



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ



Hazafi Zoltán

# Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban

Hazafi Zoltán  
Paradigmaváltás a magyar közszerolatban



A borítón Kádár István fotója a kilyéni unitárius templom belső freskórészletéről, amely a Szent László-legendát ábrázolja, a freskó jobb szélén a szív felajánlásának a jelenete látható.

Hazafi Zoltán

# Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Szerző:  
Hazafi Zoltán

Szakmai lektor:  
Kiss László

A kézirat lezárásának ideje: 2021. augusztus

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Ludovika Egyetemi Kiadó  
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán  
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla  
Korrektor: Csinta Áron  
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISBN 978-963-531-765-3 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-794-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-795-8 (ePub)

© A szerző, 2023  
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

# Tartalom

Rövidítések	7
Előszó	11
Bevezetés	15
Első rész: A közszolgálati jog 1990 utáni korszakai	19
1. Bevezetés	19
2. A védett közszolgálat alapjainak lerakása és az NPM első hulláma	20
2.1. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése és elfogadtatása	20
2.2. Az NPM első hulláma	24
3. Köztisztviselői ethosz és az NPM második hulláma	28
4. Egységes életpályamodell	33
Második rész: A jogi szabályozás paradigmaváltása	37
1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény „kiüresedése”	37
1.1. Bevezetés	37
1.2. Az autonóm szervek erőteljes szabályozási specializációja	39
1.3. Az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony: új <i>sui generis</i> közszolgálati foglalkoztatási jogviszony	45
1.4. Az „egy szerv – egy jogállás” elvének megszűnése	51
2. Az egységes életpályamodell kudarca	55
2.1. A hivatásrendi törvények széttartó koncepciói	57
2.2. Az egységes munkaköri rendszer bevezetésének elmaradása	62
3. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény	64
Harmadik rész: Stratégiai munkaerő-tervezés	71
1. A közszolgálat versenyképessége	71
2. A magyar közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében	72
2.1. A közigazgatás létszáma	74
2.2. A közigazgatás személyi állományának összetétele (nemek, életkor, besorolás, szakképzettség)	86
2.2.1. Nemek szerinti összetétel	86
2.2.2. Életkor	91
2.2.3. Besorolás	97
2.2.4. Szakmai összetétel	98
3. Stratégiai munkaerő-tervezés nemzetközi kitekintéssel	101

Negyedik rész: A személyügyi döntéstámogatás információs rendszere	107
1. Kísérletek a közszolgálat személyügyi információs rendszerének létrehozására	107
2. A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogatási Rendszer	110
Ötödik rész: A személyügy mint a vezetés stratégiai partnere	117
1. Bevezetés	117
2. A HRM közjogi deregulációja és decentralizációja a kormányzati igazgatásban	118
3. A digitalizáció és a HRM előtt álló kihívások	125
4. A stratégiai HRM	131
Hatodik rész: Nemzetközi trendek	143
1. Bevezetés	143
2. Közzszolgálati modellek, mintaadó és mintakövető országok	144
2.1. Angolszász modell	146
2.2. Porosz-német modell	150
2.3. Francia modell	152
2.4. Még néhány gondolat a közzszolgálati modellekről és mintákról	165
3. Átmenet a karrierrendszerekből a munkaköri rendszerek felé	170
4. Átmenet a közjogias szabályozásból a szerződéses szabályozás felé	173
Felhasznált források	177
Irodalom	177
Jogforrások	187
Kormányhatározatok	187
Rendeletek	188
Törvények	189
AB határozatok	190
Külföldi jogforrások	190
Egyéb források	191

## Rövidítések

Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ász.	Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
Áttv.	Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény
BCE	Budapesti Corvinus Egyetem
Bjt.	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
BM KÖZSTAT	Belügyminisztérium Közszolgálati Statisztikai Információs Rendszer
BM KSA	Belügyminisztérium Közszolgálati Statisztikai Adatgyűjtés
DTK	Döntést Támogató Központ
Esztjtv.	Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény
EU	Európai Unió
Gstv.	A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény
GYEMSZI	Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet
Haj.	A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény
Hjt.	A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
HRM	humánerőforrás-menedzsment
Hszt.	A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Iasz.	Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény
IMD	Institute for Management Development
Kit.	A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Koncepció	<i>Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra) című anyag</i>



KÖSZI	Közzszolgálati Személyügyi Interfész
KÖZIGTAD	a közigazgatási tisztviselők adatai
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KSZDR	Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer
KSZK	Kormányzati Személyügyi Központ
Ktjv.	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
Kttv.	A közzszolgálati tisztviselőről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Ktv.	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Küt.	A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény
MÁK KIRA	a Magyar Államkincstár központosított illetményszámfejtő rendszere
MAR	munkaköralapú rendszer
MP 11.0	Magary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
Mttv.	A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
a Munka Törvénykönyve	A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NAVszjt.	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény
NAV-törvény	A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
NPM	New Public Management
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

RFP	Répertoire des Fiches de Poste (Munkaköri leírások gyűjteménye)
RIME	Répertoire Interministériel des Métiers de l'État (Államimunkakör-családok kormányzati katasztere)
RME	Répertoire Ministériel des Emplois (Minisztériumi munkaköri kataszter)
TÉR	teljesítményértékelési rendszer
TQM	Total Quality Management
Üszt.	A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény
WEF	World Economic Forum

*Feleségemnek. Soli Deo gloria.*

# Előszó

*Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben* című értekezésemben<sup>1</sup> még csak azzal foglalkoztam, hogy miként vált a *változás* a közszolgálati jogi szabályozás jellemzőjévé, milyen következményekkel járt a joganyag sorozatos, sok esetben egymással ellentétes irányú módosítása, hogyan váltották egymást a különböző koncepciók.

Ekkor még nem tartottam indokoltnak, hogy a szabályozási korszakok változását *paradigmaváltásnak* minősítsem, úgy gondoltam, hogy az elmélet által alkotott modellekkel és mintákkal továbbra is leírható, megérthető a közszolgálat fejlődése. Azt már lehetett látni, hogy mélyreható változások kezdődtek a nemzetközi és a hazai szinten egyaránt, de még nem rajzolódott ki, hogy ezek hova fognak vezetni, meg fogják-e haladni az éppen érvényes paradigma kereteit.

Bizonyossággal állítani lehetett, hogy a weberi bürokratikus állam leépülésével a tradicionális karrierrendszer sem tartható fenn tovább, a közszolgálat már nem zárható el a munkaerőpiactól, s csak abban az esetben tud versenyezni a képzett munkaerőért, ha kiválasztási, javadalmazási, ösztönzési rendszere rugalmasan tud alkalmazkodni a piac viszonyaihoz. Úgy gondoltam azonban, hogy ez a rugalmas alkalmazkodás, bármennyire megreformálja is a közszolgálat jogi és HRM-környezetét, továbbra is megőrzi közjogi-államszervezési jellegét, és a pártsemlegesség, a pártatlanság, valamint a stabilitás, a biztonság és a kiszámíthatóság szellemében működik. *De lege ferenda* javaslataim is ezt a szemléletet tükrözték: a munkakör középpontba állításával, valamint a kormányzati személyzetpolitika feltételeinek megteremtésével dinamizálható a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás, s a pragmatika valamennyi elemét átfogó, a közszolgálat absztrakt egységére épülő életpályamodell alapjául szolgálhat a jogi szabályozás megújításának, amely stabilitást biztosít munkáltónak és közszolgálati tisztviselőnek egyaránt, s a követelményeket egységesen kiszámíthatóvá, átláthatóvá teszi.

Ezzel szemben ma azt lehet tapasztalni, hogy a változások *gyorsabban és mélyrehatóbban* következtek be. A rendszerváltozáskor Magyarország élen járt a karrierrendszer bevezetésében, ma – úgy tűnik – élen jár annak lebontásában. A közszolgálat törvényi szabályozásának fragmentálódása elért egy olyan

<sup>1</sup> Hazafi Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009b.

szintet, amelyről már nem a széttöredezettség, hanem inkább a „szétesés” jut eszünkbe.<sup>2</sup> A közszférában ma tizennyolcféle foglalkoztatási jogviszonyban lehet dolgozni, ezekből nyolcat alkalmaznak a közigazgatásban. Még azonos jogálláson belül is munkáltatónként különböznek az alapvető foglalkoztatási feltételek (például kinevezési feltételek, illetménymegállapítás). A megszüntetett egységes közjogi szabályozás helyébe szervezeti szinten felépített, új, egymással összehangolatlan belső szabályrendszer lépett. A közjogi dereguláció és decentralizáció következtében növekedett a munkáltató hatalma, csökkentek a törvényi garanciák, a „tisztviselők” függősége felerősödött.

Az egységes státusz „felszámolása” nemzetközi jelenség, de eltűnni látszik az *egységes munkáltató* is. Egyre nagyobb teret nyer a szerződéses alkalmazás. A külszolgálat, a rendvédelem és a katonaság hagyományosan önálló státuszszabályozása mellett a közoktatásban, a felsőoktatásban, illetve a kórházakban is speciális jogállású személyzet dolgozik.

A változásoknak sokáig egységes ideológiai keretet adott a *New Public Management*. A neoliberais államfelfogás bukásával azonban ez megszűnt, bizonytalanság, újabb útkeresés nehezíti a reformok továbbvitelét. Nem sikerült empirikusan igazolni, hogy az állam leépítésével, a közfeladatok kiszervezésével, a magánjogi megoldásokkal nagyobb hatékonyságot lehet elérni. Nem egyértelmű, hogy az egyes országok milyen irányba szeretnék továbbvinni a reformokat, csupán annyi tűnik bizonyosnak – Demmke után szabadon –, hogy minden ország végérvényesen szakítani akar a hagyományos bürokratikus modellel, de azt még nem tudja, hogy valójában mit szeretne helyette.<sup>3</sup>

A bonyolult kölcsönhatások következtében egyre nehezebb kategorizálni az egyes országokat abból a szempontból, hogy melyik modelladó ország hatása alatt fejlődnek, mivel *tértől és időtől függően más és más minta érvényesül* ugyanabban az országban. A francia példa pedig azt mutatja, hogy Franciaország olyan útra lépett, amelynek végén közszolgálatának nagy valószínűséggel kevés köze lesz mindahhoz, amit ma *francia modellnek* nevezünk.

A fentiek alapján zavarba jön az ember, mert „meglévő véleménye, beállítotttsága, gondolata, ismeretei” ellentmondásba kerülnek mindazzal, amit tapasztal.<sup>4</sup> A közszolgálat fejlődése során olyan változások következtek be, amelyek

<sup>2</sup> Kiss György: Összegzés. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 307.

<sup>3</sup> Lásd ehhez a 341. lábjegyzetet!

<sup>4</sup> Poór Ferenc: Paradigmaváltás. *HR Portál*.

eredményeként gyökeresen *másként kell gondolkodnunk* alapvető nézetekről, fogalmakról, jelenségekről, mint a rendszerváltozás időszakában. Bizonyos fogalmak elvesztették érvényességüket, más kategóriák még csak most vannak születőben. Mindez azt bizonyítja, hogy paradigmaváltáshoz érkeztünk a közszolgálatban is. Erről szól ez a könyv.

Vákát

# Bevezetés

„...és szárnyat növesztünk a reményre.”  
(Czilli Aranka)

Ez a monográfia a doktori értekezésemre, valamint a 2018-ban sikeresen teljesített habilitációm részét képező téziszfüzetre, továbbá különböző kutatási programokban<sup>5</sup> való részvétel eredményeként született publikációkra épül. A művek általában multidiszciplináris megközelítéssel tárgyalják a közszolgálati jogi és emberi erőforrás aktuális kérdéseit. Ezt a módszert a monográfiában is szeretném megőrizni, mivel nemcsak a jogalkotásban, hanem a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodásban is paradigmaváltásnak lehetünk szemtanúi.

A monográfia hat részből s több fejezetből áll. Az első részben a közigazgatás közszolgálati jogi szabályozásának 1990 utáni korszakait elemzem. Az egyes korszakokat közpolitikai és jogi környezetük alapján mutatom be.

A Ktv. a *megkülönböztetett és védett* közszolgálat eszményét valósította meg. A tudományos szakirodalomban karrierrendszernek nevezett szabályozást a kilencvenes évek elején általánosan elterjedtnek lehetett tekinteni az akkori Európa nyugati felében, de a kelet-közép-európai országok is fokozatosan alakították ki saját rendszerüket a karrierelvek alapján. A sort Magyarország nyitotta meg a Ktv. elfogadásával. Néhány évvel később az NPM hullámai a „kevesebb állam” gondolatát hozták el, amelynek hatására egyre kevésbé gondolkodtak

<sup>5</sup> A tudományos munkák keretét két kutatás képezte: az egyik az ÁROP-2.2.17 azonosító jelű, „Új közszolgálati életpálya” projekt keretében megvalósított, az „Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya” című kutatási program (életpálya-kutatás) volt, amelyben a kutatás vezetőjeként és kutatóként vettem részt. A kutatás a személyzeti rendszerben 2010–2013 között bekövetkezett változásokat, valamint a magyar közszolgálatban működtetett emberierőforrás-gazdálkodás helyzetét, fejlődését, fejlesztési lehetőségeit vizsgálta. Alapvető célja volt, hogy átfogó képet nyújtson arról, hol tart, és merre fejleszthető a közszolgálat. A másik a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítójával, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekthez kapcsolódóan indított *Zrínyi Miklós Habilitációs Program* keretében végzett kutatásom volt. Célja az volt, hogy megvizsgálja, milyen szerepet játszik a stratégiai alapú személyzetpolitika a közigazgatás utánpótlásának biztosításában, illetve feltárja a közigazgatás utánpótlásának jellemzőit a hazai és a nemzetközi szinten egyaránt, s elősegítse az utánpótlást biztosító HR-intézmények, -eszközök, -módszerek alkalmazását. Arra kerestem a választ, hogy melyek azok a rendszerszintű problémák, amelyek veszélyeztetik a magyar közigazgatás utánpótlását, illetve HR-eszközökkel hogyan növelhető a munkaerő vonzó- és megtartóképessége.



a közszolgálatról *közjogi államszervezésként*, sokkal inkább *menedzsment-technikai* kérdésként kezelték. Megkezdődött a megkülönböztetett és védett közszolgálat intézményeinek lebontása s a köztisztviselők státuszának közelítése az általános munkajogi szabályozáshoz. Ezt a folyamatot nevezzük a közszolgálati és munkajogi szabályozások közötti konvergenciának. A köztisztviselői ethosz megerősítésének szándéka azonban esetenként helyrebillentette az egyensúlyt. A 2001-ben elfogadott közszolgálati életpálya-törvény több rendelkezése a *köztisztviselői ethosz* visszaerősítésének irányába mutatott. Az egységes életpályamodell újra fordulatot jelzett 2010 után. A *Magyary Program* meghirdette az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetését. Ugyanakkor a központi kérdés, nevezetesen az, hogy a közigazgatás személyi állományának jogi helyzete hogyan alakul, sokáig nyitva maradt. A választ a 2018. évi CXXV. törvény adta meg. Míg az előző korszakokra egyformán jellemző volt, hogy a karrierrendszer alapintézményei a változások ellenére fennmaradtak, addig a Kit. ezeket megszüntette. Többek között ez teszi a korszakváltást paradigmaváltássá.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény *új korszakot* nyitott a közigazgatás közszolgálati szabályozásában. Az új törvénnyel a kötött, zárt karrierrendszer, illetve a rugalmas, nyitott, munkaköri rendszer közötti „útkeresés” fejeződött be, amely során hol az egyik, hol a másik irány erősödött fel. Ezt jól példázza, hogy a *Magyary Program* még az állam visszaerősítésének folyamatába ágyazva egy közjogi alapokon álló, stabil, kiszámítható, speciális szakmai-etikai elvárásokra épülő közszolgálatot képzelt el, s meghirdette az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetését a közigazgatásban, a rendvédelemben és a honvédelemben egyaránt. Ezzel szemben az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény már a rugalmas és nyitott szabályozási koncepciót képviselte, míg a Kit. egyértelművé tette a karrierrendszerrel való szakítást.

Kérdés azonban, hogy a Kit. által megvalósított paradigmaváltás  *mennyiben írható le* a hagyományos karrierrendszer és a közjogi szabályozás lebontásának, valamint az általános munkajogi szabályozáshoz való közelítés nemzetközi szinten jól ismert folyamatával. A Kit. egyfelől szakított az életpályamoddellel, erőteljes közjogi deregulációt és szabályozási decentralizációt valósított meg, másfelől azonban a karrierrendszerekre jellemzően központosította a létszám-gazdálkodást, a szerződéses szabályozástól idegen egyoldalú beavatkozási lehetőséget teremtett a munkáltató számára, s a helyi szabályozás dominanciája ellenére továbbra is kizárja a kollektív szerződést. Tehát a Kit. paradigmaváltása csak részben esik egybe a nemzetközi trendekkel, bizonyos tekintetben azonban „egyedülálló”. A monográfiában ennek a sajátosságnak a részleteit tárgyalom.

A Kit. paradigmaváltása azonban *más kérdéseket* is felvet. Milyen hatással van a törvény a közszolgálati jog „klasszikus” kérdéseire? Van-e realitása az egységes életpályamodellnek? Hogyan alakul a szabályozás egysége és differenciáltsága? A rugalmas szabályozás mennyire lesz igazságos és méltányos? A megnövekedett munkáltatói hatalomnak milyen korlátjai vannak? Adottak-e a HRM-feltételek a nagyobb önállóságból fakadó előnyök kihasználásához? A gyors alkalmazkodásból adódó előnyök ellensúlyozzák-e a stabilitás hiányából fakadó hátrányokat? A helyi szintű, belső szabályozások által teremtett eltérő munkafeltételek hogyan hatnak a belső munkaerő áramlására, lesznek-e leszakadó területek? Hogyan egyenlíthetők ki az indokolatlan különbségek? Fenntartható-e, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény eltérő koncepciót követ, mint a Kit.? A monográfiában ezekre a kérdésekre is keresem a választ.

A második részben az *egységes közszolgálati életpályamodellre* épülő jogi szabályozás *koncepciójával* foglalkozom. A jogi szabályozás elemzésének konklúziója, hogy az egységes életpályamodellnek sem a közigazgatásban, sem pedig a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem viszonylatában jelenleg nincs realitása. A Kttv. fokozatosan „kiüresedett”, hatálya lényegében a helyi önkormányzatokra korlátozódik. A Magyar Programban szereplő hivatásrendek (kormánytisztviselők, rendvédelmi szervek hivatásos állománya, hivatásos és szerződéses katonai jogviszonyban állók) jogállását szabályozó törvények eltérő szabályozási koncepciót követnek, szétartásuk felerősödött, az egységesítés alapjának tekintett munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítése nem történt meg. Az egységes munkaköri rendszer bevezetése elmaradt.

A monográfia harmadik részében a közigazgatás *létszámához* kapcsolódó kérdésekkel foglalkozom. Abból indulok ki, hogy a közigazgatás humán kapacitását befolyásoló hatékony létszám-gazdálkodás nem megoldott. Létszámadatok elemzésével bemutatom, hogy magas a kormányzati foglalkoztatás aránya, és – a létszámcsökkentések ellenére – tendenciaszerűen növekszik a közigazgatás létszáma. Megvizsgálom, hogy mi ennek az oka. Bemutatom, hogy a létszám-gazdálkodásnak milyen hatékonysági problémái vannak, s milyen paradigmaváltozásra van szükség a létszámról való gondolkodásban. Foglalkozom a közigazgatás személyi állományának létszámösszetételével is. Elemzem a nemekre, az életkorra, illetve a szakképzettségre vonatkozó adatokat.

A negyedik részben a magyar közszolgálat legjelentősebb HRM-fejlesztését, a *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszert* mutatom be, s értékelem

helyét, szerepét, jelentőségét a stratégiai HRM megteremtésében. A KSZDR nemzetközi viszonylatban is kiemelkedő közigazgatási innováció. Nemcsak technológiai újítást jelent, hanem megváltoztatja a közigazgatás kultúráját, elsősorban a humánerőforrással kapcsolatos szemléletet. Ösztönzi a kreativitást és az innovatív gondolkodást, s megteremti a feltételeket ahhoz, hogy a vezetők az új HRM-tudást képesek legyenek alkalmazni az új – esetenként – rendkívüli helyzetekre is.

Az ötödik részben bemutatom, hogy a hagyományos jogi-adminisztratív személyügyi tevékenység hogyan válik a vezetés stratégiai partnerévé, s ezáltal hogyan valósul meg a *humán orientációjú szervezetfejlesztés*. Ez a „minőségi ugrás” szükséges ahhoz, hogy a Kit. által biztosított rugalmasság és szabályozási önállóság valóban hatékonyságnövekedést hozzon. Tárgyalom a digitalizáció HRM-re gyakorolt hatását, és bemutatom a digitális technológián alapuló közszolgálati HRM-fejlesztés nemzetközi trendjeit.

A monográfia hatodik részében a *nemzetközi trendekkel*, közszolgálati modellekkel, mintákkal, valamint a karrierrendszer átalakításával és a közjogi szabályozás lebontásával foglalkozom.

# Első rész

## A közszerológálati jog 1990 utáni korszakái

### 1. Bevezetés

A közszerológálati jog<sup>1</sup> hosszabb időszerókat átfogó, komplex elemzésével foglalkozó művek<sup>2</sup> 2014 előtt születtek, ezért értelemszerűen nem térhetek ki a későbbi jogalkotásra. A Kit. egy hosszabb időszerókat zár le, s olyan kérdésekre ad választ, hogy meddig jutott a karrierrendszer lebontása, a közjogias szabályozás közéletítése az általános munkajogi szabályokhoz. Megvalósult-e az egységes életpályamodell, illetve sikerült-e megőrizni a szabályozás egységét?

Ugyanakkor a közelmúlt törvényalkotása nem ragadható ki a közszerológálati jog *fejlődésének folyamatából*, mert az előzmények ismerete nélkül nem tárhatók fel a mai állapothoz vezető okok, körülmények.

Már a doktori értekezésemben felosztottam a közszerológálati jog korszakait attól függően, hogy éppen milyen személyzetpolitikai célok és szándékok uralták az egyes időszerókat. Jellemeztem a korszakok szabályozási koncepcióját, s feltártam a változások mögött meghúzódó összefüggéseket. Az alábbi részben visszatérek a közszerológálati jog fejlődésének „nagy” szakaszaihoz, s kiegészítem azokat a 2010 utáni jogalkotás elemzésével<sup>3</sup> azért, hogy szintézisét adjam a közszerológálati jog rendszerváltozás utáni fejlődésének. A magam részéről ezzel kívánok hozzájárulni a mai helyzet összefüggéseit feltárni szándékozó tudományos munkákhoz.

<sup>1</sup> Közszerológálati jog alatt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt, valamint a később helyébe lépő jogállási törvényeket s azok végrehajtási jogszabályait értem.

<sup>2</sup> Hazafi (2009b): i. m.; Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010; Gajduscek György: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.

<sup>3</sup> Hazafi Zoltán: A közszerológálati jog elmúlt 20 évéről. In Miskolczi Bodnár Péter – Kun Attila – Boóc Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog: húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019a. 217–228.