hiszen a legtöbb korábbi kiváltsága (nyugdíj, egészségügyi ellátás, stb.), legalábbis az európai kontinensen, általánossá vált 1945. után. Eközben a zárt rendszer, éppen azzal, hogy tökéletesedett, egyre kifinomultabb szabályozást alkalmazott, egyben mindinkább merevebbé is vált; egyre inkább csak saját belső logikáját követte, s ezzel együtt fokozatosan érzéketlenebbé vált a társadalmi kihívásokra, amelyeket a politika közvetít a közigazgatás felé. Ezzel párhuzamosan csökkenhetett társadalmi és szervezeti szintű hatékonysága is, hiszen pl. a normativitás, „egyenlősítés”, a szenioritás elvének merev alkalmazása, akárcsak az elbocsáthatatlanság, az egyéni motivációt áthatja alá. Az új közmenedzsment ezt a potenciális veszélyt ismeri fel, és állítja be vitathatatlan tényként. Nevezetesen, hogy ugyanazok az eszközök, amelyek eredetileg a közigazgatási hatékonyság növelését szolgálták – paradox módon – egyre inkább annak gátjaivá válnak. Mindeközben számos olyan mechanizmus épült ki, amely legalább részben képes a zsákmányrendszer által felvetett problémák más, a zárt rendszeren túli eszközökkel történő megakadályozására, vagy legalábbis csökkentésére. Az új közmenedzsment ezekre az eszközökre támaszkodva kísérli meg a hatékonyság növelését oly módon, hogy közben elkerülje a zsákmányrendszer negatív vonásait.

Nagy általánosságban azt mondhatjuk, hogy a kontinentális európai országok kisebb mértékben és csak nagyon óvatosan engedtek teret azoknak az elveknek, amelyeket immár a XX. század végén, a neo-liberális államfelfogáshoz köthető új közmenedzsment irányzat ajánlott a kormányzatok számára; nevezetesen, hogy építsék le a magánszféra és a közszféra foglalkoztatási viszonyai közt meglévő különbségeket. Az országok, amelyek nyitottabbnak bizonyultak a versenyszféra alkalmazási feltételeinek átvételére, lényegében két nagy csoportra oszthatóak. Ide tartoznak egyfelől az angolszász országok. Ezekben a piaci viszonyok mindig is mintaként szolgáltak a közszféra szervezési és foglalkoztatási viszonyai számára is. Emellett ezen országok jelentős részében az állami alkalmazottak „kiváltságait” gyanakvással fogadták; a kultúra mindig is kedvezett a versengő szemléletnek, és jobban tolerálja a foglalkoztatás bizonytalanságait is, mint a kontinentális európai kultúrák. A versenyszféra foglalkoztatási viszonyait átvevő országok másik csoportját a skandináv államok jelentik. Ezzel kapcsolatban viszont azt érdemes hangsúlyozni, hogy ezekben az országokban a jogi szabályozás és gyakorlat a piaci szférában is sokkal nagyobb mértékben figyelembe veszi a munkavállaló érdekeit és szempontjait, mint máshol. Így a versenyszféra módszereinek átvétele, valójában korántsem jelent olyan jelentős változtatást, mint azt egyébként gondolhatnánk. Nagyjából az ezredfordulótól érzékelhető a trend megváltozása; az új közmenedzsmenttel szemben a kritikák fokozódása, illetve a mozgalom megoldásainak visszaszorulása a gyakorlatban.

A történeti, s különösen a nemzetközi tapasztalatok áttekintése lehetővé teszi, hogy a magyar közszolgálat viszonyait ezen ismeretek fényében értékeljük. Bár a rendszerváltás után elfogadott jogszabályok ugyan elvileg egy zárt közszolgálati rendszer létrehozását célozták Magyarországon – amelyre a kiegyezés és a II. világháború közötti szabályozás is kézenfekvő példát szolgáltatott –, ez azonban csak csökevényesen valósult meg. Erre példa volt a kiválasztási rendszer hiánya, amelyben a közigazgatási szervek vezetőinek – a vállalati menedzserhez hasonlóan –, meglehetősen szabad keze volt pl.: az új munkatársak kiválasztásában, az előléptetésekkel kapcsolatos döntésekben, sőt praktikusán, az illetmény megállapításában is. Ma még nem tudhatjuk, hogy a 2008-tól életbelépett egységes kiválasztási rendszer garanciát nyújt-e a jövőre vonatkozóan ebben a tekintetben.³ Ezt a csökevényesen zárt rendszert érte aztán határozott kormányzati kritika az évtized közepétől. A kritika elveiben, ideológiájában az új közmenedzsment érveit visszhangozza. Azt

³ Az újonnan kialakított és bevezetett kiválasztási rendszer az új kormány hivatalba lépése után 2010-ben részleteiben felfüggesztésre, illetőleg, általánosan kötelező jellege korlátozásra került.

hangsúlyozza, hogy az érdemrendszer nem ösztönöz valódi teljesítményre, s azt állítja, hogy a versenyszféra humánpolitikai módszereinek alkalmazása növeli a közszféra hatékonyságát. Nem esik szó ugyanakkor azokról az ellenérvekről, amelyeket az új közmenedzsment módszereivel általában, illetve a humán erőforrás menedzsment módszerekkel kapcsolatban speciálisan, valamint az egyes konkrét módszerekkel (pl. teljesítményértékelés) kapcsolatban a nemzetközi szakirodalom, de a gyakorlati szakemberek is egyre többször és egyre hangosabban emlegetnek. Ezek az ellenérvek egyre hangsúlyosabban hívják fel a figyelmet arra, hogy az egyes országokban, sajátos közigazgatási kultúrában sikerrel, részsikerrel alkalmazott megoldások, módszerek, eszközök nem biztos, hogy másutt is eredményre vezetnek. Tehát a minták kritika nélküli másolása veszélyes vizekre terelhet.

Példaként említhető erre, hogy míg az OECD a '90-es években a közigazgatási modernizációs folyamatokról, az új közmenedzsment megoldásainak alkalmazásáról abszolút pozitív hangnemű összefoglaló komparatív tanulmányt jelentetett meg, az ezredforduló óta egyre óvatosabban nyilatkozik a modernizációs törekvések által célzott és elért eredményekről, s felhívja a figyelmet arra, hogy a reformok alkalmazásánál kiemelt figyelmet kell szentelni a helyi viszonyoknak és összefüggéseknek. Az a reformintézkedés, amely egyik országban, egyfajta közigazgatási kultúrában – a társadalmi-, gazdasági-, történelmi-, kulturális viszonyokat is tekintetbe véve – megállja a helyét, más országban talán másfajta, egészen eltérő, vagy talán csupán csak óvatosabb bevezetést, adaptálást igényel. Sőt, ugyanabban az országban, eltérő időpontokat tekintve sem lehet ugyanazokat az eszközöket ugyanolyan határfokon alkalmazni.

A Magyarországon bevezetésre kerülő megoldások ugyanakkor inkább ellentmondani látszanak az új közmenedzsment elveinek. A jelenlegi időpontig (2010. év) a kiválasztás (azon belül a kötelező pályáztatás, a versenyvizsga bevezetése, a kompetencia-menedzsment), a teljesítményértékelés, és ehhez kapcsolódóan az illetményrendszer átalakítása tűnik jelentős változtatásnak. Ezen változtatásokat azonban nehezen nevezhetnénk a versenyszféra módszerei átvételének. Az esetek egy részében a korábbi – szabályozatlanságában kétségtelenül problémás – állapotot egy rendkívül részletes szabályozás váltotta fel. Nemcsak a szabályozás mértéke, hanem annak mélysége is megnőtt. A részletes szabályozás meglehetősen bonyolult, hogy ne mondjuk, bürokratikus rendszer képét rajzolja ki; mindez amellet, hogy a modernizációs törekvések célja épp a bürokratizmus leépítése, a hatékonyság növelése, a költségek csökkentése, a racionalizálás lenne.

Szinte minden eddigi közszerológálati reform indoklásában meghatározó szerepet kapott a külföldi példákra való hivatkozás. A külföldi megoldások ismeretében azonban valószínű, hogy a reformok előkészítói nem rendelkeztek a külföldi minták mélyreható és átfogó ismeretével; inkább arra lehet következtetni, hogy a reformok „retorikájáról” rendelkeztek információval. Az sem ritka, hogy egyetlen konkrét ország megoldására hivatkoznak, gyakran arra is tévesen. Így történhet meg az is, hogy a külföldi példákra való hivatkozással olyan módszert vezetnek be (pl. a minden köztisztviselőre alkalmazott, illetményértérettel együttjáró teljesítményértékelés, vagy a kompetencia-menedzsmentnek a teljesítménymenedzsmentbe integrálása), amely ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban.

A reformok további, lényegi problémája, hogy óriási mértékű változásokat kívánnak bevezetni egyetlen gyors lépésben. A közszerófában ez azonban rendkívül kockázatos. Egyebek mellett azért, mert a közszerófa szervezetei nem hasonlíthatóak egy vállalathoz; a közigazgatás esetében egy óriási szervezetrendszeréről van szó. A köztisztviselők száma közel százezer. Egy ilyen hatalmas, mégis tagolt személyi állományon belül minden kis lépés alapos megfontolást, megfelelő előkészítést és lassú, fokozatos bevezetést igényel. A reformok ezen a területen elhamarkodottnak, előkészítetlennek tünnek, amelyeket általában azonnal (pusztán a jogszabály megjelentetésével) gondolk bevezetni. A fokozatosság pedig lehetővé tenné, hogy az egyes lépések tapasztalatait át lehessen tekinteni, és a tanulságokat alkalmazni lehessen a következő lépésben. Megfelelő előkészítés nélkül az új megoldások nem fognak megvalósulni, illetve tényleges tartalommal telítődni a gyakorlatban. Így pl. a teljesítményértékelési rendszer bevezetése előtt fel kell készíteni a vezetőket a szükséges adminisztratív feladatokra, és biztosítani kell a kommunikációs és konfliktuskezelési készségek elsajátítását. Emellett gondoskodni kell a költségvetési tervezés során, a teljesítményhez kötött illetmény kifizetéséhez szükséges összeg rendelkezésre állásáról. Ezek a feltételek azonban általában nem adottak.

Kiemelt hangsúlyt érdemel a közigazgatásnak és a közszerógalatnak az államrendszerben elfoglalt helye, szerepe. A közjogi alapokon nyugvó közszerógalatnak a mindenkor hatalmon lévő politikai irányvonaltól függetlenül, egységes elvek mentén, szakmai szempontok által vezérelten kell szolgálnia a köz érdekét, ellátnia feladatait. Az állam és az önkormányzatok által ellátandó közfeladatok speciálisak, a közszerógalak a köz érdekében tevékenykednek, az államot, az önkormányzatokat képviselik, testesítik meg. Felhatalmazás esetén közhatalmat

gyakorolnak, meghatározott hatáskörökkel rendelkeznek, közérdekű szervező, szolgáltató tevékenységet látnak el. A közszolgálati dolgozók az állam, az önkormányzatok nevében teljesítik feladataikat, tehát a közigazgatásban nem lehet, nem szabad, hogy a hatékonyság legyen az elsődleges szempont. A közigazgatásnak vannak olyan kötelező feladatai, amelyeket – még akár nem kifejezetten hatékony módon is – el kell látni.

Ha a feltételek egyébként adottak is lennének, a reformok nem lesznek sikeresek, ha nem illeszkednek az adott ország közszférájának sajátos viszonyaihoz; szervezeti rendszeréhez, a tevékenység jellemzőihez, a szervezeti-adminisztratív kultúrához. Nem véletlen, hogy az új közmenedzsment által propagált, a versenyszféra megoldásainak átvételére irányuló reformok a kontinentális Európában kevésbé terjedtek el. Ezek a megoldások ugyanis idegenek ezen országok közszférájának működési módjától, kultúrájától. Így még azok a módszerek is, amelyek talán egyes helyeken sikeresnek bizonyultak, egy más ország közszektorában kifejezetten negatív hatást válthatnak ki.

Elvi és gyakorlati vonatkozásban is problémát jelent, hogy az angolszász országokban fokozatos bevezetéssel, decentralizáltan alkalmazott – egész más jogi környezetből származó – menedzsmenttechnikák megfelelő adaptáció nélküli, központilag, „poroszos” részletességgel történő jogi szabályozása már mintegy magában hordozhatja a sikertelenség valószínűsíthetőségét; ugyanis merőben ellentmond a dolog logikájának.

A nemzetközi minták átvételéről szólva, a közigazgatás foglalkoztatási viszonyainak korszerűsítése kapcsán kiemelendő, hogy a változtatások sikerességére csak abban az esetben lehet esély, ha azokat az érintettek is elfogadják és támogatják. A jogszabály-előkészítés során ezért kiemelkedő jelentőséggel bír a köztisztviselők szakmai szervezeteinek, érdekképviselői szerveinek bevonása a folyamatba. Feltehetően ez is olyan záloga a sikeres reformoknak, amely feltétlenül kultúraváltást igényel a döntéshozók részéről is; s ezt talán érdemes lenne ellesni más országok gyakorlatából.

III.2. A kutatási kérdésekre megfogalmazott válaszok

A kutatás során rendelkezésre álló, valamint előállt információk, adatok vizsgálata, összehasonlító elemzése és rendszerezése alapján a dolgozatban feltett kérdésekre a következő válaszokat fogalmazom meg:

- a) Magyarországon nem léteznek olyan hosszú távú elvek és célkitűzések a közszolgálati rendszer működtetésére vonatkozóan, amelyek a személyzeti politika vagy humánstratégia részeként, egy irányt követve jelölik ki az utat a közszolgálati berendezkedés, valamint, annak működtetése vonatkozásában.
- b) Mivel a személyzetpolitika elvei nálunk elmaradhatatlanul jogszabályi formában öltönek testet, a konzekvens építkezés deficitjei, és a jogi szabályozás számos esetben tettenérhető inkonzisztenciája is tanúskodnak a hosszú távú elvek hiányáról. A konzekvencia és konzisztens építkezés hiányára utal, hogy a köztisztviselők szolgálati jogviszonyait rendező jogszabály-módosítások egyik irányban a zárt rendszert erősítik, míg mások egyértelműen a nyílt rendszeri elemeket.
- c) A zárt rendszerű közszolgálat létrehozását követően – főként az ezredforduló utáni évtizedben – gyors egymásutánban követik egymást az olyan jogszabály-módosítások, amelyek láttán egyre nehezebben ítélné meg, hogy a közszolgálat működtetését karrierrendszerben, avagy a magánszféra foglalkoztatási viszonyaihoz közelítve, nyílt rendszerben képzele-e el a jogalkotó. Példa lehet erre egyik oldalról az egységes kiválasztási rendszer 2008-tól fokozatosan életbelépő bevezetése, amely a zárt rendszerű közszolgálat elemeit erősíti, másik oldalról a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló jogszabályi lehetőségek egyre nagyobb mértékű kiszélesítése, amely a nyílt rendszer irányába tendál. Így az ezredforduló óta az sem határozható meg, hogy a – jórészt a reformok indokán eszközölt – változtatások és jogszabály-módosítások milyen irányba kívánják terelni közszolgálati berendezkedésünket; a közjogi szabályozás hatálya alá tartozó zárt, karrierrendszert kívánják-e erősíteni, avagy egyre nagyobb mértékű közelítést terveznek a magánszférához hasonló szabályozáshoz, amely a pozíciórendszert erősítené
- d) Mint a nemzetközi példák sokszínűsége igazolja, trendekből több is létezik. A közszolgálati berendezkedést tekintve a hagyományos weberi értelemben vett közszolgálatok továbbra is őrzik tradícióikat, a modernizáció a közszolgálati

foglalkoztatás tekintetében csak egy-egy szűkebb csoport, vagy a foglalkoztatási viszony egy-egy eleme – főként, a magánszférában alkalmazott humán erőforrás gazdálkodási módszerek, eszközök részleges adaptálása – kapcsán merül fel. Léteznek olyan – a miénktől merőben eltérő közigazgatási és közszolgálati kultúrával, és nem utolsósorban jogrenddel rendelkező – országok is, amelyek teljes mértékben újragondolták a közszolgálat működtetését; a magánszférához hasonló viszonyokat vezettek be. De ezekben az országokban is egyre intenzívebben jelentkezik az igény valamiféle közszolgálati ethosz újragondolására, megtalálására, bizonyos fokú koherencia újraélesztésére. (Ez az igény manifesztálódik a főtisztviselői karok egységes igazgatásának gyakorlatában.)

- e) Amint azt a nemzetközi tapasztalatok, s a magyar gyakorlat is alátámasztja, mindeddig sehol senki nem mutatta ki empirikus adatokkal alátámasztva, hogy a közszolgálati reformok – amelyek Magyarországon jogszabályba öntve kerülnek napirendre –, meghozták volna a tőlük várt eredményt. Ezt az állítást erősítik – úgy a külföldi tapasztalatokat, mint a magyar próbálkozásokat tekintve – a dolgozat közszolgálati reformok konvergenciájáról szóló részében leírtak. Inkább az mutatható ki, hogy a reformok nagyon sokba kerülnek, de a reformerek nem jutnak el addig, hogy bizonyítani tudják, legalább nullszaldós a ráfordítások és az elért eredmények mérlege. Mire a modernizációs intézkedések esetleg meghozhatnák a tőlük várt eredményt, legtöbbször új elgondolás, új, külföldi minta alapján másolt „csodaszer” kerül bevetésre – amelyet általában Magyarországon akkor veszünk át, amikor másutt már kiderült róla, hogy nem mindenható (pl.: teljesítményértékelés);
- f) Előzőek alapján megállapítható, hogy a koncepció nélkülinek tűnő gyakori változtatások (Magyarországon értsd: új jogszabályok dömpingje és a régiéik igen gyakori módosításai) nem segítik elő a közigazgatás feladatainak ellátását, s nem emelik annak színvonalát. Erre példaként említhetőek a magyar köztisztviselők körében jól ismert létszámleépítések. A gyakori és nemzetközi viszonylatban szokatlanul nagymértékű köztisztviselői létszámleépítésekről szóló döntések az utóbbi két évtizedben mindig úgy születtek, hogy soha senki nem térképezte fel a közigazgatás által ellátandó feladatokat (hisz ez nem is 1-2 hónapos munka lenne). A leépítések minden esetben a fűnyíróelvet követték, vagy a koncepció nélküli átszervezések következtében álltak be. A létszámleépítések sok pénzbe kerültek, majd végrehajtásuk után visszarendeződés következett be. A visszarendeződés során azonban az új munkaerő általában csekélyebb gyakorlattal, kevesebb tapasztalattal

rendelkezett, így (a „betanulás” költségeiről ehelyütt nem is szólva) az ellátandó feladatok színvonala – az átlagot tekintve – bizonyos ideig semmiképp sem emelkedett;

- g) Egyértelműen megállapítható – amit a köztisztviselőkkel folytatott személyes interjúk, beszélgetések, a közigazgatási szerveknél tapasztalható hangulat, valamint a hazai szakmai orgánumban megjelenő publikációk, konferencia-előadások is alátámasztanak –, hogy a köztisztviselői kar belső koherenciája, épp a létszámleépítések, a bizonytalan helyzet miatti pályaelhagyások, az egyéb okokból történő gyakori személycserék folytán, töredéke a korábbi időszakokban megszokottnak. A koncepció nélküli, gyakran egy-egy pozícióba kerülő személyhez kötődő irányváltások, a kiszámíthatatlanság, alapjaiban gyakorolnak negatív hatást a köztisztviselői kar moráljára.
- h) Ebben a helyzetben természetesen a köztisztviselői kar külső megítélése, társadalmi presztízse sem növekszik; a II. világháború óta – a dolgozat történeti részében ismertetett folyamatok következtében – ez a tendencia él. A presztízis jelenlegi alacsony színvonalának azonban mások az okai, mint a rendszerváltás előtt. Az ezredforduló körüli és utáni személyzetpolitikai irányváltások ezt a jelenséget erősítették. Természetesen, ehhez járul hozzá az is, amely az előző bekezdésben említett bizonytalanságból, morálból fakad; ha nem megfelelő szintű a morál, ez egyenes következményként kihat a köztisztviselő munkájára is. Legyen ő jogszabály-előkészítő, vagy az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatban álló önkormányzati ügyintéző.

A magyar közszoigálat újragondolásában az utóbbi időben számos hirtelen, időnként gyors egymásutánban, egymásnak ellentmondó irányváltás következett be. Úgy gondolom, a jogi szabályozás által bevezetett intézkedések egy része nem vette kellően figyelembe a lehetséges buktatókat, az esetleges negatív hatásokat. Ma még nem látjuk, hogy a presztízisében, és a működés hatékonyságát tekintve erősen megtépázott magyar közszoigálat merre halad a jövőben tovább, mely koncepció fog hosszú távon megvalósulni és meghonosodni. De az is valószínűsíthető, hogy a 2008. év második felében jelentkezett gazdasági-, pénzügyi világválság, az állam szerepkeresésének esetlegesen új hangsúlyai is meghatározó szerepet fognak játszani ebben a folyamatban. A dolgozat azon fő kérdésére keresve a választ, hogy létezik-e egységes, egy irányba mutató személyzeti politika, humánstratégia a magyar közigazgatásban, az előzőeket összegezve azt állítom, hogy egységes, egy irányba építkező

közzszolgálati személyzeti politika, humánstratégia továbbra sem létezik. A magyar közigazgatás személyi állományát érintő személyzeti politika stratégiai irányainak kijelöléséhez mindenekelőtt a bizonytalanság megszüntetése és határozott értékválasztás szükséges. Az értékválasztásnak választ kell adnia arra, hogy köztisztviselői rendszerünk a zárt, avagy a nyílt rendszer irányába kíván-e továbblépni. A személyzeti politika értékválasztása során mindenekelőtt azt kell szem előtt tartani, hogy történelmi tradícióink, közjogi berendezkedésünk, társadalmi, gazdasági, kulturális környezetünk figyelembe vételével mely megoldás képes optimális szinten biztosítani a közigazgatás feladatainak ellátását a XXI. század modern követelményeihez igazodóan. Így Magyary Zoltán szavai továbbra is érvényesek, mert ehhez többek között „Programcsinálás, hosszú távú tervezés, stratégia” szükséges. (Magyary, 1944)

IV. Az értekezés témakörében megjelent publikációk jegyzéke

1. A jogállamiság követelményeinek érvényesülése a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozásban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004. 91-109. o.
2. Főtisztviselők a világ közzolgálataiban, főtisztviselők a magyar közzolgálatban – de lege ferenda. *Humánpolitikai Szemle*, 2004/3. szám 20-33. o., 2004/4. szám 23-39. o., 2004/5. szám 17-29. o.
3. Főtisztviselők a világ közzolgálataiban, főtisztviselők a magyar közzolgálatban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5. szám 268-288. o.
4. Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban, mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. *Magyar Közigazgatás*, 2005/9. szám 537-548. o.
5. Új emberi erőforrás gazdálkodási eszközök alkalmazása a közzolgálatban. Magyar Politikatudományi Társaság Vándorgyűlése. Internetes megjelenés, 2006. <http://polvgy2006.ektf.hu>
6. Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban. *Humánpolitikai Szemle*, 2006/10. szám 30-45. o. és 2006/11. szám 48-55. o.
7. Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2006/12. szám 741-753. o.
8. Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle* 2007/3. szám 36-51. o.
9. A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: Gajduschek, György: Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSzK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008, 171-187. o.
10. A közigazgatás személyi állománya. In: Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex, 2008. Budapest, 303-376. o.
11. Financement des Journaux officiels par ressources publiques ou financement par le public. L'expérience Hongroise. Konferencia-előadás anyagának internetes megjelenése. (Journées Européennes d'informatique juridique. Les Journaux officiels

- européens. Acteurs publics, économique et sociaux.) Párizs, 2008. december 10.
<http://www.legalaccess.eu/spip.php?article58&lang=fr>
12. A magyar közszołgálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. *Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények XXXI. szám. 2009, 82 o.*
 13. Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle 2009/11-12. szám 45-54. o.*
 14. Emberi erőforrás gazdálkodási megoldások a közszołgálatban. In: Szigeti Ernő (szerk.): „Nyaktagi” tanulmányok”. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire. *Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Budapest, 2009. 53-112. o.*
 15. A köztisztviselői jogviszony komplex szabályozása a magyar közszołgálati rendszerben. In: Szigeti, Ernő (szerk.): „NYAKTAGI tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire” *Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Budapest, 2009. 112-165. o.*
 16. A közszołgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. *Humánpolitikai Szemle 2010/7-8. szám 44-54. o.*
 17. Balancing between the Career and Position-based Systems. Some Aspects of Recent Developments in Civil Service Legislation in Hungary. *Megjelenés alatt.*

University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract

**PERSONNEL POLICY — HUMAN RESOURCE STRATEGY
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Dr Viktória Linder

Supervisor: Dr Lajos Lőrincz, DSc, professor emeritus, Member of the Hungarian Academy
of Sciences

Co-supervisor: Dr György Gajdushek PhD, Associate Professor



University of Debrecen
Doctoral School of Legal Studies
Debrecen, 2010

I. Summary of the undertaken research task, questions posed by the research

In Hungary, public service in the wider sense encompasses different kinds of legal statuses and areas of activity; yet it definitely presupposes that the public servant is employed by the state or by a local government. In different categories of the public service, public service tasks are regulated by separate and special laws within the scope of public law. At the same time, international regulation and practice delineates different categories of public service in particular countries in completely different ways. Also in the countries of the European Union, the civil service is made up of different types of compositions, the civil servants themselves being tied up in an employment relationship with the state or local governments. The concept of the civil servant is defined and interpreted differently from Member State to Member State. According to the Hungarian terminology, the public service in a strict sense primarily encompasses civil servants constituting the personnel of public administration. This personnel consisting of almost 100,000 people is employed under the Hungarian Act on the Legal Status of Civil Servants and other lower-level regulations. The dissertation examines personnel policy, or — with a more up-to-date expression — ‘human resource strategy’ from the aspect of the latter category, namely that of civil servants constituting the personnel of public service in a narrower sense, i.e. of public administration.⁴ Personnel policy or human resource strategy includes i) long-term principles and objectives with respect to civil service, ii) legal regulation and iii) the systems, tools and methods of personnel policy, human resource strategy and management (HR).

The dissertation surveys whether the aforementioned elements of personnel policy exist within the Hungarian system of civil servants, which is more or less a career-like system on its characteristics, whether they have a long-term effect and if they function well. The dissertation examines the internal processes of personnel policy and human resource strategy of public administration in Hungary, as well as the external impacts having an effect on human resource strategy, looking for an answer to the question if there exists a uniform personnel policy in Hungarian public administration pointing towards the same direction, namely:

⁴ Since closing the doctoral dissertation in April 2010, a new law on the status of government officials, the personnel of the state administration entered into force. The dissertation has been complemented with the description of main elements of this new legislation.

- a) Are there long-term principles and objectives setting the benchmarks with respect to the functioning of the system of civil service?
- b) Is the legislation regulating civil service statuses consistent with regard to the employment conditions of civil servants under the scope of public law?
- c) What direction(s) are outlined by the amendments of legislative acts for the establishment of the civil service due to the reforms of the public service?
- d) Is there a convergence within civil services, and if yes, how efficient is it; how frequent do the principles change direction, and to what extent does their legal formulation follow the international trends, and to what extent are they meant to meet real or assumed expectations of the European Union mainly?
- e) Are these changes promising, are they apt to bring about the expected results — namely, the greater efficiency of our civil service system?
- f) How do the attempts at modernisation affect the delivery of public administration tasks and their standard?
- g) How do the changes affect the internal coherence and morale of civil servants meant to carry out their duty?
- h) How do the reform attempts influence the external perception and social prestige of civil servants?

II. Short description of the performed examinations and analyses, methods and resources of the research and processing, structure of the dissertation

II.1. Tasks, examinations, analyses and processed sources applied in the course of the research work, methods of the research

An examination of the personnel policy or the human resource strategy of public administration calls for an interdisciplinary approach already due to the complexity of its conceptual framework and elements of content. My foregoing statement is supported by the complexity of the conceptual framework and of the elements of content of personnel policy (the unity of the principles, of the objectives, of the legal regulations and that of the human resource management system), as well as the differing approaches which analyse and deal with, on the one hand, a career system presupposing a strict normative approach, other, an

position-based system applying mostly the management tools typical of the employment relations of the private sphere.

Based on the above, the following methods of research were applied with the purpose of as wide an examination of the topic as possible:

- Analysis of the legislation and other legal norms:
 - For an outline of the traditions of the public service in Hungary, the interconnections of personnel policy and the framework set out by the gradually evolving legal regulations were traced back to 1867 until nowadays;
 - In terms of international regulation, the regulations with relevance to the topic were examined;
- Processing and comparative analysis of literature written in Hungarian;
- Processing and analysis of literature written in French, German, English and Spanish with comparative methods;
- Using the materials of empirical research. The materials emerged
 - in the course of individual research including:
 - Interviews carried out in 2004 with executives at ministries responsible for human resource policy and management,
 - Deep interviews carried out in 2006, and furthermore,
 - as a result of my participation in the following research projects carried out at the Hungarian Institute of Public Administration:
 - Surveys performed in 2002 with the help of questionnaires among senior civil servants;
 - “Performance capacity of the Hungarian public administration at the advent of the joining of the EU” / “A magyar közigazgatás teljesítőképessége az EU-csatlakozás tükrében”—2003-2004;
 - “The personnel of public administration as a vital element of the local and regional public administration capacity” / “A közigazgatás személyi állománya — mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme” —2006-2008 (results of questionnaire-based surveys performed with civil servants and HR-executives in public administration).
- Using the results of other Hungarian and foreign surveys.

II.2. Structure of the dissertation

In the dissertation, the available research material has been systematised as follows: the first chapter outlines the conceptual framework and elements of content of the theme of the research, i. e. personnel policy. Furthermore, career and position based models of civil service systems and their main European patterns are introduced, touching upon ideological streamlines that have an effect on civil service systems, such as the New Public Management or the Neo-Weberian state.

The next chapter presents the public service traditions by sketching the historical line of the development of the Hungarian public service personnel policy and legal regulations, revealing the interconnection between the frameworks set out by the emerging personnel policy and the gradually evolving legal regulations beginning with the Great Compromise of 1867 until the adoption of Act XXIII of 1992 on the legal status of civil servants. The examination is divided into two parts: the first focuses on the period stretching from the Great Compromise until World War II tracing the emergence of a public service system within a career system; and the second part examines the period beginning with the spoil-system coming to prevail following World War II until the change of the political system and the establishment of a uniform civil service pragmatics.

The developments of personnel policy ensuing the Fall of Communism along with the causes are studied against the backdrop of international influences, laying an emphasis on convergence and the following of patterns on European and global level, with special attention to the convergence of civil service reforms and the modernisation attempts. Thus, the impact of external influences upon our civil service system, the obligations and musts resulting from Europeanisation, the effects of convergence on European and global level, the interconnections of the European Administrative Space, as well as the questions of centralisation and decentralisation of the spheres of competence of personnel policy are also dealt with in addition to the analysis of internal processes.

The current regulation of the status of civil servant, the particular legal institutions, the interconnections, sub-areas, methods and tools of human resource management in public

administration are analysed in the international context. Of course, the analysis cannot be comprehensive in terms of the legal status due to the limitations of the length of the dissertation, nor can it include each and every element of the status of civil servants or human resource management in public administration. While the analysis underlines particular elements of the legal status, others are not analysed at all, or they touched upon briefly only. The dissertation lays an emphasis on and includes a thorough analysis of those elements of the civil service which, in the course of the past years, have undergone substantial changes in Hungarian legislation, or which have so far been unregulated and thus they have been incorporated into the system via new provisions within the objectives of a rather changeable ‘personnel policy’. In the case of elements previously unknown in Hungary, a special emphasis is laid on the presentation of international examples and experience. The dissertation verifies the appropriateness of the references made to international practices and so-called ‘best practices’ in the course of modernisation processes of the public service. Therefore, when dealing with particular questions, comparisons are made with the regulations and practices of other countries. It is not aimed by the dissertation to provide a comprehensive — either general or detailed — presentation of the public service establishments of particular countries (e. g. the “great” German, French, and British civile service systems).⁵ In the case of an element of any particular legal status, references to individual examples as well as the particular choices of the respective examples are made with the purpose to highlight the existence of various alternatives from the international practice, and at the same time calling attention to the fact that a commitment to a single direction in the shaping of the Hungarian civile service system certainly cannot be a good practice. This direction may not even be appropriate and adequate, as the path we try to follow or force on our own establishment in this way may not even be the one promising the greatest success.

The next part of the dissertation focuses on the question of competitiveness on the labour market of employment in the civil service, as well as on the changes in the character of employment in the civil service, whose current relevance can be tackled also in the question of choice of value between career and position based systems. The impacts of the world economic and financial crises and other challenges in connection with the civil service employment are also touched upon.

⁵ The reason is that a large number of comparative works covering a rather wide geographical area is available either in English, French, German (e. g. Bekke, 2000, Bossaert, et al, 2001, Bossaert, et al, 2003, Verheijen, 1999, Ziller, 1993, et al.) and Hungarian (e .g. Balázs, 1992, Linder, 2003, Hazafi, 2007).

The final part contains a summary of the results gained in the course of the research, formulates answers to the questions posed by the research and draws conclusions with the hope that the results of the research can contribute to the improvement of the conditions in the legal status and employment of personnel in the Hungarian public administration.

The dissertation presents and relies on my own and other researchers' empirical results gained from Hungarian and foreign surveys and research projects and partly presented in the form of summarising tables.

III. Summary of the scientific results, answers to questions posed by the research

III.1. Summary and conclusions

The dissertation examines the internal processes of and external forces having an effect on personnel policy and human resource strategy in Hungarian public administration. The central question posed by the inquiry is whether there exists a uniform personnel policy and human resource strategy pointing in the same direction with respect to civil servants in Hungarian public administration.

The questions are examined within the conceptual framework of 'public service'. In the Hungarian and international literature, 'public service' refers to employment conditions and human resource management methods of the public sector. In Hungary, public service in a stricter sense usually refers to the human resource of public administration, i.e. primarily to civil servants. Based on this, two major categories of civil service systems are distinguished: the so-called career and position based systems (the latter one is often called also a merit system). The major difference between the two civil service systems can be grasped best in their falling under the scope of public law and thus in their distinctive status compared to the legal regulations of the private sector — i.e. to what extent they adopt or refuse the employment conditions and human resource management methods of the private sector. The career or merit system largely differs in its content and methods from the system of human resource management (HR) of the private sector. The whole system is characterised by a normative approach, as most of the elements of the life career are regulated by legal provisions. The system aims at minimising the sphere of the leaders' subjective or potentially arbitrary decisions, such as certain HR decisions (selection or promotion of staff members,

determining payments, layoffs) and their procedures, the range of the factors to be taken into consideration. As opposed to this, the position based system does not distinguish between the employment conditions of the private and the public sectors; it employs its civil servants under similar conditions to those of the private sector and it provides its leaders a wide sphere of discretion with respect to questions of personnel policy.

The fact that both the career and position based systems of civil service have been known for almost 200 years signals that the striving to apply the methods of the private sector is not new at all to the public sphere, either. Career and position based systems have existed ever since the emergence of modern states, although from a historical and geographical perspective, one of them used to be predominant in particular groups of countries. From a historical aspect, we can spot a distinct line of development as follows: in the countries where the first form of the position based system, i.e. the spoil system evolved, the consequences were manifested soon and, with the expansion and growing complexity of public administration tasks, the consequences became unsupportable. The personnel of public administrations subject to direct political control was incapable of efficient operation, as its officials were corrupt and incompetent. The solution was brought about through a systematic separation of public administration from politics, that is to say, through the establishment of the career system, i.e. a closed or normative system of personnel policy. In the latter system, the guarantees and the complementary rights (even if coupled with additional duties and commitments) made employment in civil service attractive for the prospective employees. The career system ensured that it was the people with outstanding skills who strove to enter the public administration. On the other hand, the system guaranteed also that personnel and HR decisions be based on merits. These two factors together safeguarded the permanent outstanding performance of the organisations of public administration in the countries that applied it.

The relative appeal of civil service, however, decreased when most of its earlier privileges (pension, health care etc.) became generally applied, at least in Europe, after 1945. In the meanwhile, the career system started becoming more and more rigid and to follow its internal logic exclusively just because of the application of a more and more refined regulation, losing the sensitivity to react to social challenges mediated by politics towards public administration. In a parallel process, its social and organisational efficiency must have decreased as well, as for instant a normative approach, 'equalisation', rigid application of the principle of seniority

and the prohibition of layoffs may have undermined the personal motivation. The New Public Management recognises this potential danger and presents it as an incontestable fact: namely, that the same means which were originally meant to increase the efficiency of public administration actually started to become more of an obstacle, quite paradoxically. In the meanwhile, several mechanisms emerged that were at least partly suitable to counter or at least diminish problems raised by the spoil system with the help of means outside the career system. The New Public Management attempts to promote efficiency relying on these means so that to avoid the negative traits of the spoil system.

In general, we can say that the countries of continental Europe were very cautious to accept, and even then only to a minor extent, the principles which the trend of New Public Management associated with the neo-liberal concept of the state recommended to governments at the end of the 20th century: namely, that they should break down the existing differences between the employment relations of the private and the public sectors. The countries which proved to be more open towards taking over the employment conditions of the private sector can basically be divided into two large groups: one of the groups includes Anglo-Saxon countries, where market conditions have always served as a model for the organisational and employment relations of the public sphere. Besides, in the majority of these countries the 'privileges' of state employees have always been looked upon with a certain suspiciousness; the predominant culture has always been favourable towards the spirit of competition and, compared to other continental European cultures, it was more tolerant towards employment insecurities. Another group of states that took over the employment relations of the private sector is the Scandinavian countries. In this respect, however, it needs to be emphasised that in the latter countries, the legal regulations and practices take into consideration the interests and points of view of the employees even in the market sphere to a much greater extent than anywhere else. Thus, in fact, the introduction of the methods of the private sector does not by far constitute such a significant change as we would otherwise expect. The first changes in the trend, that is, the intensification of the criticism towards New Public Management, as well as the shift of the results of the movement into the background, can be traced back more or less to the turn of the millennium.

A historical overview, and especially an insight into the international relations enable us to evaluate the relations of Hungarian public service in the light of this knowledge. Although, in principle, the legal provisions accepted following the Fall of Communism aimed at the

establishment of a closed public service system in Hungary, to which we can find an evident example in the legal regulations of the period between the Great Compromise and World War II, this never actually went completely into fulfilment. An example of this was the lack of a selection system: similarly to corporate managers, the leaders of the organs of public administration had a relatively free hand in their respective areas, e. g. in the area of selection of new employees, decisions regarding promotions, and what is more, practically the determining of the wages. Nowadays, we still do not know whether the uniform system of selection that came into force in 2008 provides a guarantee in this respect regarding the future.⁶ This distorted career system was then attacked by harsh criticism on behalf of the government from the early years of the decade on. In its principles and ideology, the criticism echoed the arguments of the New Public Management by emphasising that a system of values does not promote a real performance, and by stating that the application of the methods of human resource management in the private sector increases efficiency of the public sector. However, it does not articulate counter-arguments which are more and more often raised by both foreign experts and the international literature in relation with the methods of the New Public Management, and especially those of the human resource management, as well as the concrete practical methods (e. g. performance management). These counter-arguments direct more and more attention to the fact that certain solutions, methods and tools implemented with greater or less success in particular countries and specific public administration cultures will not necessarily lead to the same results elsewhere. Thus copying patterns without criticism may be rather dangerous.

A good example of this is the contrast between the absolutely positive tone of the summarising, comparative study published by the OECD in the 1990s on the modernisation processes of public administration and the application of the New Public Management solutions, on the one hand, and their more and more cautious declarations since the turn of the millennium on the results targeted and achieved through the modernisation attempts on the other, and their calling of attention to the fact that at the implementation of reforms special care needs to be taken of the local conditions and interconnections. A reform measure which functions well in one particular country, in a given culture of public administration, taking into consideration the respective social, economic, historical and cultural conditions, too, may need a completely different kind of introduction or possibly a similar kind of adaptation yet

⁶ The newly elaborated and introduced selection system has been suspended in 2010 after the coming into power of the new government.

with more circumspection, should it take place in another country. What is more, the same means cannot be used with the same efficiency at different times within the same country, either.

Nevertheless, new solutions introduced in Hungary seem to contradict the principles of New Public Management. Up to date (year 2010), the selection (and within that, the introduction of a compulsory tendering procedure, and a competition exam), competence management, performance evaluation and, consequently, the wage system seem to have undergone profound changes. Yet these changes could hardly be regarded as a simple taking over of methods from the private sector. In most of the cases, the earlier (without regulation certainly problematic) situation was replaced by an outstandingly detailed regulation. Not only the extent but also the depth of the regulations grew. A detailed regulation gives the impression of a fairly complex — not so say, bureaucratic — system; besides all these, the objective of the attempts at modernisation is right away the diminishing of bureaucracy, the increase of efficiency, and the cutting down of costs and rationalisation.

So far, in almost every argumentation in support of a public reform, references to foreign examples played an important role. Yet knowing the individual solutions, it is likely that those preparing the reforms did not have a thorough, comprehensive and deep knowledge of foreign patterns. It is much more likely that they had information about the ‘rhetorics’ of the particular reforms. It is not rare that they make references to the solution of one particular country, and even then, they often do it incorrectly. It must have happened in the same way that, when referring to other foreign countries, an absolutely new method was introduced (e. g. the performance evaluation applied to each and every civil servant, or the integration of the competence management into the performance management), which is completely unknown in international practice.

A further, essential problem of reforms is that they intend to introduce immense changes in a single step. Yet, in the public sphere, this is rather risky, due to the fact, among other things, that the organisations of the public sector cannot be compared to a company. In the case of public administration, we are talking about a huge system of organisations. The number of civil servants is close to 100,000. Within such a huge yet systematically divided personnel, each minor step needs a thorough examination, appropriate preparation and a slow, gradual introduction. In this field, reforms (which are meant to be introduced parallel with the

publication of the relevant legislation) seem hasty and unprepared. Gradualism implies that experiences related to any particular former step may be summarised and passed on to the next step. Without a proper preparation, new solutions will not be carried out, nor will they gain an actual content in the practice. For instance, leaders need to be informed of the related necessary administrative tasks before the introduction of performance measurement systems, and possibilities must be made available for them to acquire communication and conflict resolving skills. Furthermore, in the course of the planning of the budget, sums necessary to fulfil the payments dependant of the performance evaluation need to be made available. However, these conditions are generally not available.

Special emphasis needs to be laid on the place and role of public administration and civil service within the state organisation. A civil service based on public law must fulfil its task and serve the interests of the public independently of the current predominant political trends, footed in unified principles and guided by professional points of view. The public tasks to be carried out on behalf of the state and of the local governments are special; civil servants act in the interest of the public, representing and embodying the state and the local governments. When they hold a mandate, they may exercise public power, they have their well-defined spheres of competences, and they can deliver activities as public organisers and service providers. Civil servants carry out their duties on behalf of the state and of the local governments. Therefore, in public administration, efficiency cannot and must not be a primary objective. The public administration carries out certain compulsory tasks which may be executed even in a less than efficient way.

Even if the conditions are right otherwise, reforms will not be successful unless they are adapted to the specific conditions, the organisational structure, the characteristics of its activity and the organisational-administrative culture of the public sphere of the particular country. It is not by chance that the reforms propagated by the New Public Management promoting the taking over of the solutions of the private sector gained less popularity in continental Europe. These solutions are unfamiliar to and they differ from the operational mode and culture of the public sphere of the countries involved. Consequently, even methods that in some particular country proved to be successful, may cause a directly negative effect on the public sector of another country.

It causes problems both in theoretical and practical aspects that, in the Anglo-Saxon countries, the legal regulation of the management techniques, rooted in a completely different legal environment, was introduced gradually and applied in a decentralised way without an appropriate centrally managed adaptation. A 'Prussian-style' detailed regulation in such countries carries a high probability of unsuccessfulness, as it completely contradicts the logic of the issue at question.

Concerning the taking over of international models in connection with the modernisation of the employment relations of public administration, we need to underline that success of the changes can be expected only if the given changes are accepted and supported by the persons involved. Therefore, in the course of the preparation of the legislation, engaging the professional organisations and the organs representing the interests of civil servants has an outstanding significance. Supposedly, this is also one of the safeguards of successful reforms which necessitates an indispensable change of culture on behalf of the policymakers as well, and which could be worth to take over from other countries' practices.

III.2. Answers to the questions raised by the research

Based on the examination of the available and collected information and data, their comparative analysis and systematisation, I would like to articulate the following answers to the questions raised in the dissertation:

- a) In Hungary there exist no such long-term principles and objectives with respect to the operation of the civil service system which would, as part of a personnel policy or human resource strategy, show the way indicating a particular direction for the public service establishment and its operation.
- b) As in our country, the principles of human resource strategy are strictly incorporated into a legal framework, the lack of long-term principles is revealed also by the lack of consistent planning and the now and then striking inconsistencies of legal regulations. The fact that the amendments of the legislation regulating and clarifying the legal status of the service of civil servants point into the direction of closed systems as well as towards open system elements signals inconsistency that underlines the lack of consistent planning.

- c) Following the establishment of the career-like civil service, and especially in the decade following the turn of the millennium, we can observe a number of subsequent legislative amendments which make it the more difficult to judge whether the operation of the civil service is envisaged by the legislator in a career-like system, or in a position based system shifting towards the employment conditions of the private sphere. By way of an example, I would like to refer here to the uniform system of selection which has gradually come into force since 2008, and which reinforces the elements of a career-like civil service system. On the other hand, the expansion of the legal means that one can use when the termination of a civil servants' status is desired, tends towards the position based system. Consequently, since the turn of the millennium we cannot even define in what direction the changes and modifications of the laws necessitated mainly because of the reforms will shift our civil service system: are they to reinforce the career-like system subject to the scope of public law, or are they heading towards a legal regulation which is much closer to the private sector?
- d) As the versatility of international examples attests, there are different kinds of trends. Concerning their establishment, civil services in the traditional Weberian sense kept up their traditions; modernisation with respect to employment in public administration comes into question exclusively regarding few smaller groups and especially in relation with the human resource management methods applied in the private sector. There exist countries which own a public administration and civil service culture (and not to mention, their legal order) that is completely different from ours: they completely reconsidered the operation of their civil services in order to introduce relations comparable to those of the private sector. Yet even in these countries, the need is becoming the more intensive for some kind of a re-discovery or re-consideration of the ethics of civil service. (The same need is manifested in the uniform management of the groups of senior civil servants'.)
- e) Regarding international experiences and the Hungarian practice, nobody proved based on empirical data that civil service reforms, which in Hungary appear on the agenda in the form of legal regulations, would have brought about the expected results so far. This statement is underpinned with respect to both foreign experiences and Hungarian attempts in the chapter of the dissertation on the convergence of public service reforms. The data actually reveal that the costs of the reforms are rather high, but the reformers cannot really manage to gain a return on their investments, nor can they produce a balance where the investments and the results would add up to a bottom line

of zero. By the time the modernisation attempts would produce the expected results, there already exists a new idea or concept, or a new 'magic potion' from abroad is launched which we usually take over in Hungary when elsewhere it had already been discovered that it is not omnipotent (e. g.: performance evaluations);

- f) Based on the foregoing, one can draw the conclusion that frequent modifications without an appropriate concept (in Hungary: the dumping of new pieces of legislation, and frequent modifications of old ones) do not promote the execution of tasks in public administration, nor do they raise its standards. A good example of this is the phenomenon of layoffs, well-known among Hungarian civil servants. Over the past two decades, decisions regarding layoffs (which in the international context were rather frequent and massive) have always been made without any surveys regarding the tasks to be performed by the public administration (as this work would definitely last longer than only 1 to 2 months). The layoffs always followed the principle of the lawnmower, or they took place because of reorganisations without a concept. The layoffs always cost lots of money but soon after their execution, a rearrangement starts. However, in the course of the rearrangement, the positions were typically taken by employees with significantly less work experience, and thus the average standard of the tasks to be performed certainly did not increase for some time.
- g) Also the personal interviews and discussions with civil servants, the general atmosphere at organs of public administration, and the publications and conference-presentations published by Hungarian professional organs support the conclusion that the internal coherence of the group of public officials is not even comparable to that of earlier periods, due to the layoffs, and those quitting the service because of the insecure situation, and other frequent changes in the staff linked to different reasons. The changes of direction, sometimes connected to a particular person or position taking place without a clear concept, exert a profoundly negative effect on the morale of the whole group of civil servants.
- h) In this situation, naturally, the external perception and social prestige of the civil servants cannot improve either; this tendency has been characteristic ever since World War II due to the reasons outlined in the historical survey of my study. However, the reasons for the low level of prestige are different from the ones before the Fall of Communism: the phenomenon has been enhanced by the changes in the direction of personnel policy around and following the turn of the millennium. What also contributes to the same phenomenon is the insecurity mentioned in the section above,

along with the lack in morale. The inadequate level of morale also has a direct effect on public official's job, whether they are engaged in the preparation of legislation, or they are local government officials in direct contact with customers.

In the rethinking of Hungarian public service, recently there have been several abrupt, occasionally tightly followed and mutually contradicting changes of direction. In my opinion, a part of the measures introduced by the legal regulations did not take into consideration the potential tumble blocks and negative effects. Today, we still cannot see which direction Hungarian civil servants are heading towards with their fading prestige and operational efficiency, and which concept would be realised on the long run. Probably, the global economic and financial crisis which has been affecting us since the second half of 2008, as well as any new accents in the roles of the state, may play a vital role in the process. Looking for an answer to the main question posed by the dissertation, i. e. if there exists a uniform personnel policy and human resource strategy in Hungarian public administration, and summarising the aforementioned, I can state that there still does not exist a personnel policy and human strategy pointing towards the same direction. The main pre-conditions for the setting of a new direction for the personnel and human resource strategy of Hungarian public administration is the abolishing of insecurity and a confident choice of values. The choice of values should give an answer to the question whether our civil service system should be moving on towards an position based or a career-like system. In the course of the choice of values within the personnel policy we have to consider above all the solution that is appropriate for an optimal level execution of our public administration tasks with regard to our historical traditions, our establishment of public law, our social, economic and cultural environment adjusted to the modern requirements of the 21st century. Thus Zoltán Magyary's words continue to be valid as for this we need "programme-making, long-term planning and strategy". (Magyary, 1944)

IV. List of publications in the topic

1. A jogállamiság követelményeinek érvényesülése a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozásban. In: Horváth M. Tamás (ed.): *A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Hungarian Institute of Public Administration, Budapest, 2004. pp. 91-109.
2. Főtisztviselők a világ közzolgálataiban, főtisztviselők a magyar közzolgáltatásban – de lege ferenda. *Humánpolitikai Szemle*, March 2004 pp. 20-33., April 2004 pp. 23-39., May 2004 pp. 17-29.
3. Főtisztviselők a világ közzolgálataiban, főtisztviselők a magyar közzolgáltatásban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5. pp. 268-288.
4. Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban, mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. *Magyar Közigazgatás*, 2005/9. pp. 537-548.
5. Új emberi erőforrás gazdálkodási eszközök alkalmazása a közzolgáltatásban. Summit of the Hungarian Association of Politology. Published on the Internet. <http://polvgy2006.ektf.hu>
6. Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgáltatásban. *Humánpolitikai Szemle*, October 2006 pp. 30-45., November 2006 pp. 48-55.
7. Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2006/12. pp. 741-753.
8. Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle* 2007/3. pp. 36-51.
9. A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: Gajduschek, György: *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSzK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008, pp. 171-187.
10. A közigazgatás személyi állománya. In: Kilényi Géza (ed.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex, 2008. Budapest, pp. 303-376.
11. Financement des Journaux officiels par ressources publiques ou financement par le public. L'expérience Hongroise. Conference material published on the internet. (Journées Européennes d'informatique juridique. Les Journaux officiels européens.

Acteurs publics, économique et sociaux.) Paris, 10th December 2008.
<http://www.legalaccess.eu/spip.php?article58&lang=fr>

12. A magyar közszoigálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. Periodical of Ecostat Governmental Research Institute, Economic and Social Strategy, issue XXXI/2009, 82 p.
13. Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, November-December 2009. pp. 45-54.
14. Emberi erőforrás gazdálkodási megoldások a közszoigálatban. In: Szigeti Ernő (ed.): “Nyaktagi tanulmányok”. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire. Ecostat Governmental Research Institute, Economic and Social Strategy. Budapest, 2009. pp. 53-112.
15. A köztisztviselői jogviszony komplex szabályozása a magyar közszoigálati rendszerben. In: Szigeti, Ernő (ed.): “NYAKTAGI tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire” Ecostat Governmental Research Institute, Economic and Social Strategy, Budapest, 2009. pp. 112-165.
16. A közszoigálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. *Humánpolitikai Szemle*. July-August 2010. pp. 44-54.
17. Balancing between the Career and Position-based Systems. Some Aspects of Recent Developments in Civil Service Legislation in Hungary – *under publication*