

II. fejezet

A legújabb fejlődési irányok a német közszolgáltatásban

Bevezetés

A német közszolgáltatás még ma is a szigorúan zárt karrierrendszerek mintapéldája. A közigazgatás és annak részeként a közszolgáltatás modellekbe sorolása a modernkori közigazgatás történeti gyökereit tekintve indokolható.¹ Hiszen ma az információáramlás hihetetlen mértékű felgyorsulása, a nemzetközi tömörüléseken belüli folyamatok sora, a globalizációs jelenségekre való reagálás kényszere igényli és egyben kikényszeríti a közigazgatás, a közszolgáltatás reformtörekvéseinek folyamatos jelenlétét, megújulását, a „kísérletezgetéseket”, és mindezek a folyamatok trendeként söpörnek végig a világ országain. Így az egykori klasszikus közigazgatási és közszolgáltatási modellek között is tetten érhető az egymásra figyelés és – részben ennek köszönhetően – az egymás megoldásainak adaptálására tett törekvések. A nemzeti közigazgatásokba és közszolgáltatásokba történő reformelemek beültetésére tett próbálkozások nagymértékben megbontják a korábbi modellekbe tartozás tendenciáit. Az egykori nagy klasszikus európai közigazgatási és közszolgáltatási modellek köréből a két kontinentális rendszer² egyike a német (más, a gyökerekre utaló elnevezésekkel, porosz vagy germán). Mint látni fogjuk, közszolgáltatuk (csakúgy, mint a közigazgatás egésze) lassan mozdul, de a fejlődési tendenciák őket sem kerülik el.

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája

Természetes, hogy a német közszolgáltatás szabályozása tekintetében is elsősorban az államberendezkedés és az ahhoz igazodó közigazgatási struktúra játssza a meghatározó szerepet. Föderális állam lévén valójában azt mondhatjuk, hogy

¹ SZAMEL et al. 2011: 25–36.

² A másik nagy kontinentális közigazgatási modell a francia, míg a manapság a világszerte számottevő befolyást gyakorló harmadik modell az angolszász.

a nagymértékben decentralizált államberendezkedésnek köszönhetően a szövetségi központi szint döntéshozói kompetenciája korlátozott; éppígy közszolgálati területen is meghatározó a tartományok jogalkotói hatásköre.

A német közszolgálat létszáma közel ötmillió fő. A közigazgatásban dolgozó köztisztviselőkből, közalkalmazottakból és munkavállalókból, valamint bírásokból, katonákból áll, akik a német szövetség, a tartományok és a helyi önkormányzatok szolgálatában gondoskodnak az állam működtetéséről, és szolgálják a közérdeket.³

A rájuk vonatkozó közszolgálati szabályozás részletes és kimerítő. A közszolgálati rendszer még ma is szigorúan zárt, karrierjellegének köszönhetően e szabályozás elkülönül a magánmunkaerő-piaci szabályozástól.⁴ A közszolgálati kategóriák foglalkoztatási jogviszonyait alapvetően közjogi jogszabályok rendezik. Már maga a német alaptörvény is számos közszolgálatra vonatkozó rendelkezést tartalmaz, vagy legalábbis számos elemében érinti annak különböző aspektusait. Többek között kitér a közhivatal-viselés jogára, a közszolgálati alkalmazásban megszerzett jogok vallási hovatartozástól független gyakorolhatóságára, a közjogi kinevezéssel rendelkezők közhatalom-gyakorlásra való jogosultságára és kötelezettségére, továbbá arról is rendelkezik, hogy a közszolgálat szabályozása, illetve – és ez témánk szempontjából kiemelendő – annak továbbfejlesztése során figyelemmel kell lenni a hivatásos közszolgálat alapelveire.

A köztisztviselő közszolgálati jogi értelemben az államnál vagy más, munkáltatói joggal felruházott közjogi intézménynél szolgálatot vállaló, aki meghatározott törvény által szabályozott közjogi és lojalitási/hűségi jogviszonyban áll. A köztisztviselői jogviszonyt a közhatalmi aktust tanúsító hivatalos okiratba foglalt kinevezés átvétele alapozza meg.

Az alaptörvény rendelkezik arról, hogy főszabály szerint közhatalom gyakorlására azon közszolgálati alkalmazottak kapnak felhatalmazást, akik közjogi szolgálati és lojalitási/hűségi jogviszonyba nyertek kinevezést.

A Német Szövetségi Köztársaság államberendezkedéséből adódóan munkáltató a szövetség, a tartományok és a helyi önkormányzatok, a társadalombiztosítás, és ezen túlmenően a köztisztviselők alkalmazásban állhatnak az állami felügyelet alatt álló közjogi testületeknél, intézményeknél, alapítványoknál.

³ *Öffentlicher Dienst.*

⁴ Mint ahogy az egész jogrendszert a duális jelleg, a magánjog és a közjog elkülönülése határozza meg.

A kinevezett köztisztviselők (*Beamtinnen/Beamten*) alkalmazási viszonyainak szabályozását közjogi törvények rendezik. E jogszabályok mind szövetségi, mind tartományi, mind helyi szinteken jelen vannak, és 2009-es hatállyal megújultak. 2006-ban indult útjára az úgynevezett I. föderalizmusreform, amely fontos változások kezdetét hozta a közszolgálatot érintő jogalkotási hatásköröket illetően is. Ez konkrétan abban nyilvánul meg, hogy azóta a tartományi köztisztviselői törvények már nagyobb mértékben térhetnek el a szövetségi szabályozástól (a köztisztviselői törvénytől), mint korábban. A tartományok határozhatják meg saját közszolgálatuk tekintetében a munkaerő-felvételi, előmeneteli szabályokat, sőt a javadalmazást, illetve a nyugdíjak mértékét is. Így a szövetségi kormány is csak az összes köztisztviselő alapvető jogait és kötelességeit illetően fogadhat el „szabványosított” jogszabályokat. A gyakorlatra azonban továbbra is az a jellemző, hogy csekély mértékűek az eltérések a különböző tartományi szabályok között. Ennek okai összetettek. Egyrészt az alkotmányos elvek karrierrendszeri jellegére, másrészt a Szövetségi Alkotmánybírósnak a közszolgálat alapelveit hagyományosan interpretáló – precedensjellegű –, a közszolgálat egységességének megőrzését előnyben részesítő döntéseire vezethetők vissza.

Az I. és a II. föderalizmusreform a szövetségi állam szervezetrendszerét kívánta egyszerűsíteni. A közszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény, amely a reformok során lépett hatályba, mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást alapozott meg a köztisztviselők jogviszonyát illetően is. A reform első szakaszához köthető, hogy – a jogalkotói hatáskörök, a döntési kompetenciák, a politikai felelősség és a közigazgatási tevékenység, valamint a feladatok elosztásának újragondolásával párhuzamosan – a közszolgálati jog tekintetében is kiemelt szerephez jutottak a tartományok.

Ennek megfelelően a közszolgálati státusz meghatározó elemeit az alap-törvény, a jogállás részleteit pedig a szövetségi köztisztviselői kerettörvény, a szövetségi köztisztviselői törvény, a tartományi köztisztviselőkre vonatkozó törvény, valamint az egyes tartományi köztisztviselői törvények szabályozzák.

A szövetségi köztisztviselőkről szóló törvény szövetségi szinten szabályozza a kinevezésre, az életpályára, az áthelyezésre, a kirendelésre és a közszolgálati jogviszony megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket, a jogokat és a kötelezettségeket, a személyzeti igazgatásra, a jogorvoslatra és a jogvédelemre vonatkozó kérdéseket. A szövetségi tartományok, az önkormányzatok és egyéb, a közjog hatálya alá tartozó szervek esetében a köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályokat az egész szövetségben egységesen a köztisztviselői státusztörvény fekteti le.

A tartományi és a tartományokban működő helyi önkormányzatok köztisztviselőire vonatkozó egyéb szabályok képezik a következő szintet; így például az előmenetelükre vagy a juttatásaikra/ellátásukra vonatkozó kérdések tekintében az egyes tartományoknak van jogalkotási kompetenciájuk.

Ma már világszerte tendencia, hogy a rugalmas munkaerő-gazdálkodás igényével a közszolgálatban egyre nő a szerződéses alkalmazottak aránya. Így természetesen a német közszolgálatban is találkozhatunk munkaszerződéssel foglalkoztatottakkal, akiknek az aránya a korábbiakhoz képest magasabb. Jogviszonyukat az általános munkajogi szabályok, valamint a vonatkozó kollektív szerződések egyedi előírásai szabályozzák. A 2005 előtti gyakorlattal szemben azonban a kollektív szerződések már nem országosan egységesek; hanem külön kollektív szerződés létezik a szövetségi, illetve a tartományi közszolgálati dolgozók részére. Ez utóbbit alkalmazzák a helyi önkormányzatok is. A kollektív szerződésekre vonatkozó új szabályozás céljai között a közszolgálat hatékonyságának és hatásosságának fokozása; a feladat- és teljesítményorientáció; az ügyfél- és piacközpontúság; a racionalizáció, az egyszerűsítés és az átláthatóság, a praktikusság és a munkaerőpiaci vonzerő, a diszkriminációmentesség, a köztisztviselői jog lazítása; a közalkalmazottak és a fizikai dolgozók számára egységes kollektív szerződési szabályozás megteremtése szerepelt.

A rájuk vonatkozó szabályozás jelentősége annál is inkább kiemelkedő, mivel a német közszolgálatban a nagyobb létszámarányt – mind a szövetségi, mind a tartományi, mind az önkormányzati szinteken – a munkajog hatálya alatt foglalkoztatottak képviselik mint közalkalmazottak és munkások (fizikai dolgozók), míg a közjogi alapon foglalkoztatott köztisztviselők létszáma kisebb arányú.

Egyéb közszolgálati kategóriákról is szólva közjogi jogszabály hatálya alá tartoznak a bírói jogviszonyt szabályozó törvény rendelkezései alapján alkalmazott bírák⁵ és a katonák jogviszonyát rendező törvény hatálya alá tartozó katonák,⁶ akik a szövetséggel állnak jogviszonyban. Illetve közjogi jogszabály, speciális rendelkezések vonatkoznak természetesen további, a közjog hatálya alá tartozó jogalanyokra; úgy mint például a törvényhozó hatalmi ágban a parlamentek képviselőire vagy az önkormányzatok választott képviselőire (polgármesterekre), a végrehajtó hatalmi ágban a miniszterekre, illetve a politikai tanácsadókra stb.⁷

⁵ Deutsches Richtergesetz.

⁶ Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten.

⁷ WOLFF 2011.

2. A közszolgálati jog differenciálódása

A német szövetségi állam és a közigazgatás felépítését illetően az alaptörvény három alapelve kiemelkedő jelentőségű: a) a hatalommegosztás elve; b) a szövetségi állam elve; valamint c) a helyi önkormányzatiság garantálása.⁸ A körülbelül 4,8 millió közszolgálati dolgozó alapvetően kétféle jogállásban látja el feladatait. Az állami hatalom rendszeres gyakorlását az alkotmányi rendelkezés fő szabálya szerint a közszolgálat azon tagjaira kell bízni, akik közjogi jogszabályok alapján lojalitással tartoznak (hűségi kapcsolatban állnak az állammal). Alapvetően a közigazgatás tisztviselői, a bírák és a katonák alkotják ezeket a csoportokat. A közjogi jogviszonyban álló köztisztviselőkön kívül a kollektív szerződéssel foglalkoztatottak (*Tarifbeschäftigte*) további kategóriákra oszlanak; a közalkalmazottakra (*Angestellte*)⁹ és a fizikai dolgozókra, munkásokra (*Arbeiter/Arbeiterin*). A munkaszerződések és különösen a kollektív szerződések vagy bérmegállapodások által szabályozott jogviszonyuk létrejöhet határozatlan, illetve határozott időre is. Esetükben a „kölcsonös csere” elve meghatározó (és nem az úgynevezett gondoskodási/ellátási elv, amely az emelt szintű jóléti szolgáltatásokra való jogosultságot jelenti valójában a közjogi jogszabály alapján alkalmazott köztisztviselőknél). A hűség és a pártatlanság kötelezettségét velük kapcsolatban nem rögzíti a jogszabály, és – a köztisztviselőkkel ellentétben – az ebbe a két kategóriába tartozóknak van sztrájkjoguk. Nyugdíjba vonuláskor az általános nyugdíjszabályok vonatkoznak rájuk.¹⁰

Az erős decentralizációnak köszönhetően a német közigazgatásban kivételes, ha a szövetségi szervek közvetlenül járnak el, mivel a német állam közigazgatásának legfontosabb elemei a tartományok. Ezért szövetségi szinten az összes közszolgálati alkalmazottnak csupán mintegy tizede dolgozik (beleszámítva az összes katonát is). Az alacsony arány további oka, hogy az alkotmányos rendelkezések szerint úgynevezett konkuráló hatáskörök alapján dől el, hogy a szövetségnek vagy a tartományoknak van-e hatáskörük az egyes területeken.¹¹

⁸ *Der öffentliche Dienst des Bundes* 2014.

⁹ E közalkalmazotti kategória jogállása eltér a magyar közalkalmazotti, az 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó – nálunk közjogi kinevezéssel rendelkező – réteg jogállásától.

¹⁰ DEMMKE–MOILANEN 2010: 55. Bár majd láthatjuk, hogy a tendencia Németországban is a nyugdíjrendszerek közelítése.

¹¹ A német közigazgatásról összefoglaló jelleggel lásd például LINDER 2020a.

3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei

3.1. Alapelvek

Alaptörvényi rendelkezés, hogy a közszolgálat szabályozása és annak továbbfejlesztése során figyelemmel kell lenni a hivatásos közszolgálat alapelveire. Valójában erre az alkotmányos rendelkezésre vezethető vissza az a tény, hogy a német közszolgálat hagyományosan csupán korlátozottan nyitott a reformokra; hiszen a mindenkori szabályozásnak összhangban kell állnia ezen – a weimari alkotmányban lefektetett – elvekkel.¹² Az elvek a tradicionális karrierrendszerű felfogást tükrözik, amely szerint a köz szolgálja a köz érdekében munkáltatójának, azaz az államnak szenteli életét, semleges, pártatlan és betartja az esélyegyenlőségre, egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályokat. Cserébe az állam élethossziglan gondoskodást, ellátást biztosít a köz kinevezett szolgálja és családja részére. Ez garantálja a politikai és egyéb jellegű függetlenségét, továbbá megteremti a feltételeket ahhoz, hogy a tisztviselő teljes egészében a feladatai ellátására koncentrálhasson.¹³

Mivel az alaptörvény előírja, hogy a jogalkotás során figyelembe kell venni a hivatásos közszolgálat hagyományos elveit, ezek az alapelvek zsinórmértékül szolgálnak mind a szövetségi, mind a tartományi jogalkotás számára.

Az alapelvek a közszolgálat fejlődésével párhuzamosan alakultak ki, és fejlődtek tovább. Mindezek alatt a hivatásos közszolgálat strukturális alapelvei értendők, amelyeket kötelezőnek ismernek el,¹⁴ és hosszú ideig megőrizték őket. A hivatásos közszolgálat hagyományos alapelveit folyamatosan fejleszti a Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlata. Amikor a bíróság határozatot hoz, a közszolgálati jog törvényhozó általi megváltoztatásának jogszerűségét mindig ezekkel az elvekkel mérik.¹⁵ Ugyan adott közszolgálati szabályváltoztatás nem sértheti ezeket az elveket, de természetesen a jogalkotónak van mozgástere annak érdekében, hogy a társadalmi élet változásaihoz igazodhasson.

¹² WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018: 361–362.

¹³ LINDER 2020b: 60.

¹⁴ Legalábbis a weimari birodalmi alkotmány értelmében kötelező érvényűnek ismerték el. Így a mai német közszolgálati jog egyes szerkezeti elvei tehát 1919 utániak.

¹⁵ A 2006. évi alkotmányreform során az alaptörvény 33. cikk (5) bekezdése kiegészült azzal, hogy a közszolgálati jog szabályozása és „továbbfejlesztése” a hagyományos elvek figyelembevételével történik. A korábbi alapelvek továbbra is érvényesek, és meghatározzák a hivatásos közszolgálat modelljét.

A hagyományos közszolgálat alapelvei közé tartozik például az élethosszig tartó foglalkoztatás elve, az ellátási elv, a teljesítményelv, az életpályaelv, a párt-politikai semlegesség elve, a sztrájktilalom elve, a munkáltató gondoskodási kötelessége.¹⁶

3.2. Jogforrások

A közszolgálati jog forrásai körében a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, a szövetségi köztisztviselői kerettörvény,¹⁷ a szövetségi közszolgálati törvény,¹⁸ a közszolgálat átszervezéséről szóló törvény,¹⁹ a tartományi köztisztviselőkre vonatkozó törvény²⁰ és a tartományok köztisztviselői törvényei rendezik a lényegi kérdéseket. Fontos kiemelni, hogy mind a szövetségnek, mind a tartományoknak vannak további, a köztisztviselőkre vonatkozó törvényeik (például illetménytörvény), illetve alacsonyabb szintű jogforrásaik.

4. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői

A közszolgálati személyzeti politika elvei mentén történő jogalkotás a szövetség és a tartományok között oszlik meg. A szövetség a szövetségi közszolgálatra és bizonyos kérdésekben az egész német közszolgálatra vonatkozóan alkot jogot, míg a tartományi döntéshozatal jelentős részben a tartományi jogalkotók hatáskörébe tartozik. E két szint jogalkotása meghatározó a helyi önkormányzatok tekintetében is. Ennek megfelelően a személyzetpolitika szereplői is számos szinten vannak jelen; így a szövetségi és a tartományi kormányzati szinteken, a helyi önkormányzatok szintjén. Ugyanakkor a decentralizáció, amely az államberendezkedésen túl a közigazgatásban is meghatározó (és ez a jelenség a föderalizmusreformok következtében még inkább előtérbe került), azt is jelenti,

¹⁶ *Der öffentliche Dienst des Bundes* 2014: 42.

¹⁷ Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), amelynek az I. föderalizmusreform óta már csak néhány rendelkezése hatályos.

¹⁸ Bundesbeamtengesetz (BBG).

¹⁹ Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts – Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG), amely a reform fő rendelkezéseit ülteti be a köztisztviselői törvényekbe.

²⁰ Gesetz zur Regelung der Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern – Beamtenstatusgesetz (BeamtStG).

hogy a jogszabályi keretek között egyes szervezeteknek is jelentős decentralizált hatásköreik vannak; így a személyzeti politika egyes területein is. A magasabb szintek ajánlásokat fogalmaznak meg számukra a szervspecifikus személyzeti politika kialakításáról és megvalósításáról.

Ugyanakkor – és ez nagyon fontos, Nyugat-Európában általános gyakorlat – a személyzeti politika jelentős szereplői a szociális párbeszéd keretében a köztisztviselők érdekképviselői szervei is.²¹ Meghatározott, a köztisztviselők élet- és munkakörülményeit érintő kérdésekben a különböző tisztviselői tömörülések, szakszervezeti szövetségek megkerülhetetlenek; együttdöntési jogosítványaik vannak. Egyéb fórumok is fontos szerepet töltenek be a személyzeti politikához kapcsolódó kérdéseknél, úgymint a személyzeti tanácsok vagy a személyzeti bizottságok. E kérdéseket a szövetségi személyzeti képviselői törvény rendezi.²²

A közszolgálati igazgatás mind szövetségi, mind tartományi szinten a belügyminisztériumok hatáskörébe tartozik.

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően Németországban is törekednek arra, hogy a kinevezett, teljes pályabiztonsággal rendelkező köztisztviselők arányát csökkentsék a közszolgálatban. Ennek érdekében az új törvényi szabályozások szigorítják az élethosszig tartó határozatlan idejű kinevezéshez megkívánt feltételeket. Ezen túlmenően a német közszolgálat is áttért az álláshelyalapú munkaerő-gazdálkodásra, így a közszolgálatba lépés feltétele az üres álláshely lett. Költségvetési hatósági jogköreikben mindhárom közigazgatási szinten, a szövetségi, a tagállami és a helyi önkormányzati képviselő-testületek jogkörébe tartozik a közszolgálati posztok számának meghatározása és elosztása. Így ma már a költségvetési jogszabályok rendelkezéseivel összhangban az emberi erőforrásokkal nem a rendelkezésre álló források szerint, hanem a létesített álláshelyeknek megfelelően gazdálkodnak. Elviekben a költségvetési hatáskörrel

²¹ A számos más szakszervezeti tömörülés mellett ilyen például a Német Köztisztviselői Szövetség és Tarifa Unió (*Deutsche Beamtenbund und Tarifunion*), a legnagyobb tömörülés, amely nem csupán érdekképviselőt lát el, de reformpartnerként is együttműködik a politikával, a közigazgatással és a társadalommal.

²² Bundespersonalvertretungsgesetz – BPersVG.

rendelkező szervezeteknek jóvá kell hagyniuk minden álláshelyet, mielőtt arra valakit felvonnának. Az új rendelkezéseknek megfelelő eljárás a német közjog hatálya alá tartozó köztisztviselők által élvezett státusz jellegére vezethető vissza; hiszen a felmentés alapvető lehetetlensége, a továbbra is fennálló teljes pályabiztonság és az állami munkáltatói ellátási/gondoskodási elv (*Alimentationsprinzip/Versorgungsprinzip*), valamint a nyugdíjfizetési kötelezettség hosszú évtizedeken keresztül folyamatosan az állam személyi jellegű kiadásainak növekedésével járt; mivel egy köztisztviselő vagy közalkalmazott foglalkoztatásának jelentős, hosszú távú pénzügyi vonzata van. Az állás létrehozatala az új szabályozás szerint felhatalmazást ad arra, hogy az állam a foglalkoztatás teljes idejére, valamint a nyugdíjas évek alatt is állja annak költségeit. Az eljárás azonban nem csupán a köztisztviselőkre, de a német közszolgálat jelentős hányadát képviselő közalkalmazottakra is megfelelően vonatkozik, jóllehet ők nem élveznek olyan szintű védeltséget, mint a közjogi kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, de valójában zömében és főszabályként határozatlan időre alkalmazták őket is. Az új szabályozás lényege tehát abban áll, hogy az illetékes parlament (képviselő-testület) ellenőrizni és menedzselni tudja a személyi állomány létszámát, összetételét.²³ A kiválasztásról és a konkrét alkalmazásról továbbra is az egyes szervek döntenek saját hatáskörben.

Az alaptörvény minden német számára lehetővé teszi, hogy alkalmasság, megfelelő képesítés és szakmai teljesítmény alapján közhivatalt viseljen. Az alkotmányjogban rögzített teljesítményelv a következőket jelenti: a) a kiválasztás alkalmasság, megfelelő képzettség és szakmai teljesítmény alapján történik; b) a köztisztviselői életpályák tekintetében döntő bekerülési feltétel a szakmaspecifikus felkészítő szolgálat teljesítése vagy a megfelelő szakmai képesítés; c) a fizikai dolgozói állások tekintetében az adott álláshoz szükséges végzettség az elvárás.

Az általános az élethosszig tartó – határozatlan idejű – közszolgálati jogviszony, amelynek feltétele a határozott, korlátozott ideig tartó próbaidős jogviszony sikeres teljesítése. Ezen túlmenően létezik ideiglenes vagy határozott időre szóló közszolgálati jogviszony is, továbbá az előkészítő szolgálat alatt (amely tulajdonképpen a képzési időtartamra szól) a közszolgálat vissza is hívható.

²³ *Der öffentliche Dienst des Bundes* 2014: 40–42.

A német közszolgálatban a kinevezés általános feltételei: *a)* állampolgárság,²⁴ *b)* alkotmányos hűség, *c)* végzettség,²⁵ *d)* megfelelőség (egészségügyi, fizikai/erőnléti, jellembeli alkalmasság), *e)* korhatár (néhány tartományban ez felső korhatár).

A közép- és az emelt szintű közszolgálati pályán sok esetben az alkalmazás feltétele a kiválasztási eljáráson való részvétel. A toborzás nyílt felhívással kezdődik. A kiválasztás versengő, érdemalapú eljárás pályázatás formájában, amely továbbra is előnyben részesíti a formális szempontokat.²⁶ Az új évezredben a pályázatás mellett a német közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodásban is megjelent a kompetenciamenedzsment, amelynek keretében alkalmazni kezdték a kompetenciaalapú kiválasztás módszerét is.

A próbaidő egységesen három év.

6. Pályabiztonság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése

A kinevezett köztisztviselők esetében az élethosszig tartó szolgálat elve azt jelenti, hogy a szolgálatból kikerülni csak a törvényben kifejezetten nevesített kivételes esetekben lehetséges. Így például a törvényes nyugdíjkorhatár elérésekor. A köztisztviselői nyugdíjszabályok közelítenek az általános munkaerőpiaci szabályozás felé, ennek szellemében 2012-től 2029-ig fokozatosan emelik a nyugdíjkorhatárt. Speciális, kedvezményes szabályok vonatkoznak a rendőrökre, a tűzoltókra és a katonákra, valamint a súlyosan fogyatékos köztisztviselőkre. A tartományok saját felelősségi körükben szabályozzák a köztisztviselők nyugdíjkorhatárát.

További törvényi jogviszony-megszüntetési okok a saját kérésre történő felmondás vagy a szolgálatból fegyelmi intézkedésként történő elmozdítás, a hivatalvesztés.

²⁴ Az állampolgársági követelmény értelmében csak meghatározott állásokat tartanak fenn német állampolgárok számára (főszabályként a közhatalom gyakorlásával járókat vagy a nemzetbiztonsághoz kötődőket, az EU-s szabályozással összhangban). Egyebekben a jogi szabályozás lehetővé teszi EU-s vagy EGT-tagállamok, illetve olyan államok polgárai számára is a közszolgálatban való elhelyezkedést, amelyekkel Németország és az EU szerződést kötött a szakmai képesítések kölcsönös elismeréséről. Ez jelenleg Svájc esetében áll fenn.

²⁵ Minden életpálya esetében meghatározott végzettsége(ke)t kívánnak meg.

²⁶ Mint például az egyetemi végzettség vizsgálatát.

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

7.1. Előmenetel

Az életpályák a köztisztviselői jogviszonyban a szakmai utakra vonatkozó szabályokban jelennek meg. Az életpályákra vonatkozó jogi előírások minden igazgatási ágazatban általánosan kötelezőek, amelyeknek a személyzeti politikai elvekben és az egyes döntésekben is meg kell jelenniük. Ezek tárgyasítják a személyzeti politikát és rögzítik a szakmai teljesítmény egységes minimum-szabályait.

A karrierfejlődés, az előmenetel érdemeken alapul, amelyekhez értékelési rendszer társul, de még mindig nagy hangsúlyt fektetnek a szenioritásra/ansziennitásra: a szolgálati idő múlására. A reformtörekvések dacára a német közszolgálati rendszer egyik jellemzője az életpályák rugalmatlannak is nevezhető rendszere, amely – a jogi lehetőség ellenére – gyakran nemcsak a vertikális, hanem a horizontális mobilitást is némileg gátolja az egyes besorolási osztályok (karrierutak) között. A magánszektorral való átjárás pedig még ennél is nehézkesebb.

Négy életpályaszint létezik, mindegyik legalább öt besorolási fokozattal.

a) Az „egyszerű”, alapszintű szolgálatban (*einfacher Dienst*) elegendő a középiskolai végzettség.

b) A középszintű szolgálathoz (*mittlerer Dienst*) középszintű szakképesítés szükséges; elfogadják a középiskolai szakképesítő oklevelet vagy a középiskolai oklevelet az azt követő szakképzés tanúsításával együtt.

c) Az emelt szintű szolgáltnál (*gehobener Dienst*) szakfőiskolai vagy egyéb főiskolai képesítés szükséges.

d) A felső szintű szolgálathoz (*höherer Dienst*) a törvény előírja az egyetemi végzettséget.

A végzettségi szabályok egyébként a közalkalmazottakra is alkalmazandók. A törvény kivételesen lehetővé teszi, hogy a szükséges képzettséget élet- vagy munkatapasztalat révén is meg lehessen szerezni, illetve tanúsítani.

7.2. Díjazás

A köztisztviselők és a közalkalmazottak illetményrendszere különbözőképpen épül fel, így számos eltérést tartalmaz. Ennek ellenére mindkettő inkább

tradicionális karrieralapú rendszer, ahol az illetmény része az alapilletmény, amely a végzettségspecifikus pozícióhoz/funkcióhoz/munkakörhöz és a szolgálati idő hosszához kötődik, és átlátható illetménycsoportokba rendeződik. Az illetmény további részei a különböző típusú kiegészítések. Ezek például a családi körülményekhez, a szerv jogállásához, a munkakör sajátosságaihoz, speciális terhekhez köthetőek. Statisztikai adatok arról tanúskodnak, hogy – a német közszolgálati szakszervezetek panaszai ellenére – a köztisztviselők illetménye általában és átlagban versenyképes az üzleti szektor béreivel. A nagy lemaradás – mint bárhol másutt a világon – a magas szinten kvalifikált munkaerő tekintetében mutatkozik meg.

7.3. Mobilitás

A közigazgatásra is a közfeladatok gyors változása gyakorol folytonos nyomást. Ez nagyobb mobilitást igényel a közigazgatási dolgozók részéről is; mind szak tudásban, mind térben, annak érdekében, hogy a közszolgálat humánerőforrásait a lehető leghatékonyabban tudják kihasználni, különös tekintettel a változó személyi igényekre. Ma már a német közszolgálati jog is különféle lehetőségeket kínál a mobilitásra.

A közszolgálati alkalmazott a munkáltató oldalán jelentkező hivatali okokból vagy saját kérésére élhet a mobilitás adta lehetőségekkel: *a)* akár ideiglenesen, akár véglegesen áthelyezhető másik szolgálati helyre ugyanazon közigazgatási szervben belül; *b)* a saját vagy más munkáltató kérésére ideiglenesen kiküldhető másik szolgálati helyre (például szövetségi szintről tartományra); *c)* véglegesen áthelyezhető a saját vagy egy másik munkáltató szolgálati helyére. Ezeknek az intézkedéseknek – legalábbis amennyiben azonos munkáltatónál mennek végbe – alapvetően nincs hatásuk az illetményre és az ellátásokra (az esetlegesen releváns pótlékokat kivéve), és alapvetően a köztisztviselő beleegyezése nélkül is végbemehetnek. Azonban miután az I. föderalizmusreform az illetményezés és az ellátás tekintetében a tartományokat ruházta fel jogalkotási kompetenciákkal, ha a mobilitás tartományok között történik, az esetleg különböző tartományi rendelkezések eltéréseket indukálhatnak (az illetményekben is).

Ezzel ellentétben szükséges a köztisztviselő beleegyezése, ha *a)* két éven túli kiküldetésről van szó egy másik munkáltató szolgálati helyére, különösen alacsonyabb értékű munkakör vagy öt évnél hosszabb időtartam esetén; *b)* ha alacsonyabb tisztségbe helyeznék át, kivéve, ha erre az áthelyezésre az előző

hivatal feladatainak, szerkezetének vagy fennállásának jelentős változása miatt van szükség; c) ha az ideiglenes kiküldetés egy másik közintézményhez, ahol nem német szerv a munkáltató (ilyen lehet például valamely nemzetek feletti, illetve kormányközi szervezet), vagy ha nem állami intézményhez szól.

A mobilitás szabályozását illetően igen jelentős változás, hogy a reformok mentén lehetővé vált a közszféra és egyéb szférák közötti átjárás, illetőleg ennek szolgáltatában a másutt szerzett tapasztalatok és végzettségek elismerése. Ezáltal megszűnt az az életszerűtlen helyzet, amely csak a pálya elején tette lehetővé a fiatalok számára a közszolgálati pályára belépést.

Fontos kiemelni, hogy a mobilitást érintő intézkedések esetén általában az érdeképviseletek egyetértése szükséges, amennyiben ez nem születik meg, a felettes szervnek van döntési jogköre.

8. Értékelés

A köztisztviselők értékelését valójában az alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése szerinti teljesítményelv²⁷ vezetik vissza, amelynek értelmében a személyi döntéseket az alkalmasság, a képzettség és a szakmai teljesítmény alapján kell meghozni. A szövetségi köztisztviselői törvény rendelkezése szerint a köztisztviselőket rendszeresen – legalább háromévente – értékelni kell. Az értékelés a munkáltató legfontosabb eszköze az előmeneteli döntések előkészítésében, a személyi fejlesztéssel összefüggésben. Alapvetően a szövetségi kormány hatáskörébe tartoznak az értékelés kialakításának kérdései, de a decentralizált szintek is jogosultak döntések meghozatalára.

2007-től teljesítményjuttatásokat vezettek be a közszolgálati kollektív szerződés hatálya alá tartozó kategóriák részére. Ezek a teljesítménytől függő illetményelemek teljesítményprémium, céljuttatás és teljesítményalapú illetménykiegészítés formáját ölthetik. A juttatások az illetmény 1, esetleg 2%-át tehetik ki. Ez valójában azt jelenti, hogy – egyébként a német felfogással és munkaerőpiaci kultúrával összhangban – nem a teljesítményjuttatások jelenítik meg a kiemelt ösztönzőerőt a közszolgák számára. A teljesítményértékelés folyamata a nemzetközi gyakorlatban elterjedt elemek a jellemzőek. Jelentős újdonság, hogy a nem kielégítő teljesítmény az illetmény emelését is meggátolhatja.

²⁷ „Alkalmasságának, képzettségének és szakmai teljesítményének megfelelően minden német egyenlő hozzáféréssel rendelkezik minden állami hivatalhoz.”

9. Jogok és kötelezettségek

A köztisztviselőknek alkotmányos felhatalmazásuk teljesítéséhez nem csupán a köteleességek egyértelmű meghatározására van szükségük, hanem azokra a jogokra is, amelyek jogilag és gazdaságilag olyan függetlenné teszik őket, hogy feladataikat a jogállamiságnak és pártoktól való függetlenségnek megfelelően lássák el, és megélhetésük veszélyeztetése nélkül töltsék be hivatalukat.

Az alkotmányos rendelkezésekre és a Szövetségi Alkotmánybíróság precedensjogára tekintettel a közszolgálat egységességének megőrzése érdekében a szövetségi kormány közszolgálatra vonatkozó hatáskörének kiemelkedő eleme az összes köztisztviselőre vonatkozó alapvető jogok és köteleesség terén történő jogalkotás. Ennek megfelelően a köztisztviselői jogokat és kötelezettségeket egységesen alakítják ki az alkotmányra visszavezethető elvek mentén, amelyek összefoglalva a következők: hűség az államhoz, az alaptörvényhez, a köz érdekéhez; élethossziglani foglalkoztatás és karrierrendszer; teljesítményelv, amely az érdemalapú közszolgálatba lépést és előmenetelt biztosítja; gondoskodási elv, amely a köztisztviselő besorolásának/munkakörének (és nem az elvégzett munkának) megfelelő illetményt jelenti; az állam képviselőjeként megbízható és tisztességes életvitel (a magánéletben is); az utasításnak való engedelmség köteleessége; sztrájktilalom, a pártatlanság elve; nincs rögzített munkaidő (amennyiben szükséges, a köztisztviselő túlórára kötelezhető); sajátos felelősségi/fegyelmi szabályok, amelyeken speciális közigazgatási jogi szankciók alapulhatnak; a besoroláshoz/munkakörhöz kötődő illetmény elve – a köztisztviselő előmenetel esetén jogosult magasabb fizetésre; titoktartási elv; a nyugdíj mértéke a nyugdíjba vonuláskor betöltött pozíció függvénye; a szolgálatadó gondoskodási kötelezettsége a köztisztviselő felé. Érdemes néhány kiemelendő köteleiséget és jogot részletesebben is kibontani.

9.1. Köteleességek

A köztisztviselőknek feladataikat pártatlanul és tisztességesen kell ellátniuk, a feladatellátás során a közérdeket figyelembe kell venniük. Különösen kerülni kell az önös érdek látszatát. A jutalmak és ajándékok elfogadása szigorúan tilos. A köztisztviselőknek feletteseiket tanácsokkal kell ellátniuk és támogatniuk kell őket.

Az utasításnak való engedelmesség szabályozása a következő: a köztisztviselőknek feletteseik utasításait végre kell hajtaniuk, és követniük kell általános iránymutatásait. Az engedelmisség kötelezettsége azonban nem mentesít a teljes személyes felelősség alól. A köztisztviselőknek minden hivatalos aktus jogszerűségét ellenőrizniük kell. A szolgálati utasítás jogszerűségével kapcsolatos aggályokat a közvetlen felettséssel kell közölni; ez a panasztételi kötelezettség. Ha az utasítást a felettes továbbra is fenntartja, a köztisztviselő a következő felettesi szinthez fordul. Ha ez a felettes is fenntartja az utasítást, azt végre kell hajtani. Ebben az esetben a köztisztviselő mentesül a személyes felelősség alól. Amennyiben az utasítás az emberi méltóságot sérti, végrehajtásával bűncselekményt vagy szabálysértést követne el, minden esetben mentesül az utasítás végrehajtásának kötelezettsége alól.

A köztisztviselőknek teljes magatartásukkal el kell kötelezniük magukat az alaptörvény értelmében vett szabad demokratikus alaprend mellett, és ki kell állniuk annak megőrzéséért.

Az alkotmány keretein belül lehetnek politikailag aktívak, de hivatali feladataik ellátása során tartózkodniuk kell a politikai véleménynyilvánítástól. A politikai tevékenységben azt a mértéktartást és visszafogottságot kell gyakorolniuk, amely a közösséggel szembeni saját pozícióból és a hivatali feladatok megfontolásából fakad.

Minden állampolgárhoz hasonlóan a köztisztviselőket is megilleti az egyesülési szabadság alapvető joga, és ezáltal korlátlan lehetőségük van a szervezkedésre és érdekeik közös képviselésére, azonban a sztrájk tilos számukra. Fontos viszont hangsúlyozni: a sztrájktilalom nem jelenti azt, hogy a foglalkoztatási feltételek kialakítása során nem veszik figyelembe a köztisztviselők érdekeit. Erről a jogi szabályozás értelmében az őket képviselő szakszervezeteknek az általános közszolgálati szabályozás kialakításában való részvétele hivatott gondoskodni; csakúgy, mint minden nyugat-európai közszolgálatban.

9.2. Jogok

A jogok körében kiemelkedő jelentőségű az élethosszig tartó közszolgálat elve, amely biztosítja a hivatásos közszolgálat alkotmányos megbízatásának teljesítését és az államigazgatás semlegességét, valamint garantálja a köztisztviselők jogi és gazdasági függetlenségét. Ez valójában a teljes pályabiztonságot jelenti.

Az ellátási elv szerint a köztisztviselőt a státuszához és pozíciójához illeszkedő fizetés és nyugdíj illeti meg. Az illetményt úgy kell megállapítani, hogy az a betöltött hivatal rangjához, jelentőségéhez és felelősségi szintjéhez igazodjék, annak megfelelő méltányos megélhetést biztosítson, és elegendő legyen ahhoz, hogy a köztisztviselő teljes mértékben a közszolgálati tevékenységnek szentelhesse magát.

A hivatalhoz illeszkedő foglalkoztatáshoz való jog: ez a jog is valójában a feladatellátás függetlenségét hivatott biztosítani. Konkrétan azt jelenti, hogy a köztisztviselőt a képzettségének megfelelő pozícióban alkalmazzák.

A jóléti elv szerint a munkáltatót gondoskodási és védelmi kötelezettség terheli a köztisztviselőkkel és családtagjaikkal szemben az aktív szolgálati jogviszony megszűnését követő időszakra is. Ez megnyilvánulhat segítségnyújtásban, tanácsadásban, anyagi előnyök nyújtásában vagy védelem formájában harmadik személyek támadásaival szemben.

10. Felelősség

A szövetségi köztisztviselői törvény rendelkezése szerint a szövetségi köztisztviselők fegyelmi vétséget követnek el, ha kötelességeiket vétkes módon megszegik. Ha erre ténybeli jelek utalnak, a munkáltató köteles fegyelmi eljárást indítani, és ennek során a tényállást megállapítani. A vizsgálat befejezése után döntést kell hozni arról, hogy az ügyet le kell-e zárni, vagy fegyelmi intézkedést kell-e kiszabni a köztisztviselővel szemben.

A fegyelmi szabályok öt, a vétség súlyosságától függő fegyelmi intézkedésről rendelkeznek. Ez a megrovás, a bírság, a juttatások csökkentése, a fokozatban való visszavetés és a hivatalvesztés. Ez utóbbit igen súlyos fegyelmi vétség esetén szabhatják ki, amennyiben a köztisztviselő végleg elveszíti a munkáltató vagy a köz bizalmát. Érdekeség – és ez a közszolgálati alapelvekkel van összefüggésben –, hogy a nyugalmazott köztisztviselőkre is vonatkoznak a felelősségi szabályok. Esetükben két fegyelmi intézkedés történhet; nyugdíjuk csökkentése vagy visszavonása.

A fegyelmi intézkedések köréből a megrovást, a pénzbírságot, az illetmény- és nyugdíjcsökkentést a felettesek szabhatják ki fegyelmi határozattal. Ez egy közigazgatási aktus, amellyel szemben jogorvoslattal lehet élni. Amennyiben a munkáltató a fokozatban történő visszavétést, a hivatalvesztést vagy a nyugdíj visszavonását tartja indokoltnak, ezeket az intézkedéseket maga nem teheti meg.

Az illetékes közigazgatási bíróságnál kell fegyelmi eljárást indítani, és a közigazgatási bíróság dönt a megfelelő intézkedésről. Az ítélet ellen fellebbezés és – bizonyos feltételek mellett – felülvizsgálati kérelem nyújtható be.²⁸

11. Főtisztviselők

A német közszolgálatban valójában nem létezik olyan speciális jogállású elkülönülő, kiemelt főtisztviselői kar, mint a francia vagy akár az angol közigazgatási modellben. A német felső szintű közszolgálat az egyik karrierutat jeleníti meg. A közigazgatási főtisztviselők egésze (néhány szerződéses vagy határozatlan időre kinevezett közalkalmazottól eltekintve) a felső szintű közszolgálatba tartozik (*höherer Dienst*). A felső szintű közszolgálati kategórián belül több fizetési fokozat létezik. A német szövetségi minisztériumi főtisztviselők közszolgálatban betöltött helyének meghatározásához három tényezőt kell figyelembe venni, így *a)* a szövetségben érvényes fizetési besorolási tábla szerinti besorolását; *b)* a bürokratikus hierarchia szerinti besorolását; *c)* központi szerepüket a politikai programok alakításában. Németországban a személyzeti politikát általában és különösen a felső szintű köztisztviselők toborzását egyrészt az egységes, részletes jogi keretek és ajánlások, másrészt a nagy fokú decentralizáció és a személyzeti ügyek kezelésének minisztériumonkénti (szervekenkénti) eltérései jellemzik.

12. Reformok

A Német Szövetségi Köztársaságban a közigazgatási és közszolgálati reformok a közszolgálati jog és a humánerőforrás-gazdálkodás 2006 óta zajló átfogó modernizációját valósították meg. E folyamatok arra engednek következtetni, hogy a hierarchikus, weberi zárt karrierrendszerű közszolgálati rendszer sem tud és – mindenekelőtt a döntéshozói szinteken – talán nem is akar ellenállni az alapvető változtatásokat igénylő rugalmassági, teljesítményi, az állam hatékonyságát és az állami szféra munkaerőpiaci alkalmazkodását megkönnyíteni

²⁸ Előfordulhat – amennyiben valószínűsíthető a hivatalvesztés büntetés kiszabása –, hogy a kár elhárítása érdekében már az eljárás alatt szükségessé válhat a hivatali tevékenységtől történő ideiglenes eltiltás. Ebben az esetben az illetmény maximum 50%-a visszatartható.

hivatott kényszereknek.²⁹ Az I. és a II. föderalizmusreform mentén hatályba léptetett, a közszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást indított el a köztisztviselők jogviszonyát illetően, amelynek deklarált célja a modernebb és átláthatóbb közszolgálat kialakítása. A célkitűzések körében elsősorban az érdemelv előmozdítását, a versenyképesség, a teljesítmény, a hatékonyság fokozását, a személyi állomány rugalmasabb alkalmazásának, autonómiájának és motivációjának javítását említhetjük. E célok elérését hivatottak előmozdítani a személyzeti politikában megjelenő elvek, az annak mentén megújított jogi szabályozásba foglalt rendelkezések és az ezek mentén fogatosított intézkedések.

A reformok igyekeznek tovább csökkenteni a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők arányát, érintik a juttatási és a nyugdíjrendszert, a teljesítményre fordított nagyobb hangsúly biztosítását, a közszféra és a magánszféra közötti mobilitás megteremtését. Ennek megfelelően kedveznek a mobilitás jelenségének is; az új szabályok a különböző munkakörök és munkahelyek közötti átjárást is lehetővé teszik, valamint a ideiglenes időtartamra történő toborzást, a rövid távú menedzseri/vezetői pozíciók alkalmazását, a próbaidős menedzserek alkalmazását; normál esetben két évre.³⁰

Igen fontos újdonság a szakmai tapasztalat beszámítására vonatkozó új rendelkezés. Ez lehetővé tette, hogy megszűnjön az az életszerűtlen szabályozás, amely szerint csak kezdőként lehetett közszolgálati pályára lépni. Így most már nem kizárólag a közszolgálati, hanem az egyéb (például a magánszférában vagy külföldön) szerzett szakmai tapasztalatot is figyelembe veszik (például a pályaközépen történő közszolgálati elköteleződés esetében). Hasonló a helyzet a további végzettségek megszerzésének figyelembevételével is.

Az előmenetelben nagy szerephez jut a teljesítmény. Az előírtaknak nem megfelelő teljesítmények az alapilletmény addigi szintjén történő megrekedést idézhetik elő. Ez szintén elképzelhetetlen volt korábban; hiszen az idő múlásával a köztisztviselő számára alanyi jogon járt az előmenetel.

²⁹ Annak ellenére, hogy a francia és a német típusú közigazgatási és közszolgálati rendszer hosszú ideig ellenállt az elsősorban angolszász mintájú modernizációs trendeknek, a közszolgálat esetében kiemelten a menedzserreformoknak. Az utóbbi évtizedekben azonban az angolszász *New Public Management* „átszabott” változatai a fenntartások ellenére megjelentek a két másik modellországban is. Franciaországban ez volt a *gestion publique nouvelle*, Németországban pedig a *Neues Steuerungsmodell*.

³⁰ WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018: 370.

Mindezeken túlmenően további újítást valósítottak meg az új szabályozás családbarát rendelkezései.

A közigazgatás hatékonysága alapvetően a munkavállalók elkötelezettségétől függ. A foglalkoztatási feltételek az elmúlt években folyamatosan változtak. A leépítések,³¹ az információs technológia alkalmazása, a munkaerő átlagéletkorának növekedése és a lakosság elvárásai új követelményeket támasztanak a közigazgatásban munkát vállalkókkal szemben. Új készségeket kell fejleszteniük, és fel kell készülniük az új feladatokra. Az „élethosszig tartó tanulás” kulcsfogalommá vált, tekintettel a demográfiai változások követelményeire is. A vezetőket különös felelősség terheli. Csak képzett és elkötelezett vezetők tudják elősegíteni a mindennapi munkában szükséges változási folyamatokat és motiválni a dolgozókat.

Az olyan új munkaformák, mint a mobilmunka, a család és a munka összeegyeztethetősége, a szisztematikus egészségfejlesztés és a teljesítményarányos bérezés hozzájárul a közszolgálat vonzerejének növeléséhez.

A részmunkaidős foglalkoztatás az önkormányzatok szintjén a legmagasabb, a szövetségi kormány szintjén a legalacsonyabb. Mindhárom (szövetségi, tartományi, helyi önkormányzati) szinten hasonló jelentőségű, kulcsfontosságú kihívás a viszonylag magas átlagéletkor, és ezzel párhuzamosan a fiatalabb alkalmazottak alacsony aránya, amely az elmúlt évtizedek meglehetősen korlátozó toborzási szabályozása és gyakorlata miatt állt elő. Az összes kormányzati alkalmazott több mint egynegyedének nyugdíjba vonulása várható a következő évtizedben, és ez jelentős kihívás a közigazgatás számára. Ezért e kérdés számos reformkezdeményezés középpontjába került.³² A demográfiai változásokhoz történő alkalmazkodásra adott jogszabályi válaszok körében említhetjük például a nyugdíjra vonatkozó új szabályok megjelenését, a nyugdíjkorhatár fokozatos emelését. A korai nyugdíjazások elkerülése érdekében ugyanakkor megerősítik a köztisztviselők szolgálati képességének fenntartására és helyreállítására irányuló intézkedéseket, és a nyugdíjazás előtti rehabilitáció elvét kötelezővé tették. Szintén a reformok következtében a köztisztviselők és a magán-munkaerőpiacon dolgozók nyugdíjrendszere közeledik egymáshoz. Azon – elsősorban nyugdíj előtt álló – köztisztviselők számára, akik már csupán részmunkaidőben képesek dolgozni, bevezették a részleges illetménnyel járó részleges munkaképesség

³¹ Szigorú karrierrendszer révén természetesen nem felmentéssel, hanem a megüresedett állás-helyek üresen hagyásával.

³² WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018: 23–29.

intézményét is. Egyes kiemelt szervek alkalmazottainak – a rendészeti szervek köréből a rendőrség, a tűzoltóság ilyen, valamint a bírák és a katonák – nyugdíjkorhatára szintén emelkedni fog.

Újdonság, hogy – érdekem alapján – már akár a próbaidő alatt is lehetőség nyílik a továbbképzéseken történő részvételre, a teljesítményalapú differenciálásra, sőt az előléptetésre is.

13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei³³

Németországban is úgy vélik, a személyzeti politika jelentős kulcs ahhoz, hogy a közigazgatási szervek munkahelyeit a jövőnek megfelelően alakítsák ki, együttal megalapozzák a közigazgatás munkaadói vonzerejét. Átfogó megközelítésben ezt a célt a szövetségi kormány a közszolgálat demográfiai stratégiájának keretében fogalmazta meg a következő szlogennel: „Minden korosztály számít.” A tagállamokkal, az önkormányzatokkal, valamint a szociális partnerekkel együttműködésben konkrét cselekvési programok széles skáláját dolgozták ki a „demográfiaérzékeny szövetségi személyzeti politika” keretében ajánlások formájában az állami munkáltatók számára.³⁴

Az emberierőforrás-gazdálkodást holisztikus, megelőző és jövőbe mutató módon javasolják a szervek számára megtervezni és végrehajtani. Ez azt jelenti, hogy a HR-menedzsment folyamatait és funkcióit egymáshoz kapcsolódóan, egységben tudják demográfiaérzékennyé tenni. Így például a személyzeti marketinget, a személyzeti tervezést, a személyzeti toborzást, a személyzetfejlesztést stb. A humánerőforrás-gazdálkodás e folyamathoz illeszkedő eszközeiből kiemelhető a generációmenedzsment, az egészségügyi és reintegrációs menedzsment,³⁵ a tudásmenedzsment, a sokszínűség-menedzsment,³⁶

³³ *Verwaltung der Zukunft* 2014.

³⁴ Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst 2022.

³⁵ A szerveknél dolgozók átlagéletkorát tekintve, illetve a foglalkoztatathóság érdekében ez kiemelt jelentőségű lehet.

³⁶ A sokszínűség-menedzsmentet stratégiai megközelítésként használják, amelyben a munkavállalók sokrétű és eltérő kompetenciáit felméri, fejlesztik és felhasználják. Fő cselekvési terület az egyenlőség, valamint a munka és a családi/magánélet összeegyeztethetősége, a súlyosan fogyatékos munkavállalók integrációja, illetve az alkalmazottak potenciáljának fejlesztése. Cél továbbá a migráns fiatalok integrációjából adódó potenciál kiaknázása. Emellett az életszakasz-orientált

a dolgozói motiváció erősítése érdekében kialakítandó HR-politika, a moduláris kompetenciamenedzsment-rendszer kialakítása.³⁷

A szisztematikus és moduláris személyzetfejlesztési rendszer a szakmai fejlődési lehetőségeket és a teljesítménymenedzsmentet kapcsolja össze akár a köztisztviselői karrierszabályozás, akár a kollektív szerződéses alkalmazás alapján. A rendszer biztosítja a követelményprofilokon keresztül az adott munkakörökben teljesítendő követelmények és a munkakörhöz szükséges kompetenciák átláthatóságát.³⁸ A kiemelt példák mentén az egyes szervek sajátosságaihoz igazodó átfogó személyzetmenedzsment-rendszert központi ajánlások segítségével, de saját, decentralizált hatáskörben fejlesztik ki és alakítják újra a közigazgatási szervek és intézmények.

Felhasznált irodalom

DEMMKE, Christoph – TIMO MOILANEN (2010): *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang.

Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst. 2022. augusztus 14. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-node.html

Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber (2014). Berlin: Bundesministerium des Innern.

LINDER Viktória (2020a): A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatása. In SZALAI András szerk.: *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG ORAC, 417–448.

LINDER Viktória (2020b): Nemzetközi karrierutak a német közszolgálatban. In HAZAFI Zoltán et al.: *Nemzetközi karrierutak*. Budapest: Külgazdasági és Külügyminisztérium, 60–73.

humán erőforrás-politika is beleépült a közszolgálati személyzeti politikába, amelynek alapja, hogy a szakmai élet során a változó élethelyzeteket és elvárásokat igyekeznek összeegyeztetni.

³⁷ Ennek mentén dolgozták ki például a strukturált tudásátadás stratégiájának koncepcióját nyugdíjazás esetére. Mivel a német közszolgálat szigorúan zárt rendszerű – az állam élethosszig gondoskodik a köz érdekében dolgozókról –, a gondoskodási és ellátási elv alapján támogató útmutatókat dolgoztak ki még a nyugdíjba vonulók számára is. Lásd *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen* 2019: 1–15.

³⁸ *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen* 2019.

- Öffentlicher Dienst*. 2022. augusztus 8. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/oeffentlicher-dienst-node.html
- Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen. Konzept* (2019) Berlin: Bundesministerium des Innern. Online: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/demografiestrategie-konzept-wissenstransfer.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex.
- Verwaltung der Zukunft. Quartier 2030. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik* (2014). Köln: Bundesministerium des Innern – Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- WEGRICH, Kai – Gerhard HAMMERSCHMID (2018): *Public Administration Characteristics in EU 28*. Germany. Brüssel: Hertie School of Governance – European Institute of Public Administration – European Commission.
- WOLFF, Heinrich Amadeus (2011): *The Civil Service in Germany*. Annual Report. *Ius Publicum Network Review*, 2011. május.