

IV. fejezet

Nemzetközi trendek

Bevezetés

A nemzetközi trendek olyan változásokat hoztak, amelyek alapján gyökeresen másként kell gondolkodnunk a közszolgáltatásról. Bizonyos nézetek, fogalmak, jelenségek elvesztették érvényességüket, az újak pedig még csak most vannak kialakulóban.

Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy a közszolgáltatási modellek alapját képező országokra milyen hatást gyakoroltak a fontosabb nemzetközi trendek, milyen változások következtek be a jogi szabályozásban és az emberi erőforrás-gazdálkodásban, s ezek mennyire változtatták meg a modellek jellemzőit.

Különböző modellekkel dolgoznak a szakirodalomban. Általában a nemzeti karakterek alapján határozzák meg az egyes modelleket, s leggyakrabban a porosz-német, a francia és az angolszász változatot szokták megkülönböztetni.¹ A nagyobb differenciálás érdekében ez a felosztás esetenként kiegészül a skandináv országokkal.² Van, amikor az európai térségeket hasonlítják össze, s ehhez a kontinentális, angolszász, északi (skandináv), kelet-európai, valamint dél-európai (mediterrán) országcsoportokat különböztetik meg.³

A magunk részéről az angolszász, a porosz-német és a francia megkülönböztetést vesszük alapul, mivel ezeket akár a közszolgáltatás archetípusainak is tekinthetjük abban az értelemben, hogy a professzionális közszolgáltatás gyökerei alapvetően ehhez a három modellhez nyúlnak vissza.⁴ Ezek olyan országokhoz kötődnek, amelyek hosszú időn keresztül – a közös társadalmi, gazdasági, történelmi, kulturális kötődés révén – mintaként szolgáltak más országok számára is. A brit, a francia, valamint a német közszolgáltatást a közjogias és magánjogias szabályozás közötti hangsúlyeltolódás, a decentralizáció, valamint a munkaköri szemlélet megerősödése szempontjából fogjuk megvizsgálni.

¹ DE FORGES 1986; ZILLER 1993; GYÖRGY 1998.

² LIPPERT–UMBACH 2005: 82.

³ KUPERUS–RODE 2010: 18; HALÁSKOVÁ 2015: 47–48. Vö. DEMMKE–HENÖKL–MOILANEN 2008: 9; vagy például LUDÁNYI 2017: 98–118.

⁴ HAZAFI 2021.

1. Közjogi dereguláció, decentralizáció

Hosszabb ideje tartó általános folyamat a közjogi szabályozás háttérbe szorulása és a szerződéses foglalkoztatás térnyerése. A folyamat azonban nem egyformán érinti az országokat. Ez nemcsak azt jelenti, hogy különböző intenzitással megy végbe a változás, hanem azt is, hogy a központosításra épülő, egységes kógens szabályozás átalakulása decentralizált, szerződéses alapú, differenciált szabályrendszerré eltérő reformcélokat szolgál, s hogy éppen mit tartanak meg a hagyományos bürokratikus modellből, többnyire az adott ország történelmi, társadalmi, gazdasági és kulturális sajátosságaitól függ.⁵

Az országok többségében egyaránt alkalmazzák a közjogias és a szerződéses alapú szabályozást. Ugyanakkor az is világosan látható, hogy jó néhány esetben a fejlődési trend a közjogi szabályozás kiüresedése, illetve a magánjogi szabályozás dominánssá válásának irányába mutat. Az előbbi azt jelenti, hogy formailag ugyan elkülönült törvényi szabályozás vonatkozik a köztisztviselőkre, de a rendelkezések tartalma többnyire hasonló az általános munkajogi normákhoz. Ez jellemző a svéd és a holland közszolgáltatásra. Svédországban már a kilencvenes évek elejétől követett személyzetpolitika, hogy a magán- és a közszféra munkavállalóira ugyanolyan szabályok vonatkozzanak. Hollandiában az 1929 óta hatályban lévő közszolgálati kódex (*Civil Service Act; Ambtenarenwet – AW*) tartalmaz ugyan speciális szabályokat, de a normalizációnak köszönhetően a közszolgálati munkafeltételek többnyire harmonizáltak a versenyszféra munkafeltételeivel.⁶ Ugyanebbe az irányba fejlődik a finn és a portugál szabályozás is. Finnországban a köztisztviselőkre ugyan speciális törvény vonatkozik, de a speciális rendelkezések mellett a jogokat és a köteleességeket a magán- és a közszférában egyaránt alkalmazandó szabályok rendezik. Portugáliában a 2014-ben elfogadott törvény alapján a köztisztviselők és a munkavállalók jogállása sok tekintetben közeledett egymáshoz, s a törvény a különböző státuszokra irányadó szabályokat számos ponton egységesítette.⁷

A magánjogias szabályozás uralkodóvá válása felé fejlődik – többek között – Észtország és Lettország. Az észt szabályozás még ugyan duális jellegű, az alkalmazottak egy részét kinevezéssel foglalkoztatják, másik részét munkaviszonyban, de folyamatosan csökken a közjogi státuszban állók létszáma.

⁵ DEMMKE 2010: 9.

⁶ KUN 2018: 152–171. Vö. HEGYESI–LUDÁNYI 2021: 15–29.

⁷ PETROVICS 2019: 86–113.

Lettorszáiban a szerződéses jogállás képezi a közszolgálati foglalkoztatás domináns modelljét. A személyi állomány mindössze 6%-a köztisztviselő.⁸

A közjogi dereguláció sajátos módja jellemzi az osztrák közszolgálatot. Vegyes rendszerről lévén szó kinevezett köztisztviselők (Beamten), illetve közszolgálati szerződéses alkalmazottakból (Vertragsbediensteten) áll, ezért elméletileg utánpótlása is e két jogállás szerint differenciálódhat. Valójában azonban a nyugdíjba vonuló köztisztviselők helyét egyáltalán nem, vagy csak közszolgálati szerződéses alkalmazottakkal töltik fel. Ennek következtében nemcsak a létszám, hanem a köztisztviselők aránya is folyamatosan csökken, korösszetételükre az előregedés jellemző. Ezzel szemben a közszolgálati szerződéssel foglalkoztatottak aránya fokozatosan nő.⁹ Az irányított státuszváltás eredményeként – ha ez a folyamat folytatódik – idővel kicserélődik a személyi állomány, és a hagyományos közjogi státuszt a szerződéses alkalmazás váltja fel.

Ugyanakkor a kétféle jogállás között erős konvergencia tapasztalható. A közjogi beavatkozás eredményeként olyan normatív elemek épülnek be a szerződéses jogviszonyba, amelyek a „munkavállalót” a köztisztviselőhöz közeli helyzetbe hozzák. Ezek alapján a munkaszerződéssel foglalkoztatottak inkább tekinthetők kvázi köztisztviselőnek, mint munkavállalónak.

Némileg ellentmond a magánjogiasodás folyamatának a cseh jogalkotás. A volt szocialista országokra általában igaz, hogy megkésve – többnyire az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételének tekintett követelménynek való megfelelés hatására – alkották meg saját, az „európai standardoknak” is megfelelő közszolgálati törvényeiket, Csehországban azonban egészen a közelmúltig kellett várni az első közszolgálati törvény elfogadására, amely az általános munkajogi szabályok felcserélését jelentette a karrierelvű törvényi szabályozással.

A tradicionálisan közjogi alapozású közszolgálati jogviszony Franciaországban és Németországban állt ellen leghosszabb ideig a közjogi deregulációnak. Ugyanakkor mindkét országban változások mutatkoznak ezen a területen, leginkább Franciaországban.

Franciaországban kezdetben az államot nem egyszerűen a magánérdekek felett álló döntőbírónak tekintették, hanem az egyéni érdekektől elkülönülő és azok felett álló igazságosság képviselőjének, amely egyedül képes arra, hogy a köz érdekében (*l'intérêt général*) ezt az igazságot érvényesítse. Ehhez viszont olyan előjogokra, felhatalmazásra van szüksége, amely biztosítja, hogy minden

⁸ KUN 2018.

⁹ HAZAFI 2014.

körülmény között képes legyen küldetését teljesíteni, szükség esetén az akadályokat legyőzni, s ebben egyáltalán ne korlátozza a saját személyi állományával való megegyezési kényszer. Ez kihatott a köztisztviselők foglalkoztatására is. A köztisztviselőket nem egyszerűen munkavállalóknak, hanem az állami tevékenység eszközeinek tekintették, akiknek lehetnek ugyan személyes motivációik, reakcióik, de ezek sohasem kerülhetnek szembe a közérdekkel.¹⁰

A köztisztviselők sajátos alávetettsége kihatott az állammal való kapcsolatok jogi szabályozásának jellegére. A 19. század civil jogászai munkabérletként (*louage de service*) fogták fel a közszolgálatot is. Ezzel szemben a bírói jogalkalmazás nem követte ezt a tételt, s amellet foglalt állást, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak, mivel az általános jogi szabályozás (*droit commun*) elvei rájuk nem alkalmazhatóak.

Már korán megjelent a duális szabályozás. Míg a közhatalom gyakorlásában való közreműködés kizárólag közjogi alapozású státusz keretében történhetett (*acte d'autorité*), addig a szervezet működtetését szerződéses jogviszonyban is el lehetett látni (*acte de gestion*). A közhatalom gyakorlásában való részvételnek természetszerűleg nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra felhatalmazást, a hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg. Ezzel szemben a szervezet működtetéséhez szükséges feladatok olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben is meg lehet állapodni.¹¹ Mind a mai napig ez a különbségtétel az elvi alapja a közjogi szabályozás lebontásának.¹²

A szerződéses alkalmazásra közjogi (*contrat de droit public*) és magánjogi szerződéssel egyaránt sor kerülhetett.¹³ Ma már a személyi állomány több mint 20%-át szerződéssel alkalmazták, de van olyan tárca, ahol ez az arány az 50%-ot is meghaladja.¹⁴ Ugyanakkor a kinevezés mindvégig elsőbbséget élvezett a szerződéssel szemben. Ez arra a felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával

¹⁰ GRÉGOIRE 1954: 26–27., 32.

¹¹ BERTHÉLEMY 1933: 56–59.

¹² Csaknem mindenhol kialakul a szabályozás duális rendszere. Ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a szerződéses alkalmazásra is, s ezért a közjogi jogállás mellett megjelenik a magánjogi státusz is.

¹³ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

¹⁴ *Livre blanc sur la fonction publique*: 102., 109. Az úgynevezett *Fehér könyv* 2008-ban készült a kormány számára a közszolgálat reformjáról.

meglévő kapcsolatát teljes uralma alatt tartja. Ez azt jelenti, hogy a jogviszony keletkezése nem a felek kölcsönös megegyezésén alapul, hanem a kinevezés elfogadásán, amelyet kérelmezni kell. A köztisztviselő egymaga nem szüntetheti meg a jogviszonyt, a lemondásához szükséges a lemondás elfogadása. S végül, ami talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját, a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az állam törvényeken és egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amiből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül. Ezt fejezi ki a jogalkotó, amikor kinyilvánítja: „*le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.*”¹⁵

A kinevezés egy olyan közjogi aktus, amelynek tartalmát jogszabály, illetve az állami impériummal rendelkező és az állam képviselőjében eljáró munkáltató egyoldalúan is alakíthatja. A klasszikus francia közjogi gondolkodók ennek legitimitását abban látták, hogy a közszolgálat folyamatosságát „mindenáron” fenn kell tartani. Akár azon az áron is, hogy az állam egyoldalúan megváltoztatja a „szerződés” tartalmát (*l'exercice continu de cette mission doit être assuré «à tout prix»*).¹⁶ Ugyanakkor az aktuális reformok (*Transformation de la fonction publique*) kiszélesítik a szerződéses alkalmazás lehetőségeit. Egyrészt megszüntetik alkalmazásuk eddigi korlátait, másrészt új szerződéstípust vezetnek be, a projektszerződést (*contrat du projet*). Míg korábban következetesen érvényesítették a közhatalmi és a működtetési feladatok szétválasztását, addig az új szabályok gyakorlatilag bármilyen pozíció betöltésére megengedik a szerződés kötését. Így például még vezetői álláshelyekre is lehet szerződéssel jogviszonyt létesíteni. A jogviszony határozott időre jön létre, és a szerződés nem alakítható át határozatlan idejűre. A szerződéses alkalmazás feltételeit a törvény rendkívül tágan határozza meg (a feladatellátás jellege ezt indokolja). Gyakorlatilag bármilyen kategóriájú pozíció betölthető szerződéssel. A díjazást – a hagyományos kritériumokon túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani. A szerződéses alkalmazottaknak etikai és szakmai adaptációs képzésen kell részt venniük, hogy könnyebben beilleszkedjenek.¹⁷

¹⁵ A köztisztviselő jogilag szabályozott státuszban áll. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Article 4.

¹⁶ VEDEL–DELVOLLE 1958: 1110.

¹⁷ Une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics.

A szerződéses alkalmazás feltételeit és az alkalmazottak díjazását rendeleik határozzák meg.¹⁸ Felsorolják a szerződéses alkalmazottakkal betölthető munkaköröket, meghatározzák a kiválasztási eljárást és a kiválasztás szakmai feltételeit. Előírják az alkalmazottak foglalkoztatási feltételeit (a szerződés időtartama, próbaidő stb.) és díjazását is. Összességében közel 3000 állást lehet betölteni szerződéssel.

A projektszerződés lehetővé teszi, hogy konkrét projektfeladatra alkalmazzanak valakit. Időtartama nem lehet egy évnél rövidebb, hat évnél hosszabb. Ha lejárata előtt szüntetik meg a szerződést, speciális juttatást (*indemnité de précarité*) kell fizetni. Az egy évre vagy annál rövidebb időre kötött szerződések esetén úgynevezett bizonytalansági prémiumot kell fizetni, amely 10%-a a bruttó illetménynek.

A szerződéses alkalmazottak kiválasztása során biztosítani kell az egyenlő hozzáférést, a diszkriminációmentességet, a kompetenciákra és az alkalmasságra épülő szelekciót. Pályázatot kell kiírni (*Place de l'emploi public*), amelyben közzé kell tenni a kiválasztási módszert.

Az említett változtatásoknak köszönhetően a szerződéses alkalmazás Franciaországban is konkurrálni fog a köztisztviselői kinevezéssel, és elindul egy olyan folyamat, amelynek célja a köztisztviselői státusz felváltása a szerződéses alkalmazással. Nem elképzelhetetlen, hogy néhány éven belül az új francia „köztisztviselői jogállásnak” kevés köze lesz a mai értelemben vett francia modellhez, sokkal inkább fog emlékeztetni az olasz vagy az osztrák szerződéses foglalkoztatásra.

Németországban a duális szabályozás (kinevezés, valamint munkaszerződés és kollektív szerződés) gyökere a 19. századra vezethető vissza. Ekkor államosították a vasutat, s különböző közösségi szolgáltatásokat hoztak létre. Ezek közérdekű jellege ellenére az alkalmazottak magánjogi jogviszonyba kerültek. A speciális, közjogi kinevezést csak azok számára biztosították, akik a közhatalom gyakorlásában vettek részt. Ezt az elvet később a német alkotmányba is beépítették. Ugyanakkor konvergencia tapasztalható a két jogállás között, így például 15 év szolgálati idő után a szerződéses alkalmazottat is megilleti a foglalkoztatási védelem.

Németországban is egyre nő a szerződéses alkalmazottak aránya. Jogállásukat az általános munkajogi szabályok, valamint a vonatkozó kollektív szerződések egyedi előírásai szabályozzák. Ugyanakkor a kollektív szerződések

¹⁸ Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat.

szövetségi, illetve tartományi szinten differenciálódnak. Ez utóbbit alkalmazzák a helyi önkormányzatok is. A szerződéses alkalmazástól, valamint a szabályozás decentralizációjától a közszolgálat hatékonyságának és hatásosságának növekedését várják.¹⁹

A brit közszolgálat teljesen más utat járt be, ezért a nemzetközi trendek is másként érintik. Közjogi deregulációról mint jelenségről nem beszélhetünk, mivel nem találunk – a kontinentális megoldásokhoz hasonló – egységes közszolgálati jogi kódexeket, de egy-egy jogviszonyelem tekintetében is csak elvétve olvashatunk jogszabályi formába foglalt munkavégzési szabályokat. Ezek is első-sorban keretjellegűek, garanciális szervezeti és eljárási kérdéseket tartalmaznak, valamint a szabályozás tartalmát meghatározó alapelvi normákat fogalmaznak meg.²⁰ A Köztisztviselői menedzsmentkódex (*Civil Service Management Code*) is keretszabályokat tartalmazó gyűjtemény.²¹ A keretszabályokat az egyes szervek töltik ki belső szabályozással.

A centralizáció-decentralizáció három szempontból is értelmezhető.²² A jogi szabályozás szemszögéből a centralizált rendszerek jellemzője a normatív, vagyis mindenkire egyformán kiterjedő különböző szintű (alkotmány, törvény, kormányrendelet stb.) részletes szabályozás, amely csak kivételesen enged lehetőséget a helyi szintű eltérésre (kógencia). Idesorolható a francia és a német szabályozás.

Franciaországban a jogi szabályozás struktúrája több jogforrási szintből tevődik össze. A jogállásra vonatkozó normákat az alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák. Egységes kerettörvény szabályozza valamennyi köztisztviselő jogállását, de a keretszabályokon belül önálló, speciális jogállási törvények rendezik az állami, önkormányzati szerveknél, illetve kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők státuszát. A többszintű törvényi szabályozás azonban nehezen áttekinthetővé tette a joganyagot, ezért a törvényeket kódexbe (*Code général de la Fonction publique*) foglalták egységes tematika szerint.

Amint azt már korábban említettük, a jogszabályok mellett jelentős szerepe van a jogállási kérdések rendezésében a közigazgatási bírósági joggyakorlatnak

¹⁹ Lásd a szerződéses térnyerés magyar közszolgálati jogi jellemzőire: LUDÁNYI 2022: 34–44.

²⁰ GYÖRGY 2019.

²¹ PAKSI-PETRÓ 2020: 281.

²² LINDER 2007.

is. Ennek tehát történelmi okai vannak (a jogi szabályozás sok esetben a korábbi bírósági joggyakorlatot kodifikálta).

Németország föderális állam, ezért a közszolgálattal kapcsolatos szabályozási hatáskör szövetségi, központi szinten korlátozott, míg a tartományoknak jelentős jogalkotói hatáskörük van. Az ún I. föderalizmusreformnak köszönhetően 2009-től kezdődően kiszélesedett a tartományok szabályozási hatásköre, azzal, hogy több kérdésben is eltérhetnek a „központi” szabályozástól. Így például saját szabályokat alkothatnak a munkaerő-felvételre, az előmenetelre, a javadalmazásra, illetve a nyugdíjakra. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a tartományok nemigen élnek a felhatalmazással, s ezért nem alakult ki jelentősebb különbség a különböző tartományok státusszabályai között. Ez részben arra vezethető vissza, hogy a hagyományos karrierelvek egységesen érvényesülnek, illetve az Alkotmánybíróság döntései a közszolgálat egységessége megőrzésének irányába mutatnak.

A decentralizált rendszerekben hiányzik a részletes központi szabályozás. Ha vannak is központi jogszabályok, akkor azok keretjellegűek, a jogviszony tartalmát helyi szintű szabályok (például önkormányzati rendelet), megállapodások (kollektív szerződés) határozzák meg. A decentralizált rendszerek erősen fragmentáltak, s hiányzik az egységes testületi szellemiség (közszolgálati éthosz). A decentralizált rendszer tipikus példája a brit közszolgálat.

Nagy-Britanniában a díjazással összefüggésben a Köztisztviselői menedzsmentkódex csak alapelveket határoz meg (racionális közpénzfelhasználás, a pénzügyi kontroll gyakorlása, a díjazási rendszer rugalmassága, valamint szoros és hatékony kapcsolat a köztisztviselők teljesítménye és díjazása között), a részletszabályokat a szervezeteknek kell megalkotniuk. Saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv (*Handbook*) formájában adják ki, és teszik elérhetővé minden köztisztviselő számára.²³

A brit közszolgálatban a decentralizált szabályozási rendszerrel összefüggő kockázatok kezelése merül fel aktuális tendenciaként. Korán megmutatkoztak a decentralizált működés hátrányai; a favoritizmus eluralkodása, az igazságtalan és aránytalan bérezés, illetve az erős szervezeti fragmentáció és a vele járó extrém vezetői felelősség.²⁴

Garanciákat vezettek be a méltányos díjazás érdekében. A Kabinetiroda (*Cabinet Office*) felügyeli a munkáltatói szintű szabályok megalkotását, tar-

²³ PAKSI-PETRÓ 2020: 282.

²⁴ HAZAFI 2019: 77.

talmát stb.²⁵ Egyúttal a szabályozás elkészítése során is figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére, valamint a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).²⁶ Amennyiben a szerv jelentősebben átalakítja illetményrendszerét, úgy annak szabályait el kell küldenie a Kabinetirodának, amelynek szerkezetátalakítási eljárást (*restructuring business case*) kell lefolytatnia.²⁷ Hatálybalépésük után három évvel, majd háromévente rendszeresen értékelni kell az illetményrendszereket, mégpedig a központi alapelvek és egyéb szervezeti célkitűzések alapján.²⁸ Be kell tartani az Esélyegyenlőségi Bizottság egyenlő díjazásra vonatkozó rendelkezéseit, amelyeket a Bizottság az Egyenlő bérezési gyakorlat kódexében (*Code of Practice on Equal Pay*) határoz meg.²⁹ Mindezek ellenére a megállapított illetmények nem minden esetben felelnek meg a *fair* díjazás követelményeinek. Az illetmény nem tükrözi a köztisztviselő munkájának hozzájárulását a szervezeti célkitűzésekhez, a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint a köztisztviselő munkateljesítményét. Az illetmény megállapítása nélkülözi a stabil kritériumrendszert, az illetményről szóló döntés valójában szubjektív, mert hiányzik a tényszerű értékelés. Az illetmény nem illeszkedik a szerv közigazgatáson belül betöltött szerepéhez, és nincs figyelemmel a vezető és a beosztottak közötti bérkülönbség mértékére. Az illetmény megállapítása nem átlátható az állampolgárok számára.

A méltányos díjazási rendszer kialakítása érdekében az egyes szerveknek jelentést kell készíteniük a köztisztviselői bérekről, amelyben be kell mutatniuk a fejlődési trendeket, a változások okait. Azt is meg kell követelni a közigazgatási szervektől, hogy az egységes struktúrában közzétett illetményadatok hozzáférhető és elemezhető legyenek az állampolgárok számára is, és az adatok tükrözzék a felelősségi szinteket, illetve az elért teljesítményeredményeket.

A nagyobb transzparencia, valamint a méltányos díjazási rendszer követelménye a francia közszolgáltatásban is megjelenik. A bérek, illetmények, egyéb kifizetések átláthatósága érdekében a kormány évente készít jelentést a parlament számára a legmagasabb illetményekről.

²⁵ PAKSI-PETRÓ 2020: 282.

²⁶ PAKSI-PETRÓ 2020: 283.

²⁷ Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.3.

²⁸ Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

²⁹ Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

A szerződéses kapcsolatok rendszerében a szervek vezetőit különösen nagy felelősség terheli a vállalt szolgáltatások teljesítéséért. Az előre meghatározott és számonkért teljesítménykövetelmények hajszolása azzal jár, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentrálnak, és elsikkadnak az összkormányzati célok, a partneri együttműködés.

A decentralizációból fakadó kockázatokat úgynevezett *soft* szabályozási eszközökkel próbálják meg kezelni. Így például a kormánytól független Közszolgálati Bizottság (*Civil Service Commission*) meghatározza a köztisztviselők kiválasztására irányadó *eljárások* alapelveit – érdem (*merit*), tisztesség (*fair*) és nyitottság (*open*) –, és felügyeli a kiválasztási rendszert.³⁰ A közös szabályok betartása és a pályázók alkalmasságának megítélése a szerveknél működő kiválasztási bizottságok feladata.³¹ A bizottságnak kell biztosítania a pályázók pártatlan (objektív és részrehajlásmentes) értékelését (így a pályázati feltételeknek való megfelelést), valamint a bizottságnak kell döntenie a legalkalmasabb pályázó kiválasztásáról is.³²

A centralizáció-decentralizáció értelmezhető a munkáltatói jogok telepítésének szemszögéből is. A centralizált rendszerekben akár egy kézben is összpontosulhat a munkáltatói jogok gyakorlása, például a miniszterelnök vagy a miniszter nevezi ki az összes köztisztviselőt vagy azok egy csoportját, mint például Franciaországban. A decentralizált rendszerekben munkáltatói szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat, vagyis annál a szervezetnél, ahol a munkavégzés történik. Idesorolható a brit közszolgálat. S végül a szervezeten belüli munkáltatói jogok gyakorlásának átruházásban is kifejeződik a centralizáció-decentralizáció.

2. Fejlődés a munkaköralapú rendszerek felé

Általános trend a munkaköralapú rendszerek irányába mutató fejlődés is. Az országok többsége munkaköralapú rendszert alkalmaz karrierelemekkel kiegészítve. A hagyományosan erős karrierrendszerű országokban is a munkakör vált a HR-tevékenység alapjává, így például Franciaországban a stratégiai munkaerő-tervezéssel összefüggésben.

³⁰ GyÖRGY 2019.

³¹ Civil Service Commission: Recruitment Principles: 7–8. Vö. GyÖRGY 2019.

³² Civil Service Commission: Recruitment Principles: 11. Vö. GyÖRGY 2019.

A munkaköri szemlélet folyamatos erősödése több okkal is magyarázható. A leggyakoribb érv a munkaköri rendszer mellett, hogy nagyobb költséghatékonyságú (kisebb létszám, alacsonyabb bérköltségek), mint a karrierrendszer. Ugyanakkor empirikus adatok, kutatások nem igazolták ennek a tételnek a valóságalapját.³³ További érv, hogy a munkaköri rendszer támogatja a technokrata, hatékonyságorientált munkakultúra megteremtését. Az olasz közszolgáltatásban ez a felfogás indította el a jogállás közjogi deregulációját és a szerződéses alapozású jogviszony kialakítását. Más országokban a *New Public Management* inspirálta a munkakörcentrikus kiválasztási eljárások, valamint a teljesítményorientált díjazás bevezetését. A munkakörök kialakítása nélkülözhetetlen az utánpótlás tervezéséhez, ezért még a stabil karrierrendszerekben is elterjedtek a munkaköri leírások, elemzések technikái.

Ugyanakkor látszanak a munkaköralapú HR korlátai is. A konkrét munkaköri kompetenciák alapján kiválasztott munkaerő mobilizálhatósága korlátozott, mivel az egyes munkakörökben másfajta kompetenciákra van szükség. A teljesítményalapú díjazás gyenge pontja a tevékenység eredményének értékelési módszere. Kétséges például a politikailag meghatározott tevékenységek eredményeinek értékelhetősége. A teljesítményalapú díjazás ugyanis feltételezi a feladatok és a díjazás egyéniesítését, erre viszont csak azzal a feltétellel kerülhet sor, ha az elért eredmények pontosan és kizárólag az egyén tevékenységének tudhatóak be. Nehéz felépíteni a célkitűzések hierarchikus rendszerét, értékelni a célok elérését, mérni a teljesítményt.

Az üzleti szféra módszereinek elterjedésével gyakoribbá válnak az etikai, erkölcsi szabálysértések, érdekkonfliktusok.

A munkaköri menedzsment hatékonyságnövelő lehetőségei igazán decentralizált működési környezetben használhatóak ki, ezért a döntési hatásköröket (munkakörelemzés, értékelés, teljesítményértékelés, díjazás stb.) alsóbb szintre telepítik, emiatt viszont még súlyosabbá válnak a szervezeti fragmentációból adódó problémák.

³³ Az OECD szerint 2002 és 2007 között a közszféra bérköltségei Franciaországban 12,8%-kal növekedtek, míg a modellváltást végrehajtó Olaszországban, Dániában és az Egyesült Királyságban 13,7%-kal, 18%-kal, illetve 25,5%-kal lettek magasabbak. A nemzeti közigazgatások minőségének változását jelző világbanki indikátor 1998–2006 között csaknem minden olyan országban csökkenést mutatott, amely a magánjogiasítás útjára lépett. Spanyolországban 1,72-ről 0,99-re, Olaszországban 0,93-ról 0,39-re, Hollandiában 2,1-ről 1,86-ra s végül Belgiumban 1,73-ról 1,36-ra csökkent a mutató. Egyedül Franciaországban és Svédországban növekedett. KAUFMANN–KRAAY–MASTRUZZI 2009.

S végül esetenként megkérdőjeleződik a munkakör- és teljesítményorientált díjazás igazságossága. Nagy-Britanniában a szervezeti autonómia a csúcstízetések rendszere kontrollnélküliségéhez vezetett. Az utóbbi időben más országokkal összehasonlítva itt nőttek a legnagyobb mértékben az illetmények közötti különbségek. Mintegy 20-szoros különbség alakult ki a legmagasabb és a legalacsonyabb bérek között, viszont az adófizetők számára nem volt világos, hogy milyen teljesítmény igazolta a csúcspozíciókban az egyre növekvő béreket.

A személyzeti rendszerek fejlődése nem egyirányú, a munkaköri rendszerek is merítenek a karrierrendszer eszköztárából. Például a brit közszolgálatban az előmenetel munkakör- és teljesítményfüggő, nincs rá alanyi jog. Az egyes minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek azonban maguk alakítanak ki előmeneteli pályákat, speciális követelményrendszerrel kiegészítve. Ehhez a Közszolgálati munkaerőforrás-terv (*Civil Service Workforce Plan*) foglalkozási áganként tartalmaz szakmai standardokat, minőségi követelményeket, valamint a teljesítésükhöz szükséges képességeket. Az utóbbiak megszerzéséhez képzési-továbbképzési programokat kínálnak.

Franciaországban a munkaerő-tervezést munkaköri kataszter támogatja (*Le répertoire interministériel des métiers de l'État – RIME*). Ezt úgy alakították ki, hogy az egymáshoz közel álló minisztériumi munkakörök általánosított jellemzői (kompetenciái) alapján úgynevezett referencia-munkaköröket dolgoztak ki. A RIME tehát valójában egy egységes munkaköri keretrendszer, amely összkormányzati szinten egységesíti a minisztériumi munkaköröket, munkaköri családokat. A RIME folyamatosan fejlődik annak köszönhetően, hogy követi a közigazgatás működési környezetének változásait. Az aktualizálás a „felülről lefelé” elvet követi. Ez azt jelenti, hogy a minisztériumok szintjén létező munkakörök közötti különbségektől elvonatkoztatva, a lehető legmagasabb (általános) szinten definiálják a referencia-munkakörök tartalmát. Ez nagy rugalmasságot enged a minisztériumoknak, hogy „konkretizált” munkaköreiket beilleszték a RIME rendszerébe.³⁴

Németországban a személyzetfejlesztés a szakmai fejlődési lehetőségek és teljesítménykövetelmények összekapcsolására épül. Ez történhet karrier-szabályozással vagy kollektív szerződésekkel. Munkaköri profilok biztosítják a követelmények és a kompetenciák átláthatóságát.

Az Egyesült Királyságban a 2000-es évek közepe óta kell a szervezeteknek tudásmenedzsmentterveket készíteniük. A *Departmental Improvement Plans*

³⁴ HAZAFI 2020: 413–438.

célja a szervezetben szükségessé váló képességek és kompetenciák azonosítása és értékelése, s iránymutatást szolgáltat a szervezetfejlesztések megvalósításához. Minden közigazgatási szerv maga készíti el, és évente értékeli a szükséges képességeket és kompetenciákat olyan módon, hogy azoknak kapcsolódniuk kell az intézményi stratégiához és az egyéb funkcionális tervekhez is.³⁵ Ausztriában vagy az Egyesült Királyságban tehetségmenedzsment-stratégiákat készítenek a munkaerő-tervezés részeként. Ezek a stratégiák rendelkeznek – többek között – a tehetségek rugalmas munkarendjéről, belső előléptetéséről és döntéshozatalban betöltött szerepéről.

Belgiumban a szövetségi közigazgatás vezérlő elve a folyamatos megújulás, amelynek alapja a stratégiai menedzsment.³⁶ Ez utóbbit több eszköz támogatja. Ezek közé tartozik a szervezet stratégiai pozicionálása, a menedzsmentterv, illetve az igazgatási szerződés, a személyzeti terv és a nyomon követés.

A szervezet stratégiai pozicionálása nem más, mint a társadalmi, gazdasági környezetében elfoglalt helyének a meghatározása. A szervezet stratégiai pozicionálásában meghatározott célok elérése a főtisztviselői kategóriába tartozó vezetők feladata, akiknek felelősségi körét menedzsmenttervben, illetve igazgatási szerződésben határozzák meg.

Minden célkitűzéshez eredményindikátorok kapcsolódnak. Külön feltüntetik a megvalósítást veszélyeztető kritikus tényezőket, kockázatokat. A szerződés egyénre szabott, ezért külön meghatározzák a célok elérését szolgáló személyes közreműködés tartalmát és terjedelmét.

A személyzeti terv a szervek rendelkezésére bocsátott bérkereten belül (*enveloppe annuelle*) a rövid és hosszú távú célok eléréséhez szükséges emberi erőforrás tervezését, felhasználásának értékelését és nyomon követését biztosítja. Ezen túlmenően azt is szolgálja, hogy a személyügyi döntések minősége javuljon. A gyakorlatban a létszám és a személyi költségek tervezését biztosítja a tárgyévre és az azt követő évre vonatkozóan oly módon, hogy nemcsak a személyi állomány tényleges helyzetét veszi figyelembe, hanem a tervezési időszakban előre jelezhető változásokat is, például nyugdíjazás, tartós távollét, továbbképzés, előresorolás. Az erőforrások tervezését összekapcsolja az egyéni karriertervezéssel is, így a belső mobilitás az erőforrás-gazdálkodás részévé válik.

³⁵ Cabinet Office 2013.

³⁶ Développement et support.

A tervek megvalósításának nyomon követését a menedzseri beosztásba kinevezett vezetők évente elvégzett önértékelése biztosítja. Ehhez a menedzsmenttervben rögzített stratégiai és operatív célok képezik a kiindulási pontot.

3. Léteznek-e még közszolgálati modellek?

A professzionális közszolgálat alapjainak lerakásakor még jól kimutatható volt egy-egy modell hatása, amely mögött többnyire közös történelmi, társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatok húzódtak meg. Ezek azonban idővel jelentősen változtak, összetettebbé váltak, s más országok irányába is fejlődtek.

Mára a bonyolult kölcsönhatások oda vezettek, hogy egyik államot sem lehet egyértelműen valamelyik modellhez sorolni. A valóságban sokkal inkább jellemző, hogy tértől és időtől függően más és más minta hatása érvényesül ugyanabban az országban. Így például míg korábban a mediterrán országok sok tekintetben a napóleoni közszolgálat mintáját követték, ez ma már megváltozott. Olaszországban szerződéses alapokra helyezték a közszolgálati jogviszonyt, Portugáliában az előmeneteli és illetményrendszert a reformfolyamatok eredményeként egyszerűsítették, és munkaköralapúvá tették. Ugyanakkor a francia modell hatása továbbra is kimutatható ezekben az országokban. Ez a kötődés azonban ma már inkább csak az eredetre, a gyökerekre utal. Ma már nem igazán célszerű az országokat modellek szerint kategorizálni, vagy ha mégis megteszük, az csak nagy általánosságban mutathatja a rendszer orientációját.

Az egyes országmodellek még a személyzeti rendszer típusait is árnyalhatják. Így például Franciaországban a professzionális közszolgálat fejlődésének kezdetén a közszolgálat valójában egy autoriter modellt testesített meg. A köztisztviselő az állam teljes alávetettségébe került: viszonyukat az egyedi munkáltatói intézkedésekkel szembeni jogorvoslat – és esetenként a kártérítés követelésének – kizárása, a kollektív jogok tilalma, valamint a kodifikált státusz hiánya jellemezte.

Az egyes közszolgálati modellek egyértelmű hatásának hiánya arra is visszavezethető, hogy maguk a modellt adó országok is fejlődnek. A francia példa mutatja, hogy ez a fejlődés akár odáig is elvezethet, hogy a modell elveszíti *differentia specificáit*. Amint arról korábban szó esett, nem elképzelhetetlen, hogy néhány éven belül az új francia „köztisztviselői jogállásnak” kevés köze lesz a mai értelemben vett francia modellhez, sokkal inkább fog emlékeztetni az olasz vagy az osztrák szerződéses foglalkoztatásra. A mintaadó ország így válik min-

takövető országgá. Ez valódi paradigmaváltás lenne a mintaadó és mintakövető országok viszonylatában.

Egy minta azonban – még ha máshol be is vált – nem biztos, hogy működik egy másik országban, mert más a társadalmi, politikai, gazdasági vagy kulturális környezet. Erre példa, amikor a politikai bizalom hiánya hátráltatja a reformot. A bizalom jelentősége különösen egy olyan környezetben mutatkozik meg, amelyben a nagyobb hatékonyságot egyrészt a döntési hatáskörök delegálásától, az egyéni felelősség növelésétől és a nagyobb önállóságot feltételező innovációtól és kreativitástól, másrészt a direkt politikai beavatkozás korlátozásától várják.

Kutatások³⁷ arra világítanak rá, hogy Belgiumban és Olaszországban a politika és a vezető köztisztviselők közötti viszonyokat – angolszász mintára – szabályozó „szerződések” azért nem tudtak megerősödni, mert a bürokrácia nagyobb döntési felelősséggel való felruházásához hiányzott a politikai bizalom.

„Tiszta mintákban” azért sem lehet gondolkodni, mert minél részletesebben vesszük górcső alá az egyes térségeket, annál inkább felsejlenek az országok közötti különbségek. Így például a kelet-európai államokban a közös történelmi tradíciók, a szovjet (posztoszocialista) örökség, az uniós elvárásokhoz való igazodás közös kereteket adott ugyan, mégis eltérő mintákat, rendszermegoldásokat találunk a térség országaiban. Még a gyakran közös történelmi, földrajzi egységként emlegetett balti államokat sem lehetséges egységesen kategorizálni. Észtország az NPM által orientált közszolgálati jogalkotás mintapéldájává vált, míg Litvániát sokáig a weberi érdemalapú rendszer jellemezte, s még a mostani munkaköri rendszer is megőrzött jó néhány karrierelemet.³⁸

Felhasznált irodalom

- BERTHÉLEMY, Henry (1933): *Traité élémentaire de droit administratif*. 13e ed. Párizs: Rousseau et cie.
- DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Párizs: Presses Universitaires de France.

³⁷ ONGARO–BELLÉ 2009: 817–839.

³⁸ A 2016/257/NKE-ÁKK számú KÖFOP Ludovika Kiemelt Kutatóműhely – azaz a „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” – keretében lefolytatott összehasonlító közszolgálati jogi kutatásaink megállapításai között írtunk már a balti országok közszolgálati szabályozásáról. A kutatás eredményei nyomtatásba nem kerültek, az alábbi kézirat tartalmazza ezeket: KUN [é. n.].

- DEMME, Cristoph (2010): Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *Eipascope*, (2), 5–11.
- DEMME, Cristoph – Thomas HENÖKL – Timo MOILANEN (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- GRÉGOIRE, Roger (1954): *La fonction publique*. Párizs: Armand Colin.
- GYÖRGY István (1998): *A köztisztviselő*. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási alapiszga*. Budapest: BM Kiadó.
- HALÁSKOVÁ, Martina (2015): Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*, 18(1), 45–58.
- HAZAFI Zoltán szerk. (2014): *Közzolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- HAZAFI Zoltán (2019): Európai modellek. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati szemlézetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus, 72–78.
- HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör- és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közzolgálatban. In GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Munkakör-alapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlatok (ország tanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 413–438.
- HAZAFI Zoltán (2021): Közzolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
- HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kt. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 14(4), 15–29.
- KAUFMANN, Daniel – Aart KRAAY – Massimo MASTRUZZI (2009): *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*. World Bank.
- KUN Attila (2018): Összehasonlító európai közzolgálat: A közzolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(4), 152–171.
- KUN Attila [é. n.]: Balti országok. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk.: *Összehasonlító európai közzolgálat*. Kézirat. Budapest.
- KUPERUS, Herma – Anita RODE (2010): More Efficient Civil services in times of economic recession and beyond: can a flexibility approach help? *Eipascope*, (1), 15–22.
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1(3), 36–51.

- LIPPERT, Barbara – Gaby UMBACH (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Institut für Europäische Politik. Europäische Schriften. Baden-Baden: Nomos.
- LUDÁNYI Dávid (2017): Közzolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2), 98–119.
- LUDÁNYI Dávid (2022): A közzolgálati jogviszony dinamikája a közigazgatás közzolgálati törvényeiben: szabályozási dilemmák és javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(3), 34–44.
- ONGARO, Edoardo – Nicolas BELLÉ (2009): Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie. *Revue française d'administration publique*, 132(4), 817–839. Online: 10.3917/rfap.132.0817.
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): A munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata. Ország tanulmány: Egyesült Királyság. In GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 270–340.
- PETROVICS Zoltán (2019): Összehasonlító európai közzolgálat, a közzolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 86–113.
- VEDEL, Georges – Pierre DELVOLVE (1958): *Droit administratif*. Párizs: Presse Universitaire de France.
- ZILLER, Jacques (1993): *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Párizs: Montchrestien.

Egyéb dokumentumok

- Cabinet Office (2013): *Departmental Improvement Plans*.
- Civil Service Commission: Recruitment Principles
- Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat. Développement et support. Online: [Développement et support | Fedweb \(belgium.be\)](#).
- Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code.
- Livre blanc sur la fonction publique.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.
- Une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics.