

EGYES EURÓPAI ÁLLAMOK KÖZSZOLGÁLATAINAK ÖSSZEHAISONLÍTÓ ELEMZÉSE

Szerkesztette
Ludányi David



LUDOVIKÁ
EGYETEMI KIADÓ

EGYES EURÓPAI ÁLLAMOK KÖZSZOLGÁLATAINAK
ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

EGYES EURÓPAI ÁLLAMOK KÖZSZOLGÁLATAINAK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

Szerkesztette:

Ludányi Dávid



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

BUDAPEST, 2025

A TKP₂₀₂₁-NKTA-51 számú projekt
a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési
és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP₂₀₂₁-NKTA pályázati program
finanszírozásában valósult meg.

Szerkesztő
Ludányi Dávid

A kötet szerzői

Dominek Dalma Lilla
Fási Csaba
Hazafi Zoltán
Kamrás István

Linder Viktória
Ludányi Dávid
Paksi-Petró Csilla
Petrovics Zoltán

A szerkesztésben közreműködött
Káldor Zsófia

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

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Vida Krisztina
Olvasószerkesztő: Farkas Nagy Judit
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József
Korrektor: Resofszi Ágnes

DOI: https://doi.org/10.36250/01302_00
ISBN 978-963-653-243-7 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-653-244-4 (ePub)

© A szerkesztő, 2025
© A szerzők, 2025
© Kiadó, 2025
Minden jog védve.

A mű elektronikus változata
a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc
feltételeinek megfelelően felhasználható.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



TARTALOM

<i>Előszó</i>	7
HAZAFI ZOLTÁN – LUDÁNYI DÁVID A közigazgatás személyi állományának HRM-tendenciái és -reformjai az egyes EU-tagállamokban	9
LINDER VIKTÓRIA Az osztrák közigazgatás közszolgálati jogi szabályozása és HRM-tendenciái	59
FÁSI CSABA – LUDÁNYI DÁVID A cseh közigazgatás közszolgálati jogi szabályozása és HRM-tendenciái	93
DOMINEK DALMA LILLA – PAKSI-PETRÓ CSILLA Az Egyesült Királyság közigazgatásának közszolgálati jogi szabályozása és HRM-tendenciái	123
HAZAFI ZOLTÁN A francia közigazgatás közszolgálati jogi szabályozása és HRM-tendenciái	155
LINDER VIKTÓRIA A holland közigazgatás közszolgálati jogi szabályozása és HRM-tendenciái	223

KAMRÁS ISTVÁN – PETROVICS ZOLTÁN

A magyar közigazgatás közszolgálati jogi szabályozása
és HRM-tendenciái

255

LINDER VIKTÓRIA

A német közigazgatás közszolgálati jogi szabályozása
és HRM-tendenciái

333

ELŐSZÓ

A tanulmánykötet nem kevesebbre vállalkozik, mint az európai közszolgálati rendszerek összehasonlító elemzésére. Noha némi óvatosság érződik a szerzők részéről, mivel „csak” egyes EU-tagállamokat vontak górcső alá, mégis azt mondhatjuk, hogy a módszert tekintve úttörőnek számít a kötet.

A nemzetközi összehasonlításra vállalkozó kiadványok sarkalatos kérdése, hogy mennyire képesek összevetni olyan közigazgatási-közszolgálati-jogi intézményeket, amelyek országonként szükségszerűen különböznek, s fejlődésüket eltérő földrajzi, gazdasági, történelmi, társadalmi környezet befolyásolja. Mennyire képesek megbirkózni az összehasonlításhoz nélkülözhetetlen közös fogalmi rendszerek kialakításának korlátjaival. Nem véletlen, hogy az „összehasonlító” művek sok esetben megrekednek az egyes országok szisztematikus leírásánál.

Ez a tanulmánykötet sem kerülhette meg az említett kérdéseket, s a szerzők óhatatlanul beleütköztek az összehasonlítás „hagyományos” módszertani korlátjaiba. Ugyanakkor olyan újításokkal is próbálkoztak, amelyek – meggyőződésük szerint – közelebb visznek a „valódi” összehasonlításhoz.

A tanulmányok egységes szempontrendszer alapján tárgyalják az egyes országokat, s külön fejezet foglalkozik a statisztikai adatok elemzésével. Az adatoknak két nagy forrása van. Egyrészt az OECD *Kormányzati körkép* című, kétfévente megjelenő kiadványához gyűjtött és rendszerezett adatok, másrészt az Európai Közigazgatási Hálózat (angol rövidítése: EUPAN) kérésére készített felmérés. Ez utóbbira az adta a lehetőséget, hogy 2024. július 1. és december 31. között Magyarország töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét, s mint ilyen, az EUPAN elnöki pozícióját is. A magyar elnökségi program prioritásai között szerepelt a közszolgálati generációmenedzsment, amely kapcsán a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Emberi Erőforrás Tanszéke és Közszolgálati HRM Kutatóműhelye kérdőív segítségével felmérhette az EUPAN-országok közszolgálati rendszereinek néhány lényeges kvantitatív jellemzőjét. Ez utóbbiak fontos részét képezték

a közös fejlődési trendek felvázolásának. Újdonság az is, hogy a tanulmányok írói minden tárgyalt ország esetében SWOT-analízist végeztek, ami szintén a közös irányok meghatározását segítette.

Mivel a tanulmánykötet nem az összes EU-tagállamot tartalmazza, felvetődik a kérdés, hogy milyen szempontok vezérelték a vizsgált országok kiválasztását. Habár a közszolgálati modelleknek többféle csoportosítása létezik, úgy gondoltuk, hogy a szelektálásból nem maradhatnak ki azok az államok, amelyeket a szakma mintaadónak tekint. Ezért szerepel a válogatásban az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország. Csehország, Ausztria, Hollandia és Magyarország vizsgálata kormányzati igényből fakadt.

Meggyőződésünk, hogy a tanulmánykötet hasznos színfoltja lesz az összehasonlító elemzésekkel foglalkozó szakirodalomnak.

Dr. Hazafi Zoltán

HÁZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid

A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI
ÁLLOMÁNYÁNAK HRM-TENDENCIÁI
ÉS -REFORMJAI AZ EGYES
EU-TAGÁLLAMOKBAN

A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK
ÖSSZEHASONLÍTÁSA STATISZTIKAI
ADATOK ALAPJÁN

A köztisztviselők létszáma

Önmagukban a *létszámadatok* nem mondanak semmit, de ha például összehasonlítjuk őket a gazdaságilag aktív népességgel, akkor lehetőség nyílik az országok közötti összevetésre.¹ A központi kormányzat dolgozóinak száma és a 15–64 éves gazdaságilag aktív népesség aránya egy olyan mutatóként használható, amely az egyes országok központi közigazgatásban dolgozóinak relatív súlyát értékeli.

Ennek alapján az EUPAN-országokban a központi közigazgatásban dolgozók a gazdaságilag aktív munkások átlagosan 2,8%-át teszik ki. Azonban bizonyos országok jelentősen eltérnek ettől az átlagtól. A Török Köztársaságban a központi közigazgatásban dolgozók aránya több mint ötszöröse az átlagnak, Luxemburgban több mint négyszerese, Svédországban pedig több mint kétszerese. Ezzel szemben tizenegy országban a központi közigazgatásban dolgozók aránya még az átlag felét sem éri el, Lengyelországban pedig ez az arány kevesebb, mint az átlag egytizede ($N=23$).

¹ A gazdaságilag aktív népesség (más néven munkaerő) a foglalkoztatottak és a munkanélküliek összegét jelenti (EUROSTAT 2016).

Az adatok alapján különböző *kategóriák* állíthatók fel, s a kategorizálás segítségével következtetések fogalmazhatók meg. A foglalkoztatási arányok alapján három országsoportot különíthetünk el.

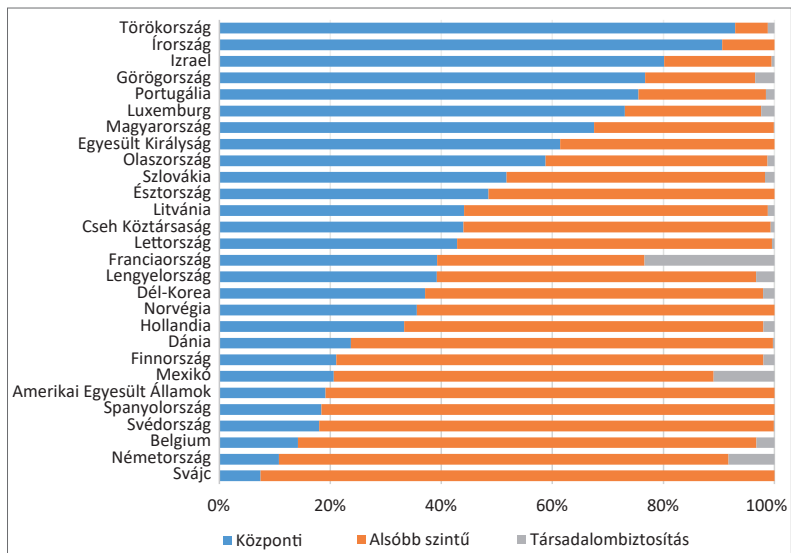
1. *Alacsony arány* (0,2–1,0%). Idetartozik Lengyelország, Franciaország, Németország, Svájc, Szlovákia és Olaszország. Franciaország kivételével ezekre az államokra a *decentralizált* közigazgatás jellemző, ahol a központi kormányzat kisebb szerepet játszik a foglalkoztatásban. Például Németországban és Svájcban erős szövetségi rendszer működik, ahol a közigazgatási feladatok nagy része regionális vagy helyi szinten zajlik. Lengyelország esetében a kiugróan alacsony érték hatékonyságnövelő reformokra utalhat, de az is lehet, hogy bizonyos közfeladatokat kiszerveznek a központi kormányzattól. Ezt erősíti meg, hogy Lengyelország helyi autonómiaindexa a legmagasabbak közé tartozik.² Franciaországban az állam erősen központosított, de a több hullámban megvalósított decentralizációs reformok következtében a helyi önkormányzatok szerepe és a hozzájuk kapcsolódó foglalkoztatás növekedett, míg a központi közigazgatásban dolgozók aránya csökkent.³ Noha az elmúlt tíz évben (2011–2022) a közzszolgálat valamennyi alrendszerében emelkedett a létszám, a helyi önkormányzatoknál és a kórházakban a központi közigazgatáshoz képest nagyobb mértékben.⁴ Ez a tendencia megfigyelhető más európai országokban is.⁵

² 2014-ben 71,6 volt. 1990 óta 26,54-dal növekedett az érték, ami egyértelműen a decentralizáció erősödését mutatja. Összehasonlításképpen Magyarországon ugyanez az index 48,75, és az 1990–2004 közötti tendencia 10,87. Az EU átfogó módszertan alapján értékeli, hogy az országokban mekkora a helyi autonómia. Az értékelés a 1990 és 2014 közötti időszakot vizsgálja. A vizsgálatot egy szakértői hálózat végzi egységes módszertan alapján. Különösen nagy fokú helyi autonómiával rendelkező államok Svájc, a skandináv országok, Németország és Lengyelország.

³ A francia települések autonómiaindexa 25,67.

⁴ Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification 2024.

⁵ OCDE 2021: 107–109.



1. ábra: Közzszolgálati foglalkoztatás megoszlása igazgatási szintenként

Forrás: a szerzők szerkesztése

2. *Átlagos arány (1,1–2,8%).* Spanyolországban, Ausztriában, Görögországban, Csehországban, Belgiumban, Litvániában, Dániában, Szlovéniában és Írországban átlagos a központi közigazgatás létszámaránya.

Ez a csoport az európai átlagot (2,8%) képviseli, ami *kiegyensúlyozottabb* kormányzati foglalkoztatást jelent. Például Spanyolországban az autonóm régiói ellenére a központi közigazgatás szerepe még mindig jelentős. Litvániában a központi közigazgatás stabil foglalkoztatási bázis. Belgiumban a döntéshozatali hatáskörök a szövetségi kormány, három régió (Flandria, Brüsszel fővárosi régió és Vallónia) és három nyelvi közösség (flamand, francia és német nyelvi) között oszlik meg.⁶

3. *Magas arány (3,0–14,6%).* Lettországra, Portugáliára, Bulgáriára, Ciprusra, Svédországra, Luxemburgra, Törökországra a magas arány a jellemző.

Lettország, Bulgária, Ciprus és Luxemburg esetében a magas arány a kis népességű országok *államszervezési sajátosságával* függhet össze. Ennek lényege, hogy az alacsonyabb népességszámra tekintettel a központi

⁶ Európai Unió 2025a.

közigazgatás arányaiban nagyobb létszámmal működik, mert így kiterjedt helyi szintű intézmények nélkül is megfelelő erőforrásokat és koordinációt képes biztosítani az állami feladatok ellátásához. Ezekben az országokban az alacsony népességszámhoz általában kis területi kiterjedés társul. Törökországban a központi kormányzat kiugróan magas aránya (14,6%) a központosított irányításnak, valamint az állami szektor erős jelenlétének lehet a következménye.

Néhány példa látható az 1. táblázatban a népesség és a központi kormányzat aránya közötti összefüggésre.

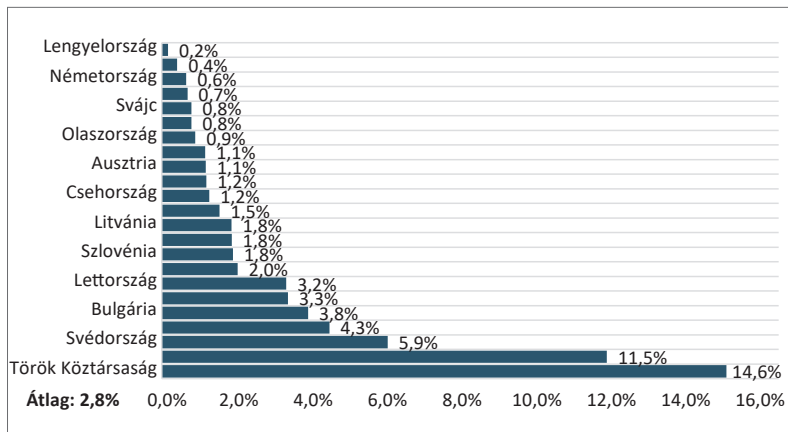
1. táblázat: A népesség és a központi kormányzat aránya közötti összefüggések

Ország	Népesség (fő) ⁷	A központi kormányzat aránya a népességhez viszonyítva (%)
Lettország	1 871 882	3,2
Ciprus	933 505	4,3
Bulgária	6 445 481	3,8
Németország	83 445 000	0,6
Franciaország	68 401 997	0,4
Olaszország	58 989 749	0,9

Forrás: a szerzők szerkesztése a 2024. évi
EUPAN-felmérés⁸ adatai alapján

⁷ Európai Unió 2025b.

⁸ Magyarország 2024. július 1-jétől mint az Európai Unió Tanácsának soros elnöke az Európai Közigazgatási Hálózat (European Public Administration Network – EUPAN) elnöki pozícióját is betöltötte fél éven keresztül. Ennek keretében a Nemzeti Köszolgálati Egyetem a Belügyminisztérium és a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium támogatásával nemzetközi és hazai empirikus kutatásokat folytatott. A további fejezetek EUPAN-felmérés alapján készült ábráinak adatai esetén is e kutatás eredményeit használtuk.



2. ábra: A központi közigazgatásban foglalkoztatottak aránya az aktív munkavállalók viszonylatában I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN és az EUROSTAT adatai alapján

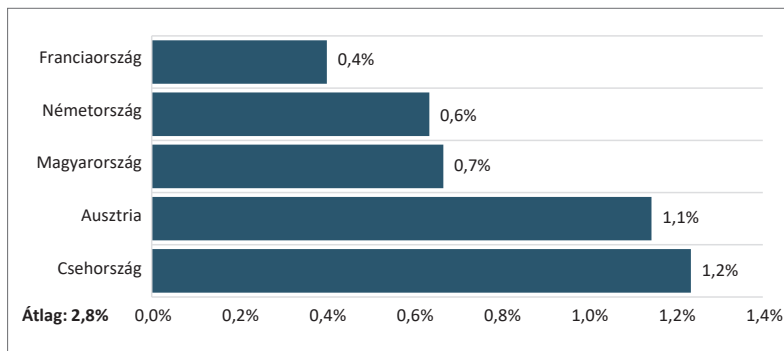
Ugyanakkor nagyon *nehéz* a létszámarányok és az országok népességi, kormányzati, igazgatási, gazdasági és egyéb jellemzői között *egyértelmű kapcsolatot kimutatni*, s inkább csak az eltérések mögött meghúzódó lehetséges okokra hívjuk fel a figyelmet. Így például az alábbi ábrán szereplő államokban a kormányzati berendezkedés (szövetségi vagy unitárius állam), a központosítás mértéke, a népességméret, illetve az országterület nagysága befolyásolhatja tendenciózusan a foglalkoztatás igazgatási szintenként történő megoszlását.

A 2. táblázatban és 3. ábrában kiválasztott országok jóval az EUPAN-átlag alatt találhatók. Az átlagos, illetve az alacsony létszámú központi közigazgatással rendelkező államok közé tartoznak.

2. táblázat: A központi kormányzati foglalkoztatás aránya

Ország	A központi kormányzati foglalkoztatás aránya (%)	Népesség (fő)	Megjegyzés
Ausztria	1,1	9 158 750	átlagos, szövetségi állam
Németország	0,6	83 445 000	szövetségi állam, erős regionális szerep
Csehország	1,2	10 900 555	átlagos
Franciaország	0,4	68 401 997	több hullámban megvalósított decentralizáció
Magyarország	0,7	9 584 627	unitárius állam

Forrás: a szerzők szerkesztése

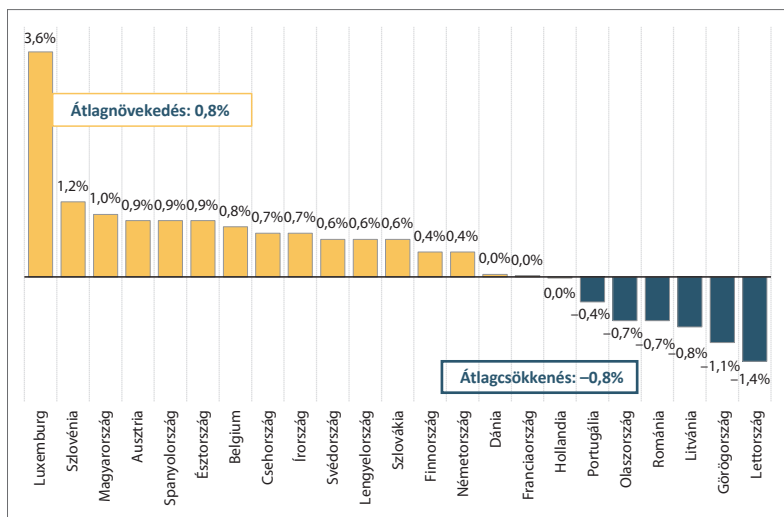


3. ábra: A központi közigazgatásban foglalkoztatottak aránya az aktív munkavállalók viszonylatában II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN és az EUROSTAT adatai alapján

Az OECD adatai szerint, habár a 2007–2008-as pénzügyi válság után megszorító intézkedéseket vezettek be, a közszolgálatban foglalkoztatottak aránya a teljes foglalkoztatáshoz viszonyítva *relative stabil maradt*: 2007-ben 18,2% volt, míg 2019-ben 17,9%-ra csökkent.⁹

Ha kizárólag az *EUPAN-országokat* vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy 2007 és 2019 között az adminisztratív pozíciók száma az országok túlnyomó többségében növekedett. A legmagasabb éves átlagos növekedést Luxemburgban regisztrálták (3,6%), míg Görögországban és Lettországból az éves átlagos csökkenés meghaladta az 1%-ot (4. ábra).¹⁰



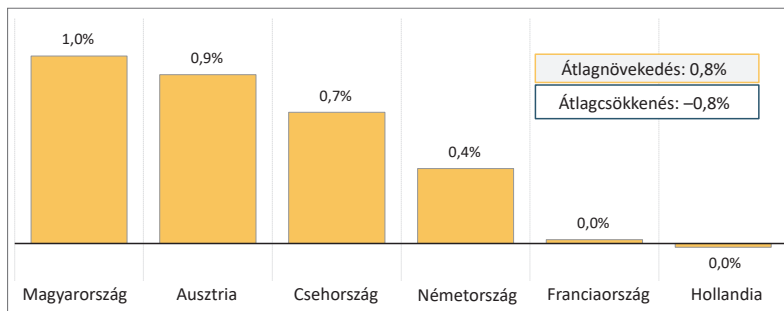
4. ábra: Az álláshelyek számának éves átlagos változása a közigazgatásban (2007–2019) I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN és az EUROSTAT adatai alapján

⁹ OECD 2021: 107–109.

¹⁰ OECD 2021: 107–109.

Magyarország és Ausztria esetében a közigazgatás létszámának növekedése meghaladta az EUPAN-átlagot, míg Csehországban és Németországban alatta maradt. Franciaországban és Hollandiában nem regisztráltak változást (5. ábra).



5. ábra: Az álláshelyek számának éves átlagos változása a közigazgatásban (2007–2019) II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján

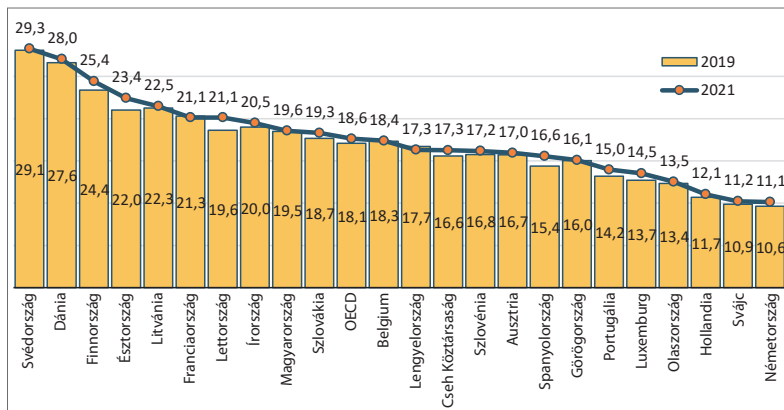
A közigazgatásban foglalkoztatottak száma ezt követően tovább növekedett, és 2021-ben néhány országot leszámítva (Franciaország, Lengyelország) mindenhol meghaladta az előző évi szintet.¹¹ A legnagyobb növekedést Lettországból és Észtországból regisztrálták. Ez a növekedés egyrészt az éves átlagos adminisztratív foglalkoztatottság emelkedésével, másrészt az általános foglalkoztatottság enyhe csökkenésével magyarázható.¹²

Ezek a változások azonban nem érintették az országok „megszokott” sorrendjét. A közzolgálati foglalkoztatás aránya továbbra is a *skandináv országokban* a legmagasabb (Svédország, Dánia, Finnország), ahol ez a teljes foglalkoztatottság közel 30%-át teszi ki. Őket követik a balti államok és Franciaország.¹³ A számadatok bemutatása a 6. ábrán látható.

¹¹ OCDE 2023: 189.

¹² OCDE 2023: 189.

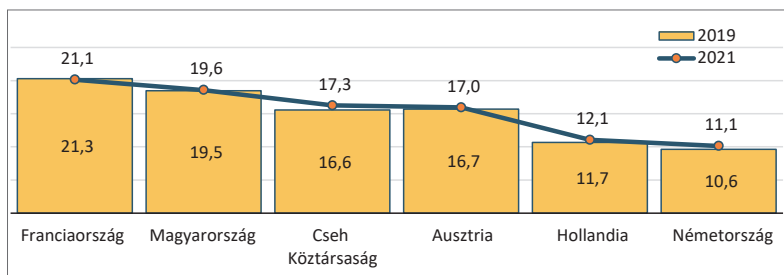
¹³ OCDE 2023: 189.



6. ábra: Közigazgatási foglalkoztatás az összes foglalkoztatás arányában, százalékban (2019, 2021) I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján

A kiválasztott országok közül *Franciaországban* és *Magyarországon* az OECD-átlagot meghaladó a közigazgatás létszáma. A többi államban nem éri el az OECD-átlagot, míg *Hollandiában* és *Németországban* jelentősen alacsonyabb (7. ábra).



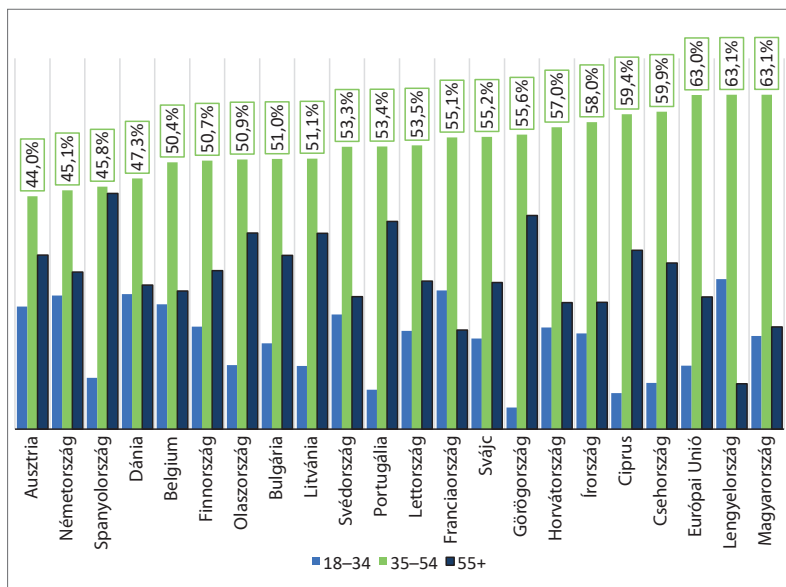
7. ábra: Közigazgatási foglalkoztatás az összes foglalkoztatás arányában, százalékban (2019, 2021) II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján

Életkor

Életkori összetétel

A fejlett országok közös jellemzője a társadalom és a közigazgatásban dolgozók *előregedése*, amely a közigazgatásban jelentősebb mértékű, mint a társadalom egészében.¹⁴ Ezért a munkaerő életkori összetételének „alakítása” a humán erőforrás-menedzsment egyik legfontosabb jelenlegi és jövőbeli kihívása. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az összes EUPAN-országban a középkorú dolgozók aránya a legmagasabb (8. ábra).¹⁵



8. ábra: A közigazgatás életkori megoszlása I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=22

¹⁴ HAZAFI 2009: 169–194.

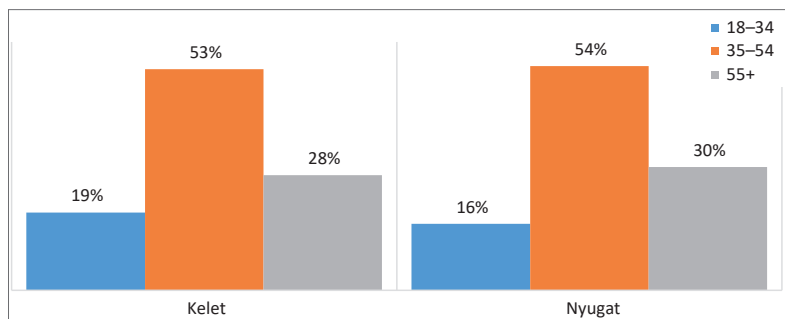
¹⁵ EUPAN-felmérés adatai.

Egy 2015-ben publikált tanulmány szerint a közigazgatás *korösszetétele* jelentősen eltér az Európai Unió országcsoportjai között. Különböző trendek jellemzik a „régí” (nyugati) és az „új” (keleti) tagállamokat. Az akkori adatok azt mutatták, hogy az 50 év felettiek aránya sokkal alacsonyabb volt az „új” tagállamokban (30,8%), mint a „régiekben” (41,4%).

A *változás iránya* is különbözik e két országcsoport között: míg 2010 és 2014 között az 50 év felettiek aránya az „új” tagállamokban általában csökkent, addig a „régí” tagállamokban nőtt. A legnagyobb csökkenést Magyarországon regisztrálták (7%), míg a legnagyobb növekedés Írorszáiban történt (12%).¹⁶

A tanulmány ezt a rendszerváltás során lezajlott *generációváltással* magyarázta. Az 1990-es évek elején a kelet-európai országokban a közigazgatás foglalkoztatási feltételei kedvezően alakultak. A fiatalok számára a közigazgatás jó lehetőséget kínált első munkatapasztalatuk megszerzésére. Emellett a közigazgatásban szerzett jogi és pénzügyi tapasztalat egyedi és versenyképes készségeket biztosított a munkaerőpiacon.¹⁷

Ha a jelenlegi adatokat nézzük a „régí” és az „új” országokból, ez a különbség már nem figyelhető meg (9. ábra).¹⁸



9. ábra: A közigazgatás életkori megoszlása II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=22

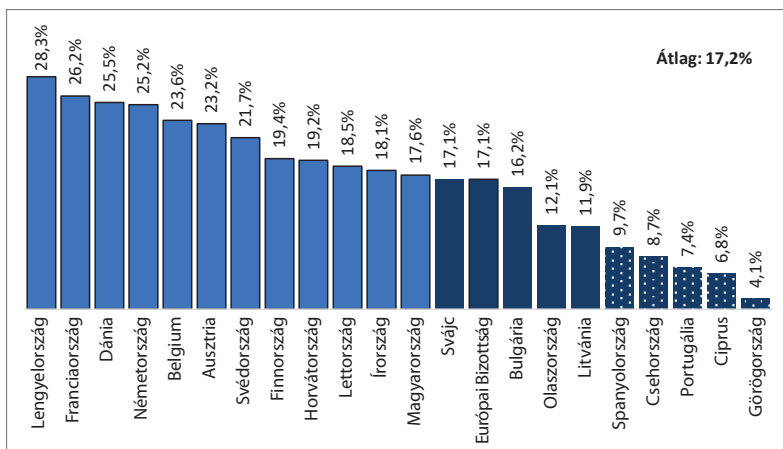
¹⁶ Baltic Institute of Social Sciences 2015: 62–65.

¹⁷ Baltic Institute of Social Sciences 2015.

¹⁸ EUPAN-felmérés adatai.

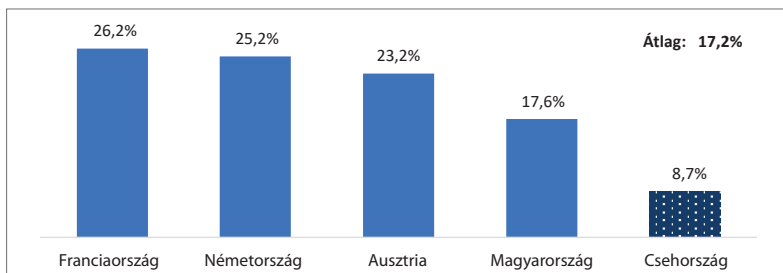
A 18–34 éves korcsoportba tartozó személyek aránya csupán kilenc országban (és az Európai Bizottságban) alacsonyabb, mint az átlag (17,2%). Öt országban pedig még a 10%-ot sem éri el. A két szélsőérték közötti különbség közel hétszeres (10. ábra).¹⁹

A kiválasztott országokban – Csehország kivételével – magasabb a 18–34 év közöttiek aránya az EUPAN-átlagnál (11. ábra).²⁰



10. ábra: A 18–34 év közöttiek létszámaránya a közigazgatásban I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=22

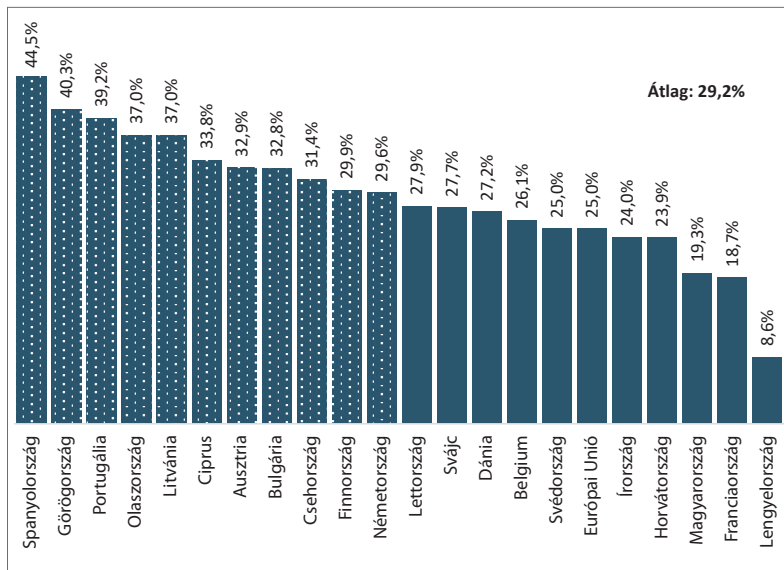


11. ábra: A 18–34 év közöttiek létszámaránya a közigazgatásban II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján

¹⁹ EUPAN-felmérés adatai.

²⁰ EUPAN-felmérés adatai.



12. ábra: Az 55 év felettek létszámaránya a közigazgatásban I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=22

Az 55 év felettek aránya tizenegy országban meghaladja az átlagot, és Spanyolországban több mint ötször annyi ember dolgozik a közigazgatásban ebből a generációból, mint Lengyelországban (12. ábra).²¹

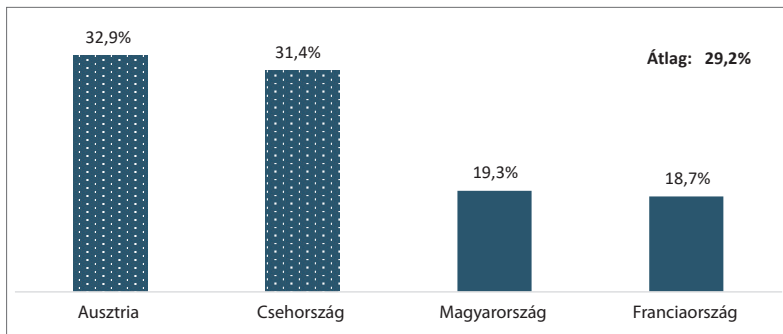
Ausztriában és Csehországban jelentős az 55 év felettek aránya, míg Magyarországon és Franciaországban a 18–34 év közöttiek átlagot meghaladó, illetve az 55 év felettek alacsony aránya fiatalabb korösszetételű személyi állományra utal (13. ábra).²²

Az OECD adatai (OECD, 2021) azt is mutatják, hogy a 2015 és 2020 között kezdődött megújulás megakadt, és az 55 év feletti generáció aránya ismét növekedett (14. ábra).²³

²¹ EUPAN-felmérés adatai.

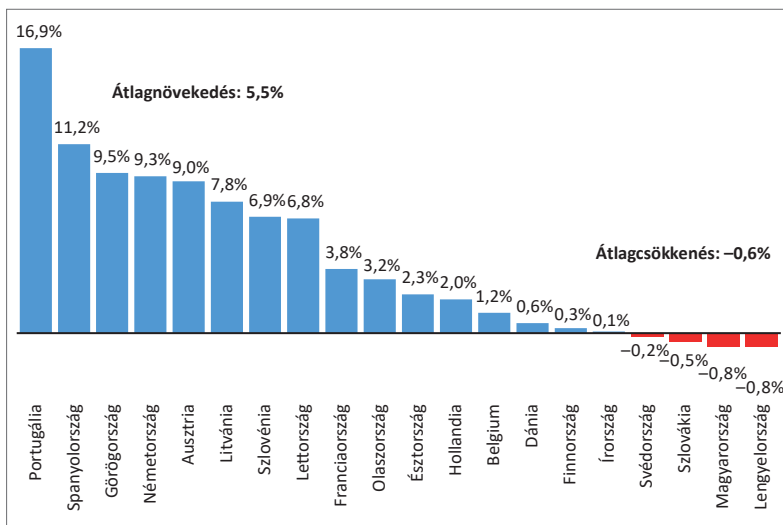
²² EUPAN-felmérés adatai.

²³ OECD 2021: 113.



13. ábra: Az 55 év felettek létszámaránya a közigazgatásban II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=22



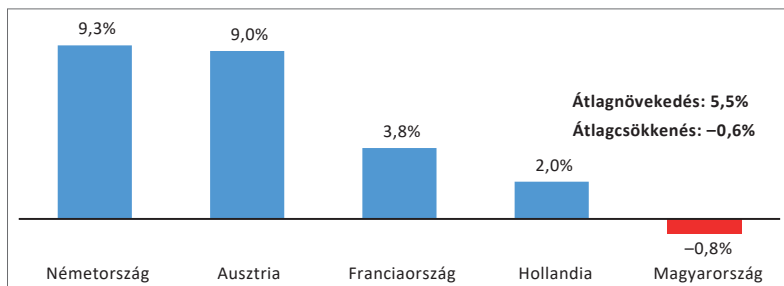
14. ábra: Az 55 év feletti korosztály létszámarányának változása a közigazgatásban 2015–2020 között I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján

Németországban és Ausztriában 2015–2020 között az átlagot meghaladó mértékben növekedett az 55 év feletti korosztály aránya (15. ábra).²⁴

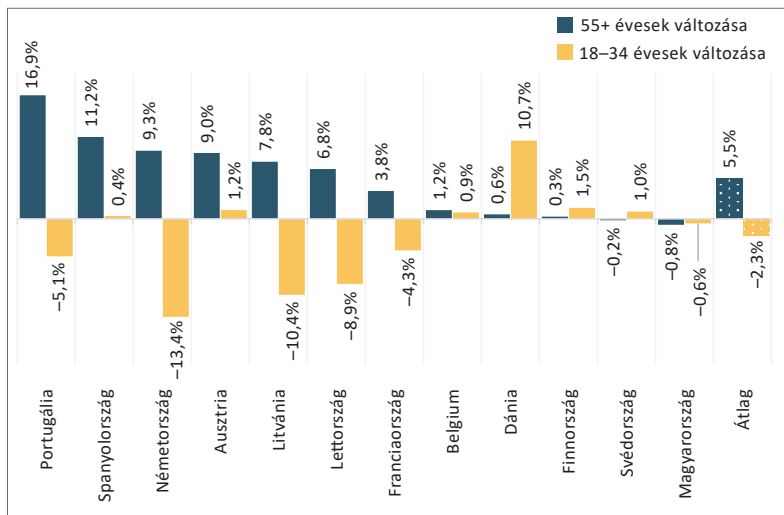
²⁴ OECD 2021: 113.

Az előregedési folyamatot az is megerősíti, hogy mivel az idősebb emberek aránya nőtt, a fiatalok száma általában csökkent (16. ábra).²⁵



15. ábra: Az 55 év feletti korosztály létszamarányának változása a közigazgatásban 2015–2020 között II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján



16. ábra: Korosztályi változások a közigazgatásban 2015–2020 között

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján

²⁵ OECD 2021: 113.

A tapasztalat értékes egy „idősebb” szervezetben, míg egy „fiatal” szervezet erősségei a digitális kompetenciák, a vállalkozói szellem/innováció és a motiváció.²⁶ A szervezetek a generációs sokszínűségből leginkább a transzgenerációs munkacsoportok és mentorprogramok révén profitálhatnak. Ugyanakkor az intergenerációs feszültségek komoly kihívást jelentenek a HRM számára, mivel minden generációnak megvan a saját munkával kapcsolatos víziója, munkavégzési módja, a hierarchiához és a különböző technológiákhoz való eltérő hozzáállása.²⁷ A generációk a saját koruk értékeit hordozzák, amelyekben felnőttek.²⁸

Az életkori csoportok belső arányaira gyakorolt hatások

Ha megvizsgáljuk, hogyan befolyásolta a köztisztviselők számának változása az *életkori csoportok* belső arányait, *három tendencia* rajzolódik ki az országok között.²⁹

- ♦ A fiatalok arányának növekedése: Csehországban, Dániában és Hollandiában (utóbbi két országban a dolgozói létszám nem változott) a fiatalok aránya jelentősen nőtt, 15,9%-kal, 10,7%-kal, illetve 4,4%-kal.
- ♦ Mérsékelt növekedés: Más országokban, például Ausztriában, Belgiumban és Finnországban, a fiatalok foglalkoztatása ugyan növekedett, de nem érte el a teljes dolgozói létszám emelkedésének mértékét.
- ♦ A fiatalok arányának csökkenése: Egyes országokban, annak ellenére, hogy nőtt a közigazgatásban foglalkoztatottak száma, az ifjúsági (18–34 év közötti) korcsoport aránya csökkent. Ez Németországban különösen szembetűnő, ahol a közigazgatásban foglalkoztatottak száma 5%-kal nőtt, de a fiatalok aránya 13,4%-kal visszaesett.

Létszám- és aránycsökkenés: Lettországbán, Litvániában és Portugáliában a közigazgatásban foglalkoztatottak száma és a fiatalok aránya egyaránt csökkent (Lettországban ez utóbbi kétszer akkora mértékben, lásd a 17. ábrán).³⁰

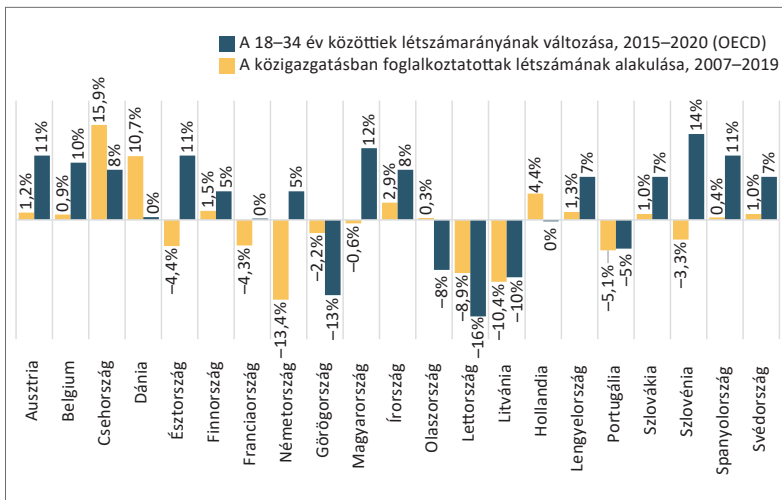
²⁶ OECD 2021: 112.

²⁷ HAZAFI–KAJTÁR 2021: 257–277.

²⁸ LING 2018.

²⁹ OECD 2021: 113.

³⁰ OECD 2021: 113.



17. ábra: A közigazgatásban foglalkoztatottak és a 18–34 év közöttiek létszamarányának alakulása I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján

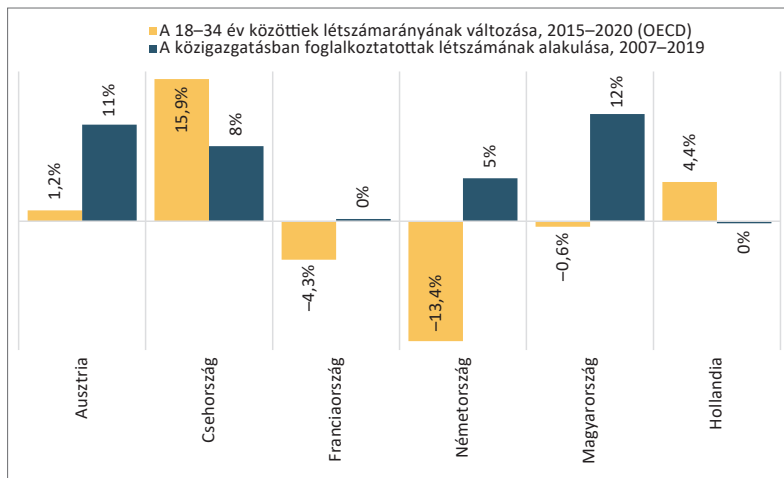
A kiválasztott országok esetében is *vegyes a kép*. Csehországban növekedett leginkább a 18–34 év közöttiek aránya, csaknem kétszer akkora mértékben, mint a közigazgatás létszáma. Kisebb növekedéssel ugyan, de lényegében hasonló tendenciát mutat Ausztria is, míg Németországban a létszám növekedése ellenére jelentősen csökkent a fiatalok aránya. Magyarországon már látszanak a jelei annak, hogy megtorpant a fiatalítás folyamata (18. ábra).³¹

Átlagéletkor

Az EUPAN-országokban a *központi közigazgatás átlagéletkora* 47 év (19. ábra). Ehhez képest hat országban magasabb az átlagéletkor. Spanyolország ezek közül is kiemelkedik, mivel a központi kormányzat alkalmazottainak átlagéletkora 58,5 év.³²

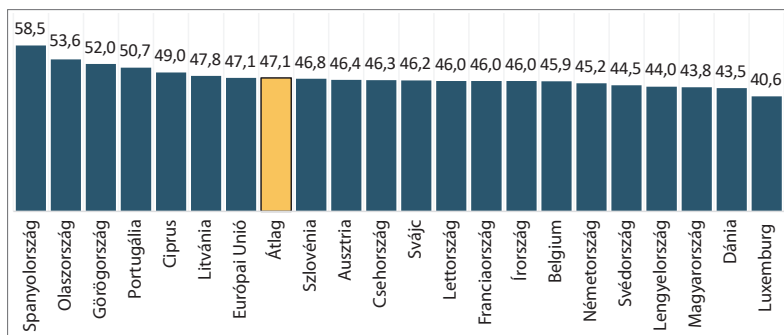
³¹ OECD 2021: 113.

³² EUPAN-felmérés adatai.



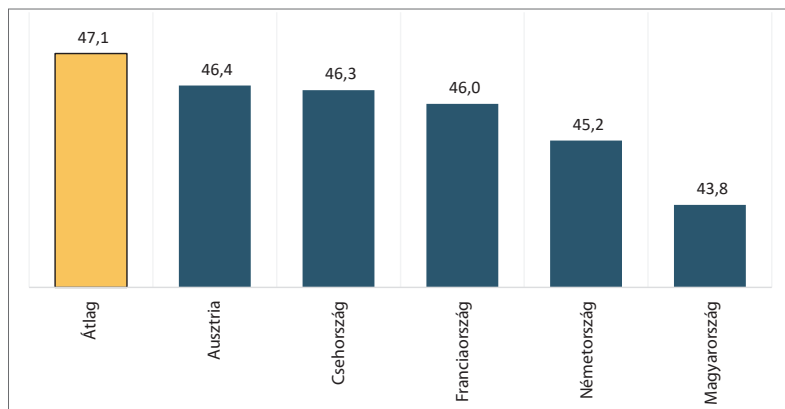
18. ábra: A közigazgatásban foglalkoztatottak és a 18–34 év közöttiek létszámárányának alakulása II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az OECD adatai alapján



19. ábra: A központi közigazgatás átlag életkora I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=21



20. ábra: A központi közigazgatás átlag életkora II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=22

A kiválasztott országok mindegyikében az OECD-átlagnál alacsonyabb az átlagéletkor. A magyar közigazgatásban megvalósított fiatalítás következményeként Magyarországon átlagosan jóval fiatalabb a személyi állomány, mint a többi országban (20. ábra).³³

Szerződéses foglalkoztatás és a munkajog alkalmazása

A válaszadó országok közül tizen lehetőség van a központi és a közigazgatásban az általános *munkajogi szabályok alkalmazására*, ami kedvező feltételeket teremt a személyre szabott foglalkoztatás számára. Egyes országokban különösen magas a szerződéses munkavállalók aránya, például Portugáliában, Németországban és Litvániában (21. ábra).³⁴

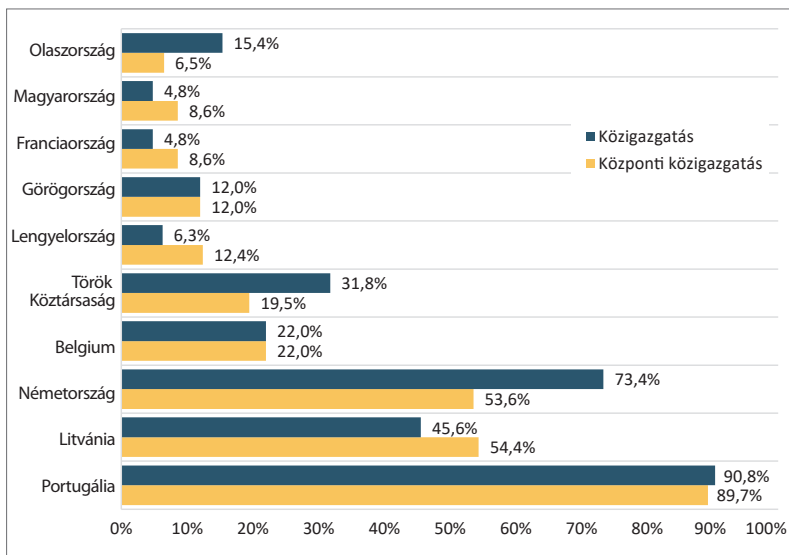
Hosszabb ideje tartó általános folyamat, hogy az országok többségében csökken a kinevezett köztisztviselők száma, és növekszik a szerződéses alkalmazottaké. Ez azt is jelenti, hogy háttérbe szorul a közjogi szabályozás, s a normatív

³³ EUPAN-felmérés adatai.

³⁴ EUPAN-felmérés adatai.

szabályok helyét decentralizált, szerződéses alapú, differenciált szabályrendszer veszi át. Ugyanakkor a folyamat nem egyformán érinti az egyes országokat.

Az országok többségében formailag még mindig a duális szabályozás van hatályban, de jól tetten érhető a *közjogi szabályozás kiüresedése*, illetve a magánjogi szabályozás dominánssá válása. Formailag ugyan elkülönül a kétféle szabályozás egymástól, de a köztisztviselők jogállása többnyire hasonló az általános munkajogi szabályokhoz. Ez a helyzet Svédországban és Hollandiában. Hasonló irányba fejlődik a finn és a portugál szabályozás is, a baltiak közül pedig Észtország és Lettország. A duális szabályozás gyengülése azt eredményezi, hogy folyamatosan csökken a kinevezett köztisztviselők létszáma. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a karrier típusú közszolgálat közjogi szabályozásának alapelvei mélyen gyökereznek az európai államok igazgatási kultúrájában, ezért valószínűsíthető, hogy a közjogi szabályozás egy szűk elitrétegre továbbra is fennmarad.

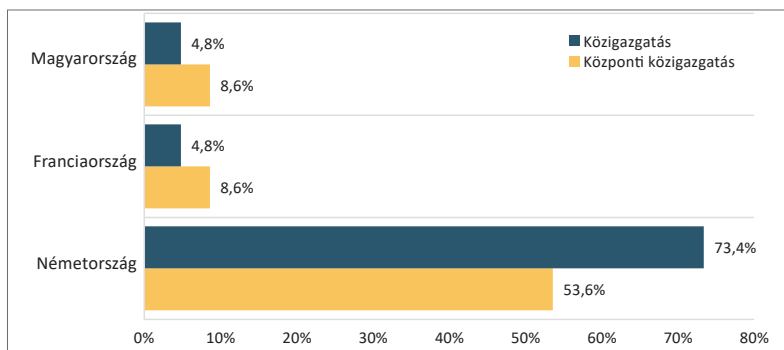


21. ábra: Szerződéssel alkalmazottak aránya a központi közigazgatásban és a teljes közigazgatásban I.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=10

A kiválasztott országok közül Németországban messze kiemelkedik a *szerződéssel foglalkoztatottak aránya* (22. ábra). Ennek oka, hogy az Alaptörvény értelmében csak azok kaphatnak kinevezést, akik közhatalmi feladatot látnak el (Beamten). A német közszolgálatban nagyobb arányt képviselnek a munkajog hatálya alá tartozó „közalkalmazottak” (Angestellte) és fizikai alkalmazottak (Arbeiter), akiket munkaszerződéssel alkalmaznak, s akikre kollektív szerződések vagy bérmegállapodások hatálya terjed ki. A duális szabályozás gyökere a 19. századra vezethető vissza. Ekkor államosították a vasutat, s különböző közösségi szolgáltatásokat hoztak létre. Ezek közredekű jellege ellenére az alkalmazottak magánjogi jogviszonyba kerültek.

Ausztria adatait nem tartalmazza az EUPAN-felmérés, ugyanakkor az osztrák szabályozás erősen hasonlít a némethez. Van azonban egy lényeges különbség, amelyet feltétlenül meg kell említeni. Egy *sajátos közjogi deregulációnak* lehetünk a szemtanúi. 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. A folyamatot irányított státuszváltásnak tekinthetjük, mivel a hagyományos közjogi státuszt fokozatosan a szerződéses alkalmazás váltja fel.



22. ábra: Szerződéssel alkalmazottak aránya a központi közigazgatásban és a teljes közigazgatásban II.

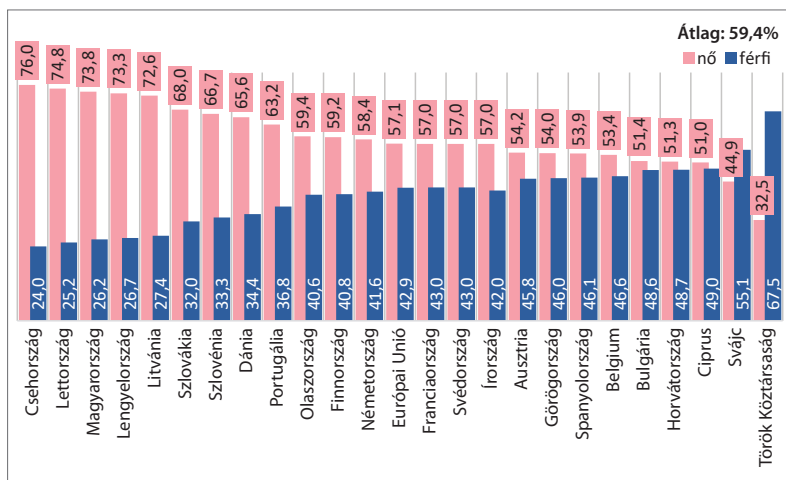
Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=10

Csehország adatait sem tartalmazza az EUPAN-jelentés, ezért külön ki kell emelni, hogy a cseh közszolgáltatban *megkéskéve* ment végbe a közjogi szabályozás. Egészen a közelmúltig kellett várni az első közszolgálati törvény elfogadására, amely az általános munkajogi szabályok felcserélését jelentette a karrierelvű törvényi szabályozással.

Nemek közötti megoszlás

Átlagosan a közigazgatásban dolgozók 59,4%-a nő. Az összes vizsgált országban többségben vannak a nők, kivéve Svájcot és a Török Köztársaságot. Hét országban a nők aránya meghaladja a kétharmadot.³⁵

A tágabban értelmezett közszeaktorban a nők aránya 59,9%. Ezzel szemben az általános munkaerőpiacon alulreprezentáltak, ahol arányuk mindössze 47,7%.³⁶



23. ábra: Nemek aránya a közigazgatásban, százalékban I.

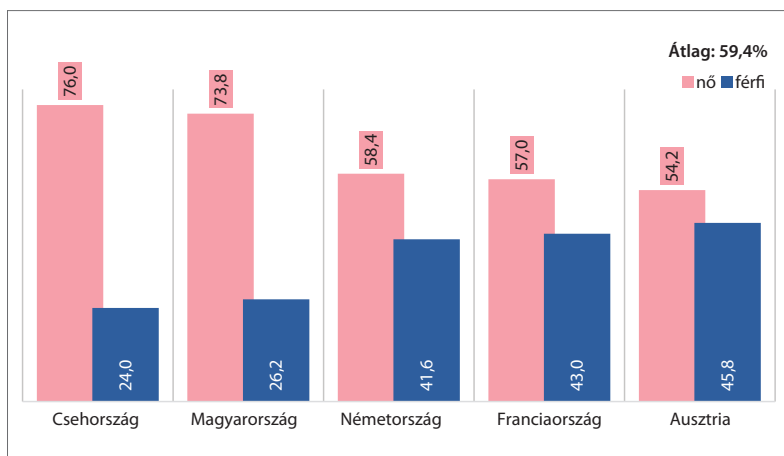
Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=25

³⁵ OECD 2021: 115.

³⁶ OECD 2021: 115.

Magyarországon a nemek közötti megoszlás már az 1990-es évek elején is a nők dominanciáját mutatta (67:33), és ez a tendencia azóta tovább erősödött.³⁷ Ma a köztisztviselők körülbelül háromnegyede nő. A közigazgatásban dolgozó nők aránya közel olyan magas, mint az oktatásban (76,2%) és az egészségügyben (81%), amelyeket hagyományosan női szakmáknak tartanak.³⁸

Németországban, Ausztriában és Franciaországban jóval kiegyenlítettebb az arány. Franciaországban nemi kvótát alkalmaznak. Ha ez nem teljesül, „büntetést” kell fizetni.



24. ábra: Nemek aránya a közigazgatásban, százalékban II.

Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=25

A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A SWOT-ANALÍZIS ALAPJÁN

A közszolgálati rendszerek SWOT-analízisének összegzésében a közös pontok figyelembevételével és az országok közötti azonosságok kiemelé-

³⁷ HAZAFI 2023: 87.

³⁸ HAZAFI 2023: 56.

sével szeretnénk bemutatni a különböző személyzeti rendszerek *hasonló jellegzetességeit és kihívásait*.

Erősségek

a) *Általában stabilak a jogszabályi és karrierkeretek:* A vizsgált személyzeti rendszerek többsége (például Ausztria, Franciaország, Egyesült Királyság) stabil és kiszámítható jogi környezetet biztosít, amely támogatja a köztisztviselők pályabiztonságát és hosszú távú előrehaladását. Ausztriában a kinevezéses jogviszonyban álló köztisztviselők – akiknek jogviszonya élet-hossziglanra szól, és nyugdíjba vonulásuk után is élvezhetik a köztisztviselői léttel járó előnyöket, illetve terhelik őket a kapcsolódó kötelezettségek – karrierrendszerben látják el feladataikat. Ezt ugyanakkor árnyalja, hogy már évek óta úgynevezett irányított státuszváltás zajlik, amelynek lényege, hogy a szerződéses alkalmazást ösztönzik, háttérbe szorítva a kinevezéseket.³⁹ Franciaországban a többnyire karrierjegyek mentén felépülő jogszabályi kereteket a közszolgálati kerettörvény és a corps-ok szerint differenciált jogállási törvények biztosítják. Ugyanakkor hozzá kell tennünk azt is, hogy az utóbbi reformok a szerződéses alkalmazás lehetőségének kiszélesítését célozták, valamint rugalmasabbá tették a közszolgálaton belüli és a szektorok közötti mobilitást. Az Egyesült Királyságban nem a kontinentális felfogás szerinti normatív szabályozás biztosítja, hanem a történeti hagyományokra épülő emberierőforrás-gazdálkodás. Részletes jogi szabályozás nélkül, útmutatók és ajánlások segítségével, valamint jól kiépített HR-támogató szervezetrendszerrel működik a munkakörre épülő, decentralizált közszolgálat rendszere. Azonban itt is utalnunk kell arra, hogy a főtisztviselői körre egységes, központosítva meghatározott törvényi szabályok vonatkoznak.⁴⁰

b) *HR-fejlesztési stratégiák:* Az áttekintett közszolgálati rendszerek közül több helyen is kiemelt figyelmet kap a tehetséggondozás, a mobilitás támogatása és a fejlődési lehetőségek biztosítása (például Csehország, Franciaország). Csehország közszolgálatában a jogalkotó a főtisztviselői

³⁹ Lásd az osztrák folyamatokról: H A Z A F I 2014.

⁴⁰ Lásd a brit közszolgálat elveiről: H A Z A F I – L U D Á N Y I 2022: 78–104.

pozíciókhoz való hozzáférés javítását és a főtisztviselői mobilitás fokozását tűzte ki célul a közszolgálati törvény legutóbbi átfogó módosítása során. Franciaország közszolgálatában többek között a tehetségek bevonása érdekében indították el a *le plan Talents du service public* tehetségkutató programot. A program több intézkedésből áll, ennek részeként közszolgálati tehetséggöröket hoztak létre, amelyek lehetővé teszik a személyre szabott szakmai orientációs tanácsadást.

c) *Széles körű szolgáltatások és elektronikus ügyintézés:* A kutatásban érintett országok közül több közigazgatásában is nagy hangsúlyt kap az elektronikus ügyintézés és a közszolgáltatások széles elérhetősége (illetve ezek fejlesztése), ami megkönnyíti az állampolgárok és a vállalkozások kapcsolattartását (például Magyarország, Csehország). Magyarországon a *Digitális Állampolgárság Program* megvalósítása zajlik, amely folyamatosan bővül, s ezzel megkönnyíti az állampolgárok és a vállalkozások számára a közigazgatási kapcsolattartást. Csehországban bevezették az úgynevezett *Czech Point* nevű programot, amely a digitális egyablakos ügyintézési és kapcsolattartási pontokkal erősíti a digitalizációt és az ügyfélközpontú közigazgatást.

Gyengeségek

a) *Bürokrácia és lassú döntéshozatal:* Az összehasonlításban szereplő egyes közszolgálati rendszerekben jellemző a bürokratikus, lassú döntéshozatali folyamat, amely nem mindig segíti elő a gyors reagálást az aktuális társadalmi és gazdasági kihívásokra (például Magyarország, Hollandia). Magyarországon a hierarchikus és bürokratikus struktúra gyakran lassítja a döntéshozatalt és az innováció bevezetését, emellett az otthoni munkavégzés és a távmunka sem valósul meg a gyakorlatban. Hollandiában a hosszas konzultációs folyamatok lassíthatják a döntéshozatalt.

b) *Elitista szemlélet és fragmentáció:* a francia, brit vagy holland közszolgálati rendszerben jellemző a jogi szabályozás és a HRM-hatáskörök fragmentációja, ami nehézségeket okozhat a hatékony és egységes működésben. A francia közszolgálatban a corps-ok egy-egy sajátosan szabályozott életpályát jelentenek. Így például minden egyes corps-nak speciális besorolási és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy

700 corps ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar. A képzési és továbbképzési rendszer fejlődését a közszolgálat corps-ok szerinti tagozódása befolyásolta.⁴¹ A brit közszolgálatban egységes központi jogi szabályozás hiányában az egyes közigazgatási szervek határozzák meg saját személyzeti politikájukat és közszolgálati jogi szabályaikat. Ezért a fragmentáció fékezése érdekében az egyes közigazgatási szerveknek a központilag meghatározott alapelvek jelentik a követendő minőségi sztenderdeket.⁴²

c) *Munkaerő-megtartási és bérezési problémák*: A vizsgált személyzeti rendszerek közül több is küzd a magasán képzett szakemberek alacsony bérezésével, amivel a közszolgálat veszít a vonzerejéből a versenyszférához képest (például Magyarország, az Egyesült Királyság, Csehország). Magyarországon a kutatásban lefolytatott elemzések alapján megállapítható, hogy a közszolgálat bérezése elmarad a versenyszférához képest, ami nehezíti a tehetségek bevonását és megtartását. Az Egyesült Királyságban a fiatalabb generációk gyakran innovatívabbnak és dinamikusabbnak látják a versenyszférát, csökkentve a közszolgálati karrier vonzerejét. Csehországban a speciális (elsősorban IKT-) készségekkel rendelkező munkaerő bevonása sokat javítana a közigazgatási rendszer működésének hatékonyságán. Ugyanakkor a kormányok nehezen tudnak lépést tartani a versenyszférával a fizetések terén a speciális készségekkel rendelkező, képzett munkaerő bevonása tekintetében.

Lehetőségek

a) *Digitális átalakulás és rugalmas munkavégzés*: A kutatásban a közszolgálati személyzeti rendszerek többsége lehetőséget lát a digitalizációban és a távmunkavégzés (és/vagy otthoni munkavégzés) bevezetésében, amely javíthatja a munkavégzés hatékonyságát és a foglalkoztatottak elégedettségét (például Franciaország, az Egyesült Királyság, Csehország, Magyarország). Franciaországban a HR-támogatási platform (proxiRH) lehetővé teszi, hogy a minisztériumok minden alkalmazottja közvetlenül,

⁴¹ Lásd a francia közszolgálatról: H A Z A F I 2017: 74–103.

⁴² Lásd a brit közszolgálatról: P A K S I - P E T R Ó 2023.

személyre szabottan vegye igénybe a személyügy-támogatást. Az Egyesült Királyságban a Covid-19 utáni hibrid munkavégzés lehetősége megmaradt, növelve a munkavállalói elégedettséget és a tehetségek megtartását. Csehországban a *Digitális Csehország Program* átfogó jelleggel törekszik a cseh gazdaság, társadalom és közsféra digitális átalakítására. Magyarországon a közigazgatási folyamatok automatizálásával csökkenthető az adminisztratív terhelés, javítva a közigazgatás hatékonyságát. Utalnunk kell arra azonban, hogy a meglévő intézményi keretek a digitalizáció és a mesterséges intelligencia felhasználóbarát alkalmazásának ösztönzését is lehetővé teszik.⁴³

b) *HRM-reformok és modernizálás*: A modern HR-gyakorlatok és -stratégiák (például tehetségkutatás, intergenerációs menedzsment, kompetenciafejlesztés) segíthetnek a közszolgálati személyzeti rendszerek hatékonyságának növelésében (például Franciaország, Csehország). Franciaországban a néhány évvel ezelőtt elfogadott személyzetfejlesztési stratégia külön kitér a generációmenedzsmentre.⁴⁴ Így amíg mentorálási feladatok ellátásával, önkéntes munka lehetőségével, továbbképzések, tanulmányok támogatásával próbálják rendszerben tartani az idősebbeket, addig az ösztöndíjakkal, a karrier felgyorsításával, rugalmasabb munkaidővel, képzési lehetőségekkel és extra szabadsággal a gyermeknevelő vagy családalapító fiatalokat támogatják. Csehországban egyrészt a jogalkotó egyszerűsítette és felgyorsította a szabályozás módosításával a toborzást, amit már első körben megnyitott a külső pályázók előtt is. Másrészt a fiatal munkaerő vonzását segíti azzal, hogy nagy hangsúlyt fektet a tanulás és a fejlődés minőségének javítására az államigazgatásban (erre nézve intézkedéseket fogalmaz meg a *Digitális Csehország Program* is).

c) *Munkáltatói vonzerő növelése*: Az elemzésben érintett országok különböző módszerekkel próbálják növelni a közszolgálat vonzerejét,⁴⁵ például pályázati lehetőségek bővítésével vagy új HR-támogatási platformok bevezetésével (például Ausztria, Csehország). Ausztriában a közsféra esélyei

⁴³ Lásd a digitalizációról: FÁSI 2020. Lásd az automatizált megoldások alkalmazásáról a közigazgatási döntéshozatalban: FÁSI 2022, FÁSI 2023.

⁴⁴ Lásd a generációmenedzsmentről: LUDÁNYI 2024b.

⁴⁵ Lásd a márkaépítésről: HAZAFI-KAJTÁR 2021.

arra, hogy a jövőben szakképzett tisztviselőket tudjon toborozni, nagyban függnék a munkáltató vonzerejétől és a szakmai toborzás mikéntjétől. A munkáltatói vonzerő jelentős mértékben függ a rugalmas foglalkoztatási formák igénybevételének lehetőségétől, így a részfoglalkoztatástól is. Ausztriában a teljes munkaerőpiacon a fizetett alkalmazottak 30,9%-a 2023-ban részmunkaidőben dolgozott. Csehország vonatkozásában az OECD országspecifikus ajánlásai fogalmazták meg a közzolgálat személyzeti rendszerének főbb fejlesztési irányait. Így az OECD többek között a munkáltatói márkaépítés fejlesztését is javasolja. Ennek eléréséhez stratégia kidolgozását, illetve széles körű konzultációt ír elő (például olyan eszközök alkalmazásával, mint a személyzeti felmérések, a fókuszcsoportok, interjúk és szakértői tanácsadás). Az OECD ugyancsak a márkaépítés jegyében javasolja a közzolgálat értékeinek hangsúlyozását, így a köztisztviselők nagyobb nyilvánosság előtt történő elismerését. Az OECD ezzel együtt a közigazgatási szervek egységesebb közösségimédia-megjelenését szorgalmazza.⁴⁶

Veszélyek

a) *A közzolgálati stabilitás csökkenése:* A változó szabályozási környezet, valamint a munkaerőpiaci változások⁴⁷ miatt (például Ausztria, Magyarország) fennáll annak a veszélye, hogy csökken a közzolgálati rendszer stabilitása és presztízse. Ausztriában a fent már említett szerződéses jogviszony elterjedésének térnyerésével – és így a kinevezéses jogviszonyokhoz tapadó többletjogok elvesztésével – a közzolgálat veszíthet hagyományos értékeiből. Magyarországon a jogi szabályozás rugalmassága az utóbbi években jelentősen bővült, a közzolgálati törvények a munkáltatói jogkör gyakorlója számára széles mérlegelési lehetőségeket biztosítanak. Ezzel együtt a jogalkotó is széles mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik a szabályozás kialakítása során, így a jogszabályok módosítása viszonylag

⁴⁶ Lásd az OECD országspecifikus ajánlásairól: OECD 2023.

⁴⁷ Lásd a magyar közzolgálat munkaerőpiaci versenyképessége kapcsán: PAKSI-PETRÓ 2024: 35–53.

könnyű.⁴⁸ Mindez negatívan befolyásolja a foglalkoztatás kiszámíthatóságát és stabilitását (így például az előmenetel a kormányzati igazgatáson belül nem automatikus, a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a kinevezést, a pályabiztonság erodálódott).⁴⁹

b) *Elavult technológia és készségek hiánya*: Az informatikai rendszerek fejlettsége és a digitális készségek hiányosságai – különösen a gyorsan fejlődő technológiai környezetben – megnehezítik a közigazgatási és közszolgálati rendszerek hatékony működését (például Magyarország, az Egyesült Királyság). A magyar közigazgatásban az élethosszig tartó tanulás és a modern kompetenciák fejlesztése (például digitális készségek) nem mindenhol kap kellő hangsúlyt, így nehezen alkalmazkodnak a tisztviselők a változásokhoz. Ezzel összefüggésben szükséges utalni arra, hogy az informatikai rendszerek és készségek fejlesztésének hiánya akadályozhatja a közigazgatás hatékonyságát. Kutatásunk elemzései alapján megállapítható, hogy a brit közigazgatásban bizonyos esetekben ugyancsak az elavult IT-struktúra és ezzel együtt a digitális szakértelem hiánya jellemző. Ezért napjainkban erős fókusz kerül a digitális transzformációra a kormányzati programokon keresztül.

Az összehasonlításból megállapítható, hogy noha az egyes országok közszolgálati rendszerei eltérő jogi, szervezeti és HR-gyakorlatokat alkalmaznak, számos *hasonló problémával és lehetőséggel* szembesülnek, amelyeket rendszerkonform megoldások alkalmazásával *képesek lehetnek kezelni*.

KÖVETKEZTETÉSEK A MAGYAR KÖZSZOLGÁLATI RENDSZER FEJLESZTÉSÉHEZ A SWOT-ANALÍZIS ALAPJÁN

A magyar közszolgálati rendszer fejlesztéséhez levonhatók bizonyos *következtetések* kutatásunk elemzései alapján. Ezek a következők.

⁴⁸ Lásd ezt a jelenséget a közalkalmazotti törvény hatályának kiüresítése kapcsán: HAVAS–PETROVICS 2023.

⁴⁹ Lásd a közszolgálati paradigmaváltásról: HAZAFI 2023.

*A közigazgatás és a közszolgálat hatékonyságának
és demokratizmusának növelése*

a) *Részvétel és transzparencia:* A közigazgatási szervek munkájának nagyobb nyilvánosságot kell kapnia, hogy növelje az állampolgárok közbizalmát.⁵⁰ Az átláthatóság javítása érdekében javasolt a döntési folyamatok nyíltabbá tétele és a munkavégzéssel és foglalkoztatással összefüggő közérdekű információk könnyebb hozzáférhetőségének javítása. Így az sem véletlen, hogy az OECD 2017-ben közreadott kormányzati körképe kiemelten foglalkozik a közszolgálati HRM tény- és adatalapú döntéstámogatásával.⁵¹ Az OECD ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy a személyügyi adatok összegyűjtése önmagában még nem eredményezi az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai szintre emelését. Az adatokat meg kell vizsgálni, elemzéseket és értékeléseket kell végezni, majd ezeket a közpolitikai szereplőkhöz és döntéshozókhoz szükséges eljuttatni. Az OECD a jelentések három szintjét különbözteti meg általánosan, ezek az alábbiak: a társadalom, közvélemény tájékoztatása; a szakmai vezetők, főtisztviselők informálása; valamint a politikai döntéshozók támogatása.⁵² A brit közszolgálat ebből a szempontból követendő utat mutat a magyar közszolgálati fejlesztések irányainak. A közszolgálat átlátható működése révén (a Gov.uk és hasonló oldalak nyilvános hozzáférést biztosítanak az adatok széles köréhez) szavatolt nyilvános adathozzáférés erősíti a közbizalmat, és támogatja a tény- és adatalapú személyzetpolitikai döntéshozatalt is. Az OECD specifikus országtanulmányában ugyancsak javaslatokat fogalmaz meg a cseh közszolgálat tény- és adatalapú döntéstámogatási rendszerének továbbfejlesztésére.⁵³ Így például utal arra, hogy a toborzási kihívásokat célszerű számszerűsíteni olyan indikátorokkal, mint az üres álláshelyek számának vagy a fluktuáció mértékének a kimutatása. A tény- és adatalapú döntéstámogatás rendszerének alapjai ugyanakkor már a magyar közszolgálatban is megtalálhatók. A Kormány-

⁵⁰ Ez versenyképességi szempontból is fontos tényező. Lásd a magyar fiatalok társadalmi bizalmáról készült esettanulmányt: CSATH et al. 2018.

⁵¹ Lásd: OECD 2017: 146–149.

⁵² LUDÁNYI 2024a: 54.

⁵³ OECD 2023.

zati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer (a továbbiakban: KSZDR) a Kormány személyügyi információs rendszere, amely korszerű, moduláris informatikai rendszer segítségével képes támogatni a személyzetpolitikai döntések meghozatalát. A KSZDR integrált működése megkönnyíti az adatok egységes elemzését.⁵⁴ A KSZDR azonban arra is alkalmas lenne, hogy egyfajta „közszolgálati tükörként” tájékoztasson a közigazgatás személyi állományának állapotáról (a közszolgálatra vonatkozó általános adatokról és összehasonlításokról, valamint az egyes HR-funkciókra/jogviszonyelemekre vonatkozó speciális adatokról és összehasonlításokról) a társadalom, közvélemény számára.⁵⁵

b) *Kiválasztás hatékonyságának és demokratizmusának javítása*: A kötelező pályázatadási rendszer és a képzési követelmények meghatározása összetett minőségi kérdések, amelyek a közigazgatás, ezen belül a tisztviselők kiválasztásának demokratizmusát és hatékonyságát egyaránt növelni tudják.⁵⁶ A kutatásban vizsgált személyzeti rendszerek többsége intézményesített kiválasztási rendszerrel rendelkezik. Így például a brit közszolgálatban meghatározó szerepe van a kiválasztásnak, amit az is mutat, hogy egyetlen jogviszonyelemként a kiválasztási eljárást szabályozza részletesen törvény. A törvény rendelkezései szerint a kiválasztásnak az érdemeken kell alapulnia („merit”), illetve tisztességes („fair”) és nyitott („open”) verseny alapján kell történnie. Az érdem azt jelenti, hogy azt a pályázót kell az állásra kinevezni, aki megfelel a közzétett követelményeknek, képes azoknak megfelelően dolgozni, méghozzá a pályázók közül a legjobban. A tisztességesség elve előírja, hogy a kiválasztási eljárásnak elfogulatlannak, objektívnek, pártatlannak és következetesnek kell lennie. A nyílt verseny a jogegyenlőség elve alapján az álláslehetőség nyilvános meghirdetését jelenti, amelynek keretében közzé kell tenni az állás betöltéséhez szükséges információkat és a pályázati eljárás követelményeit is.⁵⁷ Ugyancsak hosszú múltra tekint vissza a kiválasztás szabályozása a francia közszolgálatban. A kiválasztás versenyvizsga alapján történik. Ahogy az a francia közszolgálatról szóló fejezetben olvasható,

⁵⁴ Lásd a KSZDR működéséről: H A Z A F I – K O V Á C S N É S Z E K É R 2021: 67–82.

⁵⁵ Lásd a távlatos munkaerő-tervezésről: H A Z A F I 2019b: 100–111.

⁵⁶ Lásd a közigazgatás hatékonyságáról és demokratizmusáról: L Ö R I N C Z 2010: 71–84.

⁵⁷ Civil Service Commission 2018.

a versenyvizsgák egy része közvetlen belépési lehetőséget nyújt valamelyik corps-ba, besorolási fokozatba, míg más versenyvizsgák a közigazgatási képzéshez vezető utat nyitják meg. A magyar közzszolgálatban ugyanakkor stabil és hosszabb távon működő, kötelező pályázati rendszer a mai napig nem jött létre. Célszerű lenne tehát az irányadó képesítési követelményeket, az alkalmazható kiválasztási módszereket és eszközöket, a kiválasztási eljárás alapvető törvényi keretszabályait és az egyes munkaköröket/álláshelyeket egymással harmonizálva, központi szinten meghatározni.⁵⁸ Fontos utalni azonban arra, hogy a szabályozás önmagában nem elegendő, a kiválasztásnak alkalmazhatónak is kell lennie. Az OECD specifikus országtanulmányában kifejti, hogy a cseh közzszolgálatban a kiválasztási eljárás ugyan részletesen szabályozott, viszont a szabályozás túlságosan kötött, ami megnehezíti annak gyakorlati alkalmazását.⁵⁹

c) *Szociális párbeszéd*: A holland és francia példák rámutatnak a szociális párbeszéd fontosságára. A gyengeségek körében ugyan utaltunk a holland közzszolgálatra jellemző hosszas konzultációs döntéshozatali folyamatokra, mindazonáltal érdemes más szempontból ebből meríteni. Az erős konzultációs mechanizmusok konszenzusos, alapos döntés-előkészítési, átalakítási és döntéshozatali folyamatokat hoznak létre, amelyek hozzájárulhatnak az „igazságosabb” foglalkoztatási viszonyok megteremtéséhez a verseny és a közzszféra összehasonlításában. Ezek a mechanizmusok ugyanakkor teret is biztosítanak a modern HR-megoldások tárházának opcionális alkalmazásához. A francia közzszolgálatban a kormányzati központ szereplői (miniszterelnök, közzszolgálati miniszter, főigazgatóság) mellett a szociális párbeszéd jelentősége sem elhanyagolható. Így az úgynevezett Közös Közzszolgálati Tanács (Conseil commun de la Fonction publique) konzultatív hatáskörébe tartoznak például a kerettörvénnyel összefüggő jogszabályok tervezetei. Emellett az egyes ágazatok saját tanácsokkal is rendelkeznek, amelyeknek jobbra szintén konzultatív, véleményezési, érdekegyeztetési hatáskörei vannak.⁶⁰ A kormányzati igazgatásról szóló

⁵⁸ Lásd a kiválasztás fejlesztésére vonatkozó javaslatokról: LUDÁNYI 2024a: 287.

⁵⁹ OECD 2023.

⁶⁰ HAZAFI 2019a.

2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) elfogadásának körülményei és általánosságban véve a magyar közszolgálati jog differenciálódása jelzi, hogy a közszolgálati jogalkotás során nagyobb hangsúlyt kellene az érdemi érdekegyeztetésre fektetni.⁶¹ Így például az egyes új közszolgálati törvények elfogadását megelőzően az érdekegyeztető fórumokon a felek között legalább konszenzusközel álláspontot kellene elérni, az egyes javaslatok megvitatására háromoldalú szakértői bizottságot kellene létrehozni, illetve a törvénytervezetek szakmai tartalmának megtárgyalása céljából országos szakmai konferenciát lenne érdemes megszervezni.⁶²

d) *Adminisztratív terhek további csökkentése*: A bürokratikus akadályok minimalizálása és az ügyintézés gyorsítása érdekében szükséges a digitális átalakulás támogatása. A közszolgálati feladatok automatizálása és az e-kormányzati megoldások bevezetése hozzájárulhat a gyorsabb és hatékonyabb ügyintézéshez. A Digitális Állampolgárság Program folyamatos bővítésével tovább javítható az állampolgárok és a vállalkozások számára az elektronikus kapcsolattartás.

Szakszerűség és képzés

a) *Képzési programok fejlesztése*: A tisztviselők folyamatos képzésére van szükség, hogy naprakészen tudják kezelni a jogszabályi környezet sűrű változásait és a technológiai újításokat. A továbbképzési programok megújítása segíthet a tudás folyamatos frissítésében és a munka minőségének javításában. Az osztrák közszolgálatban a továbbképzés a személyzetfejlesztés központi eleme és eszköze. Jogi értelemben az alapképzés és a továbbképzés között tesznek különbséget, ahol a vezetőképzés élvez kiemelt prioritást. A Szövetségi Közigazgatási Akadémia (Verwaltungsakademie des Bundes – VAB) a közelmúltban elvégezte a szövetségi közszolgálat alapképzésének reformját is, és elindította az „Új alapképzést”. Az új rendszer előnye az egységes képzési szabványok működése annak érdekében, hogy megkönnyítsék a későbbi szövetségi közszolgálati személyzet rotá-

⁶¹ Lásd a szociális párbeszédről a magyar közszolgálatban: MÉLYPATAKI 2019: 29–30.

⁶² Lásd a Kit. elfogadásának körülményeiről részletesen: LUDÁNYI 2024a: 93.

cióját, mobilitását. A francia tisztviselői továbbképzést egyszerre jellemzi a szolgálati érdek érvényesítése, illetve az egyéni karrier önálló alakítása. Ez azt jelenti, hogy a karrier kibontakoztatásához szükséges képzési célokat és igényeket a munkáltató és a tisztviselő közösen határozzák meg. A jogi szabályozás egyaránt támogatja a hivataltól „elrendelt”, illetve az önálló, egyéni kezdeményezésen alapuló továbbképzéseket. Ehhez igazodnak a továbbképzési típusok is, ezért megkülönböztetjük a státuszalapú, valamint a professzionalizációs (át)képzéseket (*formation statutaire, formation professionnelle*). Ezekből a példákból is kiolvasható, hogy a továbbképzési rendszerek működtetésében a centralizációra és a decentralizációra egyaránt szükség mutatkozik, ami a magyar közzszolgálat számára is irányadó lehet. Mindezek alapján célszerű lenne, ha a továbbképzési időszakok éves rendszerességet követnének. A jelenleg működő rendszer alapjaira épülve közzszolgálati és belső továbbképzések biztosítanak a rendszer „gerincét”. A belső továbbképzések aránya elérhetné az 50%-ot, ami elegendő mozgásteret biztosít az egyes közigazgatási szervek számára speciális továbbképzési igényeik érvényesítéséhez.⁶³ Emellett azonban javasolt az egységes tanulmányi pontrendszer visszaállítása és a belső továbbképzésekre vonatkozó központi programminősítés is. Így a közigazgatási szervek ugyan széles körben vehetnének igénybe különféle belső továbbképzési formákat, ám azok minőségileg garantáltan alkalmasak volnának a tisztviselők fejlesztésére.⁶⁴

b) *Mentorprogramok és karrierút tervezése*: A pályakezdők számára a mentorprogramok bevezetése, valamint a karrierút tervezésének támogatása hozzájárulhat a közzszolgálat vonzerejének növeléséhez és a tisztviselők lojalitásának fenntartásához. Speciális pilotprojektet vezetett be az osztrák közzszolgálatban a Pénzügyminisztérium a tudástranzfer, a tudáscsere és a párbeszéd céljával. A tudásmentorálás során beazonosítják a nyugdíjba vonuló, kulcsfontosságú tudással rendelkező tisztviselőket, majd intézkedéseket kezdeményeznek tudásuk megtartására és továbbadására. Ez a lehetőségek szerint a speciális tudás, a tapasztalat és a szakmai kapcsolati

⁶³ Kutatások is bizonyítják az egyes közigazgatási szervek igényét a motivációalapú továbbképzések iránt. Lásd erről részletesebben: K I S – K L O T Z 2022: 8–28.

⁶⁴ Lásd a magyar közzszolgálati továbbképzési rendszer fejlesztésére tett javaslatokról: LUDÁNYI 2024a: 308.

háló átadását jelenti. A francia közszolgálatban létrehozott HR-támogatási platform (proxiRH) pedig lehetővé teszi, hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügy-támogatást. A rendszer célja, hogy személyre szabottan támogassa és nyomon kövesse a tisztviselők karrierútját. A magyar közszolgálatban a mentori rendszer kialakítását több projekt is szorgalmazta az utóbbi években.⁶⁵ A fentiekre tekintettel, javasolható a mentori rendszer kialakítása a magyar közszolgálatban is. A Kit. jelenleg nem szabályozza a kormánytisztviselők előmenetelét. Az előmenetel a tervezhetőségét elveszítette, az álláshelyek közötti előrelépés és így az illetmény folyamatos növekedése sem garantált. Ez a karrierút tervezését is egyértelműen nehezebbé teszi.

Teljesítményalapú értékelés és jutalmazás

a) *Teljesítményértékelési rendszerek fejlesztése:* Egyértelmű teljesítményértékelési kritériumok és módszerek kidolgozása szükséges a tisztviselők teljesítményének objektív méréséhez. A jól kidolgozott értékelési rendszerek hozzájárulnak a minőség fokozásához és a felelősségvállalás növeléséhez. A nemzetközi tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy egyfelől az egyes személyzeti rendszerekben általában jutalmazási és fejlesztési célokra egyaránt felhasználják az értékelések eredményeit, másfelől ugyan-csak általánosságban megjegyezhető, hogy a hangsúly egyelőre inkább a jutalmazásra, és nem a fejlesztésre helyeződik. A teljesítményértékelés a magyar közszolgálatban is sokkal inkább az anyagi következmények megalapozására szolgál, és a jogkövetkezmények tekintetében kevésbé irányul a tisztviselők képzésére, fejlesztésére. Ebből fakadóan javasolható, hogy a fejlesztési célok például tárgyév közben, a jutalmazási célok pedig a tárgyév végén határozzák meg az értékelés jogkövetkezményeit (ennek

⁶⁵ Az ÁROP „Új közszolgálati életpálya” projektjének keretében koncepció készült a közszolgálat mentori rendszerének kialakításához. Lásd: SZAKÁCS 2015. „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című KÖFOP-projekt keretében is készült koncepció a mentori rendszer alkalmazásának lehetőségeiről és irányairól. Lásd: KRAUSS–MAGASVÁRI–SZAKÁCS 2018.

az is előfeltétele, hogy a teljesítményértékelés kötelezően és ciklikusan beépüljön a Kit. közszolgálati jogi szabályozásába).⁶⁶

b) *Jutalmazási rendszerek ösztönzése*: A nemzetközi gyakorlat alapján a teljesítményalapú juttatások és előléptetések ösztönzése segítheti a tisztviselőket a magasabb szintű munkahelyi elkötelezettség, motiváció és eredményesség elérésében. Ugyanakkor az összehasonlító vizsgálatok arra mutatnak rá, hogy a teljesítményértékelés eredményének közvetlenül csak a teljesítményjutalom megállapítása során célszerű megjelennie (persze ez nem zárja ki azt, hogy közvetetten, például a besorolási fokozatok közötti előmenetel során ne vehetné figyelembe a munkáltató a teljesítményértékelést). Ezért javasolható, hogy a teljesítményjutalom ne épüljön be a tisztviselők rendszeres illetményébe, hanem a korábbi tizenharmadik havi illetményhez hasonló, éves szintű, egyszeri jutalom formájában legyen elérhető.⁶⁷

Egyenlő esélyek biztosítása

Kulcsfontosságú a közszolgálat munkahelyeinek megnyitása mindenki számára – függetlenül a társadalmi, gazdasági háttértől vagy a származástól – a munkakörnyezet egyenlőségének biztosításában. Ezért a közigazgatási szerveknek aktívan kell tenniük az esélyegyenlőség és az inkluzivitás támogatása érdekében. Így például a brit közszolgálatot a sokszínűség és az inkluzivitás jellemzi. Ezt támasztja alá a nők növekvő aránya vezető pozíciókban és a diverzitást előmozdító intézkedések bevezetése, amelyek progresszív szervezeti kultúrát tükröznek. A nemzetközi tapasztalatok alapján az akadálymentes munkakörnyezet biztosítása és a különböző háttérrel rendelkező tisztviselők támogatása ugyancsak hozzájárulhat a közszolgálat diverzitásának növeléséhez. Az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából érdemes áttekinteni a Kit.-nek

⁶⁶ Lásd a magyar közigazgatás egyéni teljesítményértékeléséről részletesebben: LUDÁNYI 2021: 19–32.

⁶⁷ Lásd az illetményrendszer fejlesztésére tett javaslatokról bővebben: LUDÁNYI 2024a: 298–299.

az alábbi rendelkezését.⁶⁸ A munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselő álláshelyének besorolási kategóriájához tartozó illetménysávon belül állapítja meg az illetmény pontos összegét. Ez alól egy kivétel van, amikor a tartósan távol lévő kormánytisztviselő álláshelyét töltik be határozott idejű jogviszony keretében. Ilyenkor az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetménysávba eső illetmény is kifizethető.⁶⁹ Megítélésünk szerint az a probléma a rendelkezéssel, hogy a tartósan távol lévő kormánytisztviselőket és a helyettesítésükre határozott időre kinevezett kormánytisztviselőket egyszerre kezeli hátrányosan kinevezésük – határozott vagy határozatlan – időtartama alapján.⁷⁰

Jó kormányzás és etika

a) *Etikai normák bevezetése és betartása:* A tisztviselők számára világos etikai irányelvek meghatározása és betartásának biztosítása alapvető a korrupció megelőzésében és a közbizalom fenntartásában. Szükséges megemlíteni, hogy a közelmúltban számos integritást erősítő intézkedésre került sor a magyar közigazgatásban. Autonóm államigazgatási szervként először létrejött az Integritás Hatóság és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, majd a Kit. hatálya alatt a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság. Ezzel együtt szigorodtak az összeférhetetlenségi szabályok is a kormányzati igazgatásban. Így például felmentéssel megszüntethető a kormánytisztviselő jogviszonya, ha összeférhetetlenségi vagy érdekeltségi nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött.⁷¹ Emellett érdemes szólni arról, hogy jelenleg is folyamatban van

⁶⁸ Lásd ennek a szabályozási megoldásnak az elemzéséről részletesebben: HAZAFI–LUDÁNYI 2022.

⁶⁹ Kit. 134. § (1a) bekezdés.

⁷⁰ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 8. § r) pont.

⁷¹ Lásd az integritást erősítő szabályok bevezetéséről bővebben: LUDÁNYI 2024a: 125–126.

az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó Csalás és Korrupció Elleni Stratégia végrehajtása.⁷²

b) *Folyamatos értékelés és alkalmazkodás*: A közzszolgálati rendszer folyamatos értékelése és szükség szerinti alkalmazkodása a gyorsan változó társadalmi, gazdasági és technológiai környezethez szintén segítheti a közzszolgálat hatékonyságának javítását. A közelmúltban az úgynevezett *Jó állam jelentések* tettek kísérletet a jó kormányzás értékelésére.⁷³

Kommunikáció és visszajelzés

A nemzetközi megoldások áttekintése alapján megállapítható, hogy a tisztviselők és az ügyfelek közötti folyamatos kommunikáció és visszajelzés lehetőségének biztosítása fontos az elégedettség és a munkafolyamatok javítása érdekében. Ezért a közigazgatási szervek számára szükséges egy aktív kommunikációs stratégia kidolgozása, amely a nyilvánosság, a média és a tisztviselők közötti kapcsolatot erősíti.

Ezek a következtetések és tanulságok *kiindulópontot* jelenthetnek a magyar közzszolgálati rendszer fejlesztéséhez, hozzájárulva annak modernizálásához, hatékonyabb működéséhez és a társadalmi elvárásokhoz való igazodásához.

⁷² Magyarország Kormánya 2024.

⁷³ Lásd a jelentéseket: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem [é. n.].

3. táblázat: A közszolgálati rendszerek SWOT-analízisei

Közfoglalti rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Ausztria közfoglalti rendszer	- stabil jogszabályi környezet - kiszámítható, stabil karrierrendszer, ugyanakkor munkakörökre építkezik – pályabiztonság - az intézményi emlékezet/tudás továbbvittele	- életkori szerkezet (nyugdíj előtt állók magas aránya közjog hatálya alatt) - az új kinevezettek esetében lassabb előrehaladás (nyílt rendszerekkel összehasonlításban) - a magasán kvalifikáltak jövedelme kevésbé versenyképes	- a munkáltatói vonzerő növelésére tett erőfeszítések lehetőségeket rejtnek magukban - rugalmasabbá tétel – racionalizált létszámgazdálkodással (a kinevezettek arányának csökkentésével) - hatékonyabb/olcsóbb közfoglalt	- a pályabiztonság szintje csökkenésének lehetősége - a széttagoltság növekedésének lehetősége - a közfoglalti presztízs, ethosz csökkenésének veszélye
 Csehszág közfoglalti rendszer	- a 2015-ben hatályba lépett közfoglalti törvény az Európai Unióval való konszenzus alapján született meg, így a törvény háttérben meghúzódó jogpolitikai célok a modern polgári típusú közfoglalti rendszerek vívmányaira és sarokpontjaira építenek	- Csehszág volt az utolsó olyan EU-tagállam, amelynek közfoglalti rendszerét nem elkülönült közfoglalti jog rendezte, így a törvény új jogintézményeinek alkalmazása az intézménytörténeti előzmények hiányában nehézkes, a részletes szabályozás miatt pedig néhány esetben formálissá válik	- a jogalkotó egyszerűsítette és felforgosította a szabályozás módosításával a toborzást, amelyet már első körben megnyitott a külső pályázók előtt is - a jogalkotó a főtisztviselői pozíciókhoz való hozzáférés javítását és a főtisztviselői mobilitás fokozását tűzte ki célul - az OECD ajánlásainak adaptálásával modernizálható a cseh közfoglalti HRM rendszere	- a toborzás egyszerűsítése, hatékonyságának növelése a kiválasztás demokratizmusának csökkenését eredményezheti - az OECD ajánlásainak megvalósítása során fontos, hogy az egyes intézkedések társadalmi egyeztetés és előzetes hatásvizsgálat után, megfelelő vizsgálatokat felhasználva, komplex módon, stratégiai tervezés után legyenek bevezetve (hogy ne váljanak adminisztrációs teherrel)

Közfoglalti rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Csehország közfoglaltat	– az új közfoglaltat törvény létrehozta a beosztások szervezeti-kataszteri rendszerét, és szigorú összf			

Közfoglalti rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Az Egyesült Királyság közfoglaltata	- a brit közfoglaltat fejlett HR-gyakorlatot alkalmaz, amelynek hagyománya, hosszú múltja van - részletes jogi szabályozás nélkül, útmutatók, ajánlások segítségével és a jól kiépített HR-támogató szervezetrendszerrel - kiválóan és magas színvonalon képes működni a HR-tevékenység - a közfoglaltat átlátható működése révén (a Gov. uk és hasonló oldalak nyilvános hozzáférést biztosítanak az adatok széles köréhez) szavatolt nyilvános adathozzáférést erősíti a bizalmat és támogatja az adatlapú döntéshozatalt - sokszínűség és inkluzivitás jellemzi (a nők növekvő aránya vezető pozíciókban és a diverzitást előmozdító intézkedések progresszív szervezeti kultúrát tükröznek)	- egyenlőtlenség a bérsztruktúra, különösen a nők alacsonyabb aránya figyelhető meg a magasabb fizetési sávokban; habár vannak erre vonatkozó intézkedések, ennek megoldása továbbra is kihívást jelent - a közfoglaltat lét-számszökkentése folyamatosan napirenden lévő reformigény, amely nem valósul meg - bizonyos esetekben elavult IT-struktúra jellemző, ezzel együtt a digitális szakértelem hiánya, ezért erős fókusz került a digitális transzformációra kormányzati programokon keresztül	- a Covid-19 utáni hibrid munkavégzés lehetősége megmaradt, növelve a munkavállalói elégedettséget és a tehetségek megtartását - az olyan képzési programok, mint a <i>Civil Service Accelerated Development Schemes</i>, növelik a munkaerő szakmai kompetenciáit - a munkahelyek Londonon kívülre történő áthelyezése támogatja a regionális fejlődést és csökkenti a fővárosra koncentrációt	- az elöregedő munkaerő a tudás elvesztésének és az utánpótlás hiányának kockázatával jár - a fiatalabb generációk gyakran innovatívabbnak és dinamikusabbnak látják a versenyszférát, csökkentve a közfoglaltai karrier vonzerejét

Köszolgáltatási rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Franciaország köszolgáltatása	– stabil, kiszámítható, garantált karrier – magas társadalmi presztízs – magas szintű professzionizmus – munkaköralapú létszám-gazdálkodás, utánpótlás tervezéséhez alkalmas zott adat- és ténylepű döntéshozatal – stratégiai szemlélet – HRM-folyamatok és a HR-szakma fejlesztése – a közzolgálat kormányzati prioritásként való kezelése – a közzolgálat és a versenyszféra közötti átjárás megkönnyítése, illetve ösztönzése – a munkáltató projektekre szóló határozott idejű szerződést is köthet (<i>Contrat de projet</i>), és ha a szerződést valamilyen okból kifolyólag a munkáltató hamarabb megszünteti, a „munkavállaló” speciális anyagi juttatásra jogosult (<i>indemnité spécifique</i>)	– corps-ok szerint erősen fragmentált rendszer – merev előmenetel, díjazás – elitista szemlélet – közigazgatási szakemberképzés túlzott differenciáltsága – magas létszám – öregedő állomány	– külső szakemberek rugalmas bevonásával a közigazgatás számára eddig csak nehezen megszerezhető szakértelm hozható be a közigazgatásba (szerződéses alkalmazás lehetőségének kiszélesítésével, projektekre szóló határozott idejű szerződéssel, a szerződés idő előtti megszüntetése esetén járó speciális juttatással, egyéni vállalkozáshoz nyújtott támogatással, összefehetetlenség enyhítése egyéni vállalkozás indítása céljából) – az ENA-t felváltó tehetségkutató program részeként 800 tehetségkörben közel 200 ezer fiatalnak a támogatása zajlik – a tehetségkörökben személyre szabott szakmai orientációs tanácsadásra van lehetőség	– a szerződéses foglalkoztatás fellazítja a köztisztviselői garanciákat – a közzolgálat átalakításával szembeni ellenállás – a közzolgálat stabilitásának és kiszámíthatóságának csökkenése – a közzolgálat vonzerójének és presztízsének csökkenése

Köszolgáltatási rendszer	Erősségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Franciaország köszolgáltatása	- fejlett tehetségmenedzsment - életkoralapú stratégia - karrier kibontakozásának támogatása - HRM-tevékenység és -fejlesztés centralizálása - intergenerációs menedzsmentkultúra fejlesztése - kompetenciaszemlélet erősítése - főtisztviselői beosztások betöltésének demokratizálása		- a felvételi előkészítők segítik, hogy a felsőoktatási intézményekben tanulók minél eredményesebben szerepeljenek a vezetői beosztásokra kiírt versenyvizsgákon - a HR-támogatási platform (proxirh) lehetővé teszi, hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügy-támogatást - HR-tanácsadó mediációt végez az érintett felek között, s nyomon követi a helyzet alakulását - kompetenciapass (<i>passport individuel de compétences</i>) bevezetése - a továbbképzéshez való jog összekapcsolása az egyéni karriertervekkel - mobilitási tanácsadás - féldős karrier-felülvizsgálat	

Köszolgáltatási rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Franciaország közszolgáltatása	- a politikai és a szakmai szint szilárd elválasztása - erős konzultációs mechanizmusok; konszenzusos, alapos döntés-előkészítési, átalkotási és döntéshozatali folyamatok – igazságosabb munkaerőpiaci jogviszonyok a két szektor foglalkoztatási jellemzőinek „szabványosításával” - modern HR-megoldások tárházának opcionális alkalmazása konszenzusos döntés(ek) alapján	- hosszas konzultációs folyamatok lassíthatják a döntéshozatal - fragmentált közszolgáltat, egységesség hiánya - valós és potenciális eltérések a közszolgák foglalkoztatási viszonyának tartalmát illetően	- a karrier diverzifikálása, avagy a sokszínű életút - központi HRM-szervezet létrehozása - minden közigazgatási szervnek ki kell dolgoznia a saját személyzeti politikai irányelveit (<i>lignes directrices de gestion, LDG</i>), amelyek többéves időtávra meghatározzák a szervezet humánerőforrás-stratégiáját	- a friss jogi megoldások „beválásának” (esetleges) természetes velejárójaként - a széttagoltság növekedésének lehetősége (munkaszerveződések vs. közjogi kinevezések közötti) - a konzultációs folyamatok további erősödésében rejlő esetleges buktatók
 Hollandia közszolgáltatása	- a politikai és a szakmai szint szilárd elválasztása - erős konzultációs mechanizmusok; konszenzusos, alapos döntés-előkészítési, átalkotási és döntéshozatali folyamatok – igazságosabb munkaerőpiaci jogviszonyok a két szektor foglalkoztatási jellemzőinek „szabványosításával” - modern HR-megoldások tárházának opcionális alkalmazása konszenzusos döntés(ek) alapján	- hosszas konzultációs folyamatok lassíthatják a döntéshozatal - fragmentált közszolgáltat, egységesség hiánya - valós és potenciális eltérések a közszolgák foglalkoztatási viszonyának tartalmát illetően	- a karrier diverzifikálása, avagy a sokszínű életút - központi HRM-szervezet létrehozása - minden közigazgatási szervnek ki kell dolgoznia a saját személyzeti politikai irányelveit (<i>lignes directrices de gestion, LDG</i>), amelyek többéves időtávra meghatározzák a szervezet humánerőforrás-stratégiáját	- a friss jogi megoldások „beválásának” (esetleges) természetes velejárójaként - a széttagoltság növekedésének lehetősége (munkaszerveződések vs. közjogi kinevezések közötti) - a konzultációs folyamatok további erősödésében rejlő esetleges buktatók

Köszolgáltatási rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Magyarország közszolgáltatása	- a magyar közszolgáltatás hagyományos, jól meghatározott jogi és szervezeti keretrendszeren alapul, amely biztosítja az állam működésének folytonosságát - az elektronikus ügyintézés, például a <i>Digitális Allampolgárság Program</i>, folyamatosan bővül, megkönnyítve az állampolgárok és a vállalkozások számára a közigazgatási kapcsolattartást - az országos és területi szinteken működő szervek biztosítják a közszolgáltatások elérhetőségét minden állampolgár számára - a jogi szabályozás rugalmassága az utóbbi években jelentősen bővült, a munkáltatói jogkör gyakorlója számára széles mérlegelési lehetőségeket biztosít	- a közszolgáltatás bérezése elmarad a versenyszférahoz képest, ami nehezíti a tehetségek bevonását és megtartását - a hierarchikus és bürokratikus struktúra gyakran lassítja a döntéshozatalt és az innováció bevezetését, emellett az otthoni munkavégzés és a távmunka sem valósul meg a gyakorlatban - a kisebb települések hivatalaiban gyakran kevesebb erőforrás és szakértett munkaerő áll rendelkezésre - az élethosszig tartó tanulás és a modern kompetenciák fejlesztése (például digitális készségek) nem mindenhol kap kellő hangsúlyt, így nehezen alkalmazkodnak a tisztviselők a változásokhoz	- az új generációk belépésével friss szemlélet és innovatív megoldások jelenhetnek meg a közigazgatásban - az EU és más országok bevált modelljeinek adaptálása a hatékonyság növelése érdekében, elősegítve a tudástöke megőrzését és a hosszú távú elköteleződést - a Covid-19 tapasztalataira építve rugalmasabb munkaszervezési formák kialakítása (otthoni munkavégzés, törzsidő és távmunkavégzés megvalósítása) - a közigazgatási folyamatok automatizálásával csökkenthető az adminisztratív terhelés, javítva a hatékonyságot; a digitalizáció és a mesterséges intelligencia felhasználóbarát alkalmazásának ösztönzése	- a közszolgáltatás alacsony bérszínvonala miatt növekszik a munkaerő-eltándorlás a versenyszférába, valamint a külföldre távozó szakemberek száma - az idősebb generációk nyugdíjba vonulása; az alapvetően előregedő társadalomban nehéz lehet a szakképzett utánpótlás biztosítása - az informatikai rendszerek és készségek fejlesztésének hiánya akadályozhatja a közigazgatás hatékonyságát - hosszú távon kérdéses, hogy a kiszámíthatóság és a stabilitás mennyiben befolyásolja a közszolgáltatás munkaerő-megtartó képességét

Közzszolgálati rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Magyarország közzszolgálata	- a közzszolgálatba bekerülés, a jogviszony módostása és megszüntetése viszonylag egyszerű - az illetmény meghatározása körében a munkáltatónak széles mérlegelési lehetőségei vannak a kormányzati igazgatási szerveknél	- a közzszolgálati jogviszonyok stabilitása csökkent, az előmenetel a kormányzati igazgatáson belül nem automatikus, a munkáltató egyoldalúan módosthatja a kinevezést, a pályabiztonság és a kiszámíthatóság erodálódott - a szabályozás jelentősen fragmentált, számos különböző jogviszonnal és bizonyos esetekben nem kellően alátámasztható eltérésekkel	- a jogalkotó széles mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik a szabályozás kialakítása során, így a jogszabályok módostása viszonylag könnyű	
 Németország közzszolgálata	- stabil karrierrendszer; pályabiztonság, kiszámíthatóság - a pályára lépés korábbi korlátainak korábbi feloldása - közzszoltszvtviselői ethosz, presztizs	- az életpályán lassabb az előrehaladás, mint a nyílt rendszerekben - fenntartása rugalmasabb, kevésbé nyitott reformokra - a karrierrendszer működ-tetése költséges, „sokba kerül”	- rugalmasabb létszám-gazdálkodás (álláshely alapú munkaerő-gazdálkodás) jellemző - a munkáltatói vonzerő növelésére tett erőfeszítések új utakat nyithatnak meg - versenyképesség, teljesítmény, hatékonyság fokozása	- a pályabiztonság szintje csökkenésének lehetősége (szerződésesek-nél) - a közzszolgálati presztizs, ethosz csökkenésének veszélye - a fokozott decentralizáció széttagoltabbá teheti a közzszolgálat személyzeti rendszerét

Forrás: a szerzők szerkesztése az egyes fejezetek SWOT-analízisei alapján

FELHASZNÁLT IRODALOM

Törvények

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

Irodalom

- Baltic Institute of Social Sciences (2015): *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*. Riga: BISS – O.D.A. Ltd. Online: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/03/2015_1_LV_The_Study_on_the_Future_Role_and_Development_of_the_Public_Administration.pdf
- Civil Service Commission (2018): *Recruitment Principles*. Online: <https://civilservice-commission.independent.gov.uk/recruitment/recruitment-principles/>
- CSATH, Magdolna – FÁSI, Csaba – NAGY, Balázs – PÁLFI, Nóra – TAKSÁS, Balázs – VINOGRADOV, Sergey (2018): Measuring the Social Trust of Young People in the Light of Competitiveness – a Case Study in Hungary. *Vadyba: Journal of Management*, 1(32), 49–59. Online: https://real.mtak.hu/158467/1/5_07_Ksath.pdf
- FÁSI Csaba (2020): *A tisztviselők felkészültségének komplex vizsgálata a versenyképességgel és a digitalizációval való összefüggésrendszer tükrében*. Doktori értekezés. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/16257>
- FÁSI, Csaba (2022): Application of Artificial Intelligence in Administrative Decision-making. In DELI, Gergely – MÜLLER-TÖRÖK, Robert – PROSSER, Alexander – SCOLA, Dona – URS, Nicolae (eds.): *Proceedings of Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2022. CEE|Gov Days 2022: Hate Speech and Fake News – Fate or Issue to Tackle?* New York, Amerikai Egyesült Államok: Association for Computing Machinery (ACM), 147–152. Online: <https://doi.org/10.1145/3551504.3551555>
- FÁSI Csaba (2023): Automatizált megoldások alkalmazása a közigazgatási döntéshozatalban a posztiszocialista ország nézőpontjából. *Magyar Jog*, 70(6), 346–356.
- HAVAS Bence – PETROVICS Zoltán (2023): Trendek, irányzatok, jogalkotási törekvések: a közalkalmazotti jogállás felszámolása. *Pro Futuro*, 13(1), 179–195. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13342>
- HAZAFI Zoltán (2009): A közigazgatás személyi állománya a 21. században. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest: Századvég Kiadó, 169–194.

- H A Z A F I Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In H A Z A F I Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- H A Z A F I Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(3), 74–103. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1811>
- H A Z A F I Zoltán (2019a): Franciaország. In H A Z A F I Zoltán – L U D Á N Y I Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. Budapest.
- H A Z A F I Zoltán (2019b): Távlatos munkaerő-tervezés. In H A Z A F I Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 100–111.
- H A Z A F I Zoltán (2023): *Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- H A Z A F I Zoltán – K A J T Á R Edit (2021): A közszolgálat identitása: a testületi szellemiségtől a munkáltatói márkáig. In Á R V A Zsuzsanna – B A R T A Attila (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István professzor 65. születésnapjára*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 257–277.
- H A Z A F I, Zoltán – K O V Á C S N É S Z E K É R, Enikő (2021): Introduction of the Personal Decision Support IT System in the Hungarian Public Service. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 6(2), 67–82. Online: <https://doi.org/10.53116/pgafir.2021.2.6>
- H A Z A F I Zoltán – L U D Á N Y I Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára – A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 78–104. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.5>
- K I S Norbert – K L O T Z Balázs (2022): A decentralizáció hatásai a kormánytisztviselők továbbképzésére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 8–28. Online: <http://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.1>
- K R A U S S Ferenc Gábor – M A G A S V Á R I Adrienn – S Z A K Á C S Édua (2018): A közszolgálati mentori rendszer bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In C S Ó K A Gabriella – S Z A K Á C S Gábor (szerk.): *A közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási rendszerének fejlesztését szolgáló kutatások jelentései II*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 12–146.
- L I N G, T. (2018): *Public Service Motivation in a Changing World*. London: Policy Press
- L Ó R I N C Z Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó.
- L U D Á N Y I Dávid (2021): A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közszolgálati törvényeiben – mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, (3), 19–32.
- L U D Á N Y I Dávid (2024a): A közszolgálati pragmatika egysége és különbsége. *Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására*. Doktori értekezés. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Online: <http://pea.lib.pte.hu/handle/pea/45029>
- L U D Á N Y I Dávid szerk. (2024b): *Jelentés a hazai közszolgálati generációmenedzsment egyes kérdéseit vizsgáló tudományos kutatásról*. Kézirat.

- MÉLYPATAKI Gábor (2019): A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 22–41. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.2>
- OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OCDE (2021): *Panorama des administrations publiques 2021*. Éditions Paris: OCDE.
- OCDE (2023): *Panorama des administrations publiques 2023*. Éditions Paris: OCDE.
- OECD (2023): *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2023): A legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban. In CsÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 11–32.
- PAKSI-PETRÓ, Csilla (2024): Attractions and Repulsions: How Competitive is the Hungarian Civil Service Today? *Central European Public Administration Review (CEPAR)*, 22(2), 35–53. Online: <https://doi.org/10.17573/cepar.2024.2.02>
- SZAKÁCS Gábor (2015): *Koncepció a magyar közszolgálat mentori rendszerének kialakításához*. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/7/0a/51000/Koncepci%C3%B3_a_k%C3%B6zszolg%C3%A1lat_mentori_rendszer%C3%A9nek_kialak%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l.pdf

Internetes források

- Európai Bizottság (2015): *Önrendelkezési index a helyi önkormányzatok számára (kiadás 1.0)*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0?ettrans=hu
- EUROSTAT (2016): *Munkaerő-piaci részvételi arány*. 2025. június 12. Online: <https://data.europa.eu/data/datasets/4z7lnz9pvt6ezde652fhqg?locale=hu>
- Európai Unió (2025a): *Belgium*. Online: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/belgium_hu
- Európai Unió (2025b): *Tények és számok az Európai Unióról*. 2025. január 10. Online: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_hu
- Magyarország Kormánya (2024): *Az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó Csalás és Korruptió Elleni Stratégia*. Online: <https://korruptciomegelozes.kormany.hu/strategiai-dokumentumok>
- Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification (2024): *Fonction publique. Chiffres clés 2024*. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/publications/rapport-annuel/cc-2024-web.pdf
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem [é. n.]: *Jó Állam Jelentés*. 2025. január 10. Online: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>

AZ OSZTRÁK KÖZIGAZGATÁS
KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA
ÉS HRM-TENDENCIÁI

Az ország történelmi útja és a nyelvi azonosság révén Ausztria jogrendszere, állami berendezkedése, ennek részeként közigazgatása, közszolgálatá tekintetében is mind a mai napig zömében és meghatározóan a német modell jegyei mentén építkezik.

ÁLTALÁNOS ADATOK, ÁLLAMI
BERENDEZKEDÉS, ÁLLAMSZERVEZET

Ausztria területe 83 878 négyzetkilométer, lakossága 9 159 993 fő.¹ A lakosság körében 1 801 184 a külföldi állampolgár (a teljes népesség 19,6%-a). 2023-ban Ausztriában átlagosan 2,4 millió migrációs háttérű ember élt, a teljes lakosság 26,7%-a.

Ausztria állami berendezkedése szerint szövetségi állam, kilenc szövetségi tartományból áll. Államformája köztársaság, kormányformája parlamentáris köztársaság. Jóllehet Ausztriát alkotmányjogi szempontból azon országok körébe soroljuk, amelyek kartális alkotmánnyal rendelkeznek – a mérsékelt federalisztikus jellegű szövetségi alkotmány 2020. október 1-jén ünnepelte hatálybalépésének 100. évfordulóját² –, nyugati szomszédunk polgárai nem hivatkoznak gyakran az „alkotmányukra”, mivel úgy vélik, nem egyetlen „alkotmányos dokumentumuk”, hanem több alkotmányos törvényük létezik. Ennek elfogadásához, módosításához a Nemzetgyűlés képviselői

¹ 2024. január 1-jei előzetes eredmény.

² Parlament Österreich [é. n.].

kétharmadának egyetértése, valamint a választópolgárok többségének igenlő szavazatát maga mögött tudó érvényes és eredményes népszavazás szükséges. A szövetségi alkotmány alapelvei a *parlamentáris demokrácia elve*; a *köztársaság elve*; a *szövetségi elv*; a *jogállamiság elve*. Anélkül, hogy az alapelvek tartalmát részleteznénk, az államszervezet – és azon belül a közigazgatás, közszolgálat – felépítésének meghatározása szempontjából fontos kiemelni, hogy a szövetségi alkotmány biztosítja a tagállamok, azaz a tartományok létét és részvételét a szövetségi törvényhozásban és a közigazgatásban, csakúgy, mint politikai intézményeik alapjait.

A szövetségi és a tartományi kormányzatok közötti *kompetenciák megosztása* különösen fontos kérdés az állam működésében; ez határozza meg, hogy mely feladatok tartoznak a Szövetség, illetve a tartományok felelősségi körébe; hol szükséges szövetségi szinten az egységes szabályozás, és mely ügyek szabályozhatók eltérően az egyes tartományok igényeinek és lehetőségeinek figyelembevételével.

Az állam mint egész, mint Szövetség³ felelős az olyan alapvető feladatokért, mint a szövetségi jogszabályok megalkotása, a kül- és védelempolitika, az igazságszolgáltatás. Ugyanakkor a *tartományok* feladat- és hatásköre is kiterjed a jogalkotási és a végrehajtási feladatokra. A *településeken*, mint az állam legkisebb egységeiben, az önkormányzati képviselő-testületek az Alkotmány által garantált *önkormányzati autonómia* jegyében egyértelműen meghatározott és védett saját jogkörökkel rendelkeznek, amelyek tekintetében nem utasíthatók; rendeletalkotási jog, jelentős közigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása illeti meg őket. Az önkormányzati autonómiát a felettük gyakorolt állami felügyelet nem csorbíthatja.

A parlamentáris köztársasági kormányformából adódóan a *szövetségi elnököt* elsősorban reprezentációs és helyettesítő jogkörei révén ismeri a közvélemény, azonban az osztrák legfőbb közjogi méltóság rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyek a politikai palettán is jelentősnek mondhatók.

A *Parlament*, a legfőbb törvényhozó szerv két kamarából áll: a *Nemzetgyűlésből* (Nationalrat) és a *Szövetségi Tanácsból* (Bundesrat). A jogszabályok előkészítése és végrehajtása a szövetségi kormányban vagy a tartományi

³ Alkotmányjogi kifejezéssel: *Oberstaat*, a hétköznapi nyelvben: *Bund*.

kormányokban történik. A jogalkotási feladatokat szövetségi szinten a Nemzetgyűlés látja el a Szövetségi Tanáccsal együttműködve. A Szövetségi Tanács képviseli a tartományok érdekeit a parlamentben, a tartományi gyűlések (Landtage) pedig az egyes tartományok polgárainak érdekeit. Minden egyes szövetségi tartományt egy tartományi kormány igazgat, amelynek élén az adott tartományi gyűlés által megválasztott tartományi kormányzó (Landeshauptmann) áll.

Az igazságszolgáltató hatalmi ág szervezetrendszere Ausztriában négy szintű, a következők alkotják: kerületi bíróságok (Bezirksgerichte); regionális bíróságok (Landesgerichte); Legfelsőbb Területi Bíróság (Oberlandesgericht); Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof). A polgári és büntetőjogi bíróságokon folyó eljárások szóbeliek és nyilvánosak, végső fellebbviteli bíróságuk a Legfelsőbb Bíróság. A Közigazgatási Bíróság (Verwaltungsgericht) hatáskörébe tartoznak a közigazgatási hatóságok határozataival kapcsolatos jogviták.⁴ Az Alkotmánybíróság (Verfassungsgericht) a szövetségi, tartományi, regionális vagy önkormányzati hatóságok elleni keresetekkel foglalkozik.

KÖZIGAZGATÁSI STRUKTÚRA

A szövetségi közigazgatás élén a hat évre közvetlenül választott államfő (szövetségi elnök/-nő, Bundespräsident/in) és a szövetségi miniszterek állnak. A szövetségi kormány tagjai a kancellár, az alkancellár és a szövetségi miniszterek. A szövetségi kancellárt (Bundeskanzler/in) az államfő nevezi ki. Ő *de jure* önálló döntési jogkörrel rendelkezik ebben a tekintetben, *de facto* azonban a Nemzetgyűlés többségének javaslatát tekintetbe veszi. A szövetségi kancellár a szövetségi elnöknek tesz javaslatot a szövetségi kormány többi tagjának kinevezésére. Az általános hatáskörű szövetségi kormány akkor határozatképes, ha tagjainak legalább fele jelen van. A döntések konszenzussal

⁴ A bírósági napokon (például heti egy napon a járásbíróságokon) az érdeklődők egy első ingyenes jogi konzultáción kaphatnak tájékoztatást a bíróság előtti jogaikról és kötelezettségeikről.

születnek. A kormányülések jegyzőkönyvei nyilvánosak, elérhetők a Kancellária honlapján.⁵ A szövetségi minisztériumok a szövetségi miniszterek munkaszervei. A szövetségi minisztériumok számát, feladat- és hatásköreit, elnevezését a szövetségi minisztériumokról szóló 1986-os törvény határozza meg, amelyet 46-szor módosítottak.⁶ A szövetségi minisztériumok esetében a monokrata szervezet elve érvényesül; az általános jogszabályi rendelkezések szerint a szövetségi miniszterek egyszemélyi felelősként határozzák meg a minisztériumi feladatellátás mikéntjét, ők felelősek a minisztérium vezetéséért. A szövetségi kancelláriát, amely szintén minisztériumi jogállású, a szövetségi kancellár vezeti.

A *szövetségi miniszterek* feladatuk ellátása körében nem tartoznak a szövetségi kancellár irányítása alá. A *szövetségi államtitkárok*, akik a miniszterek mellett szintén a politikai változó struktúrába tartoznak, nem tagjai a szövetségi kormánynak, az adott szövetségi minisztert segítik a minisztériumi feladatok és a parlamenti képviselő ellátásában. Meghatározott esetekben a miniszter szakmai területet jelöl ki számukra, de formai szempontból nem felelősek az ágazati szakfeladatok ellátásáért. Utasítási joggal csak abban az esetben rendelkeznek, ha a miniszter területet jelöl ki számukra. Koalíciós kormány esetén az államtitkár gyakran más pártból kerül ki, mint a miniszter. Ennek megfelelően a koalíciós partner szervénél ügyel arra, hogy betartsák a koalíciós megállapodás rendelkezéseit.

A szövetségi minisztériumok szekciókból (részlegek), a szekciók osztályokból épülnek fel. A legmagasabb szintű szakmai vezetők a minisztériumban a *szekcióvezetők*. A szövetségi minisztériumokról szóló törvény azt is előírja, hogy az adott tárcavezető megbízhat egy *főtitkárt* a szövetségi minisztérium tevékenységi körébe tartozó valamennyi ügy átfogó intézésével. Az államtitkárokkal ellentétben a főtitkár utasításadási joggal rendelkezik az alárendelt szekcióvezetők felé. A főtitkár a szövetségi minisztérium valamennyi szekcióvezetőjének közvetlen felettese, valamint a szövetségi minisztériumnak alárendelt összes osztály (szerv) felettese.

⁵ A jegyzőkönyveket lásd: Bundeskanzleramt [é. n. g].

⁶ 2024 őszén 12 szövetségi minisztérium működik.

A szövetségi feladatok végrehajtása a szövetségi minisztériumok és az általuk irányított szervek feladata. A minisztérium és az alárendelt szervek képezik az adott ágazatot. Az „*egyéb legfelsőbb szervek*” kifejezés azokat az állami szerveket foglalja magában, amelyek legfelsőbb bírósági vagy testületi szerepüknél fogva *ellenőrzést gyakorolnak* a közigazgatás felett, *kiemelt önállóságot és függetlenséget élveznek*. Ezek nem tartoznak a minisztériumoknak alárendelt szervek körébe.

Ausztriában megkülönböztetjük a közvetlen, illetve a közvetett közigazgatást.⁷ *Közvetlen közigazgatásról* akkor beszélünk, ha a Szövetség számára fenntartott feladat- és hatáskörök ellátására *szövetségi hatóságokat* (azaz közigazgatási szerveket) hoznak létre. Az Alkotmány rendelkezik arról, hogy mely feladat- és hatásköröket látják el közvetlenül a szövetségi hatóságok. A közvetlenül a szövetségi közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó feladatok ellátásába a tartományoknak és az önkormányzatoknak gyakorlatilag nincs beleszólásuk. A *közvetett közigazgatás* esetében Ausztriában a Szövetség azokat a végrehajtási feladatokat, amelyek nem tartoznak a (saját) közigazgatási hatóságainak hatáskörébe, a közvetett közigazgatáson, a *tartományi kormányzó(ko)n* és az irányításuk alá tartozó *tartományi hatóságokon keresztül* látja el. Ellenkező esetben a Szövetségnek a tartományok jóváhagyására van szüksége. Közigazgatás-szervezési szempontból ez esetben klasszikus decentralizációról van szó. A decentralizáció ebben az értelemben a feladatok, a döntéshozatali jogkörök és a felelősség – törvény általi – decentralizált szervekhez telepítését jelenti. E szervek alapvetően önállóan döntenek a törvényi előírások figyelembevételével, azonban jelentéstartalomra kötelezhetők, illetve adott esetben utasíthatók. Az egyedi kivételeken kívül (például biztonsági, rendőrségi ügyek) a szövetségi feladatok nagy részének végrehajtása a közvetett szövetségi igazgatás útján történik. A szövetségi közigazgatás közvetett feladatai ellátásának szintjei (szabály szerint) a tartományi hatóságok (tartományi közigazgatási szervek), a járási közigazgatási hatóságok, amelyek a tartományi kormányzó irányítása alá tartoznak.

⁷ Ausztriában a közvetett közigazgatás másképpen építkezik, eltérő tartalmat takar a Német Szövetségi Köztársaság közvetlen közigazgatásával történő összehasonlításban.

A szövetségi közigazgatással ellentétben a kilenc *tartomány közigazgatási apparátusa nem tárcák szerint* szerveződik. Az osztrák tartományok kormányai a tartományi közigazgatás legfelső szintű szervei. A legtöbb *tartományi kormány* testületi szerv; a valóságban is testületben döntenek, míg szövetségi szinten (a leírtaknak megfelelően) minden miniszter önálló felelősséggel tartozik döntéséért. A szövetségi tartományokban nincsenek minisztériumok, ezzel szemben egy-egy *tartományi kormányhivatal* működik. A tartományi kormányhivatal a tartományi kormányzó segédszerve. E hivatal felelős a tartományi kormány és tagjai közigazgatási feladatainak ellátásáért. A hivatalt a kormányzó irányítja, a hivatal élén jogi végzettséggel rendelkező köztisztviselő áll. A tartományi kormányon túl tartományi szinten számos további közigazgatási szerv működik, közülük a *járási előljáróság* a legkiemelkedőbb. 2014. január 1-jétől minden szövetségi tartományban működik *tartományi közigazgatási bíróság*, amelynek hatásköre és illetékessége a tartományi közigazgatási hatósági jogorvoslatokra terjed ki (korábban ez a tartományi kormányzó hatáskörébe tartozott). A tartományi érdekek képviselése fontos feladat; a realpolitikát illetően a tartományi kormányok koordinálnak a tartományi érdekeket érintően. Léteznek azonban a tartományi érdekek képviselését előmozdítani hivatott informális fórumok is. Ilyenek a tartományi kormányzók konferenciája; a tartományi pénzügyekért felelősök konferenciája; a tartományi hivatalvezetők konferenciája.

A kilenc szövetségi tartomány körében Bécs főváros tartomány és egyben helyi önkormányzat saját státútummal (városi jog). A fennmaradó nyolc szövetségi tagállam *önkormányzatokra* osztott. A tartományok nagyrészt szabadon döntenek a tartományi terület önkormányzatokra történő felosztását illetően. A méretgazdaságosság, a helyi közösségek számára biztosítandó gazdasági teljesítmény és adminisztratív hatékonyság növelése érdekében az önkormányzatok *társulások*at hoznak létre. Ennek eredményeként az önkormányzati strukturális reformok csökkentették az önkormányzatok számát; az 1960-as közel négyezres számról 2357-re. A 2357 település közül csak 72 városban él 10 000-nél több lakos, és az összes település csaknem 80%-a 3000-nél alacsonyabb létszámú lakosságot számlál.

A KÖZZSZOLGÁLATRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

A szövetségi köztisztviselők kétharmada a szövetségi tartományokban dolgozik, és csak egyharmaduk Bécsben. Ez azt is jelenti, hogy a szövetségi közszolgálat által nyújtott közszolgáltatások nagy részét a tartományokba decentralizálták. Az adatokból az is kiderül, hogy a szövetségi alkalmazottak aránya korrelál a lakosok számával. Ugyanakkor a szövetségi alkalmazottak tartományok közötti elosztásakor figyelembe kell venni, hogy a rövid távú intézkedések (például központi képzés, szolgálati beosztás, rotáció/mobilitás stb.) gyors arányváltozásokhoz vezethetnek.

A közszolgálat fogalma

Ausztriában a *közigazgatás személyi állományát* – a közszolgálatot – a „helyi hatóságokat” (szerveket) megtestesítő *közjogi jogi személyekkel jogviszonyban* állók alkotják. Fontos értelmezni a „helyi hatóságok” fogalmát, mert a magyar fogalomhasználattól és annak tartalmától eltérően Ausztriában a Szövetség, a tartományok és a helyi önkormányzatok mind „helyi hatóságok”, vagyis állami/közigazgatási szervek abban az értelemben/felfogásban, hogy illetékességi területük az állam meghatározott területe (egésze vagy része), és az ott élők tekintetében látják el feladataikat.

A szövetségi közigazgatás feladatai rendkívül széles skálán mozognak; ennek megfelelően a *közzszolgálati életpályák* is változatosak. Ezek szakmacsoportokba rendezhetők. Így a szövetségi közzszolgálatban a munka zöme nem annyira irodákban, hanem iskolákban, bíróságokon, rendőrőrsökön, katonai létesítményekben és különböző formában a terepen zajlik. A *közzszolgálati alkalmazottak* körülbelül egyharmada (33,9%) tartozik a *közigazgatási szakmacsoportba*, amely a munkaköri profilok széles skáláját öleli fel. A foglalkoztatottak túlnyomó többsége azonban a többi nagy szakmacsoportba tartozik, mint például a rendvédelem (25,2%) vagy a szövetségi tanárok (28,1%). A katonai szolgálat, a hadsereg egyenruhás állománya (9,3%), a bírák, az ügyészek (2,2%), az egyetemi oktatók (0,8%), az iskolafelügyelők

(0,2%) és az ápolói szolgálat (0,1%) szintén nem elhanyagolható arányt képviselnek a teljes – tág értelemben vett – közzszolgálati munkaerőn belül.⁸

Mint láttuk, Ausztriában a közigazgatást a Szövetség, a tartományok és a helyi önkormányzatok testesítik meg. A közigazgatási szerveken túlmenően esetenként az *állami szektorba* sorolják a társadalombiztosítás intézményeit, a törvény által létrehozott/elismert érdekképviselőket (kamarákat) és a közzszolgáltatások nyújtásával foglalkozó egyéb jogi személyeket is.⁹

Az állami szektorban foglalkoztatottak alkotják a *tág értelemben vett közzszolgálatot*; ők szerteágazó tevékenységükkel szolgálják a közélet és a gazdaság zavartalan működését. A köz-, állami alkalmazottak zömét foglalkoztató oktatás, belső és külső biztonság vagy az adó- és illetékgazgatás területein túl, számos más tevékenységi terület is a közzszolgálathoz tartozik, úgymint a szociális juttatások biztosítása, az infrastruktúra karbantartása és fejlesztése, élelmiszer- és gyógyszerbiztonság, környezet- és természetvédelem, egészségügy és még sorolhatnánk.

Ugyanakkor a *közzszolgálat kifejezés határai* – különösen az elmúlt években, az összes közigazgatási szinten megjelenő kiszervezéseknek köszönhetően – még képlékenyebbé váltak, mivel a közfeladatok ellátásának egy része átkerült vállalatokhoz, egyéb intézményekhez, alapítványokhoz stb.; olyanokhoz is, amelyek közül néhány még mindig az állami szektor részének tekinthető. Így mintegy 400 önálló jogi személyiséggel rendelkező intézményt is idesorolunk: részvénytársaságokat, korlátolt felelősségű társaságokat, egyesületeket, intézményeket, egyetemeket, főiskolákat, alapítványokat, szövetségeket.

Ezt figyelembe véve, Ausztria esetében is többféle megközelítésben lehet vizsgálni, kik tartoznak az *állam által foglalkoztatottak* körébe. A nemzetközi (OECD-s) *definíciót* segítségül hívva, az állami szektor azokat az intézményeket és az általuk foglalkoztatottakat foglalja magában, amelyek/akik valamilyen formában – még ha csekély mértékben is – állami befolyás alatt állnak, ugyanakkor szolgáltatásaikat és árképzésüket nem a piac hatá-

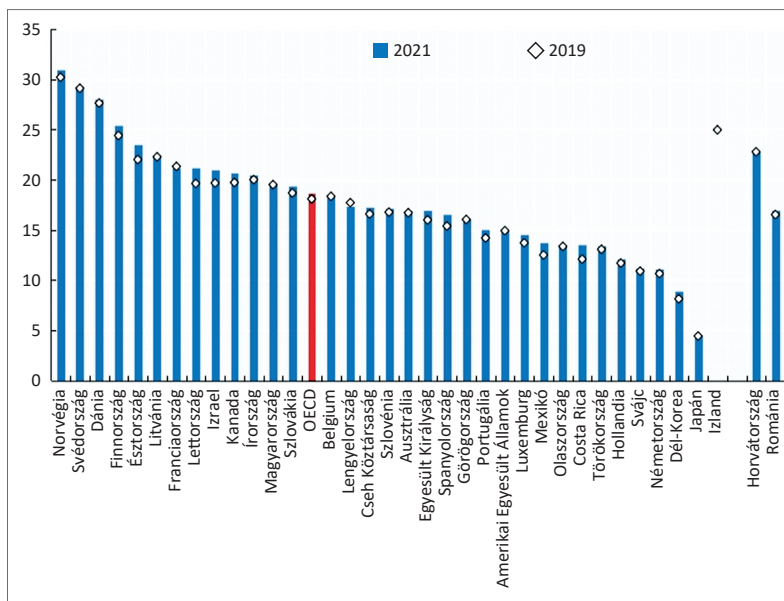
⁸ GABMAYER–RAMIC 2024: 36–56.

⁹ Bundeskanzleramt [é. n. e].

rozza meg, valamint költségeik kevesebb mint 50%-át tudják fedezni saját értékesítéseikből.

A közszolgáltatárra vonatkozó statisztikai adatok

Az 1. ábra összehasonlító adataiból látható, hogy 2019-ben és 2021-ben Ausztriában a teljes munkaerőpiaci foglalkoztatás körében a közfoglalkoztatottak aránya mintegy 17%-ot tett ki. Így Ausztria a 18,6%-os OECD-átlag alatt szerepelt.



1. ábra: A kormányzati szektor foglalkoztatási adatai a teljes foglalkoztatotti létszámmal való összehasonlításban: 2019; 2021

Forrás: OECD 2023a

A tartományokban a tartományi kormányhivatalok, a kerületi hatóságok, az építési és agrárhatóságok, a közlekedésgazgatás és részben az ápolási területek a legnagyobb foglalkoztatók. Azonban az egyes tartományokban az ellátandó feladatok mennyisége/összetétele és az ennek tükrében kialakított szervezeti struktúra függvényében a személyi állomány nagyságrendje eltérő.¹⁰ A tartományi oktatási intézményekben tanító tanárok helyzete speciális. Ők a tartományi alkalmazottak körében az egyik legnagyobb létszamarányt képviselik. Annak ellenére, hogy ők a tartományi közszolgálatba tartoznak, a Szövetség fizeti az illetményüket; a kötelező oktatásban az általános és középiskolai tanárokat teljes egészében, a szakiskolák, szakképző intézmények tekintetében felében. A tartományi egészségügyi intézmények a besorolás szempontjából speciális helyzetben vannak (és így az 1. táblázatban nem szerepelnek). E kategória tagjai nagyrészt tartományi munkavállalók; az őket foglalkoztató intézményeket – kivételekkel – a ki-szervezett intézmények közé sorolják.¹¹

Ennek tükrében az osztrák állami szektorban a személyi állomány létszáma a következőképpen alakul: a teljes állami szektorban a foglalkoztatotti létszám 797 300 fő.¹² Ebből a szűkebb értelemben vett közszolgálatra vonatkozó adatokat az 1. táblázat mutatja be.

Az 1. táblázat a közigazgatás három szintjének – szövetségi, tartományi, helyi önkormányzatok – szerveinél dolgozók létszámáról ad tájékoztatást, ahol a személyi állomány létszáma 368 710 fő.

Az új – 2014-től hatályos – európai szabályozásnak megfelelően a korábban kiszervezett, a privát szektorhoz sorolt állami feladatokat ellátó intézmények állami szférához történő átsorolása következtében a 400 érintett intézmény (a már említett egyetemek, kórházak stb.) személyi állománya körülbelül 303 600-ra tehető. Így a teljes államháztartási szektor létszáma (ágazatok szerinti megoszlását mutatja a 2. táblázat) mind az osztrák statisztikai hivatal, a Statistik Austria, mind az OECD összehasonlításokhoz is alkalmazott becslése szerint mintegy 797 300 főre rúgott 2022-ben.

¹⁰ Példaképpen, az óvodai, a zeneiskolai és az ápoló személyzet egyes tartományokban a tartományi személyi állomány részét képezi, míg másutt a településekhez tartoznak. GABMAYER–RAMIC 2024.

¹¹ Csakúgy, mint az itt nem említett további, egyéb kategóriákat.

¹² 2022-es adat, lásd: Statistik Austria [é. n.].

1. táblázat: A közigazgatási szervek személyi állományának létszámadatai közigazgatási szintek szerint

Közigazgatási szint	Létszám (fő)
Szövetség	135 497
Tartományok	147 712 ¹³
Helyi önkormányzatok	85 501 ¹⁴
Összesen	368 710 ¹⁵

Megjegyzés: Teljes munkaidős foglalkoztatottak a kiszervezett létesítmények és vállalatok nélkül [a Szövetségi költségvetési törvény által meghatározott alkalmazotti létszám (VBÄ)];
az adatok állapota: szövetségi kormány 2023. december 31.; tartományok 2022; helyi önkormányzatok 2022
Forrás: Statistik Austria [é. n.]

2. táblázat: A teljes állami szektor személyi állományának százalékos megoszlása ágazonként/szakterületenként

Ágazat/szakterület	%
Oktatásügy	28,9
Egészségügy	24,9
Általános közigazgatás	14,8
Gazdasági ügyek	11,5
Közrend, biztonság	8,4
Társadalombiztosítás	4,4
Védelem	3,3
Szabadidős tevékenységek, sport, kultúra, vallás	3,1
Környezetvédelem	0,6
Lakhatás és közösségi szolgáltatások	0,2

Forrás: a szerző szerkesztése GABMAYER–RAMIC 2024 alapján

¹³ A 9 tartományban.
¹⁴ Bécs nélkül.
¹⁵ Ezen túlmenően 3843 szövetségi köztisztviselő dolgozott kiszervezett intézményekben, valamint 6812 a posta- és telekommunikáció-igazgatás utódvállalataiban.

A közigazgatás személyi állományát a takarékosági intézkedések nagymértékben érintették. 1999 óta a távozó munkatársak 15,2%-ának helyét nem töltötték be. Ez 8258 teljes állást jelent, ami által minden 6. munkahelyet megtakarítottak/felszabadítottak. Ezeket a megoldásokat a feladatokat érintő reformok, az egyszerűbb eljárások és az új információs technológiák fokozott alkalmazása tették lehetővé. Az adatok alakulásában a következők is jelentős szerepet játszottak: 2003-ban életbe lépett egy 2 évig hatályos törvény, amely az 55 éves vagy annál idősebb tisztviselők számára minden szakmacsoportban kedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőséget biztosított.¹⁶ Majd 2013–2018 között mérsékelt létszámbővülés zajlott a posta- és telekommunikációs mozgások, valamint a politikai prioritásváltozások következtében, míg 2023-ban ismét enyhe emelkedés következett be a munkaerőpiaci viszonyok kedvező alakulása miatt, ami létszámbővülést tett lehetővé.¹⁷

A *demográfiai kérdésekről* szólva számos problémát felvető és reagálást igénylő az a tény, hogy az 1995 és 2023 közötti időszakban a *szövetségi alkalmazottak átlagéletkora* 40,5 évről 44,6 évre nőtt. A 2004-es átmeneti csökkenést leszámítva – ami az egyetemek kiválásának volt köszönhető –, a szövetségi szolgálat átlagéletkora 2016-ig folyamatosan emelkedett, majd 2017 óta némileg csökken a nyugdíjba vonulások számának növekedése és az új belépők miatt. A legtöbb új felvétel az elmúlt években a vezetői szolgálatban történt, ahol viszonylag fiatal korban történik a pályára lépés. Az elmúlt öt-hat év fejleményei ellenére a hosszú távú tendencia azonban megmaradt; így például a 45 év feletti alkalmazottak aránya 35%-ról 52,2%-ra emelkedett.¹⁸

Az életkori szerkezet *jelentős eltéréseket* mutat a foglalkoztatási *jogviszony jellege* – kinevezettek vagy szerződésesek – függvényében. Ennek oka, hogy ahol lehetséges a közjogi szolgálati jogviszonyba történő kinevezés helyett szerződéseseket is alkalmazni, az új munkatársakat nem nevezik ki köztisztviselővé. Így az 50 év felettiak nagy része köztisztviselő, míg a fiatalabbak szerződésesek.

¹⁶ A szövetségi munkavállalók szociális tervéről szóló törvény. 2023-ban átlagban 62,7 éves korban vonultak nyugdíjba a köztisztviselők.

¹⁷ GABMAYER–RAMIC 2024: 63.

¹⁸ GABMAYER–RAMIC 2024.

Mint láttuk, a szövetségi közszolgálatban az *átlagéletkor* jelenleg 44,6 év. A *magánszektorral történő összehasonlításban* – ahol 2022-es adat szerint mindössze 39,5 év – ez a szám *nagyon magas*. A szövetségi köztisztviselők széles korcsoportjainak összehasonlítása az összes osztrák munkavállalóéval jól mutatja az életkori megoszlást: a fiatalabb köztisztviselők (≤ 35) aránya viszonylag alacsony, 30% körüli. Az osztrák munkaerő megoszlása viszont azt mutatja, hogy az összes foglalkoztatott több mint egyharmada ebbe a korosztályba tartozik. Ugyanakkor az 50 éves és idősebb alkalmazottak aránya a szövetségi közszolgálatban (41,8%) jelentősen magasabb, mint az összes munkavállaló esetében (29,9%). Az 1995-ös és a 2023-as szövetségi kormányzatok összehasonlítása világosan mutatja a korszerkezetben bekövetkezett elmozdulást. Ugyanakkor Ausztriában a foglalkoztatottak kohorszában bekövetkező eltolódások kevésbé hangsúlyosak. A *közszolgálatból* viszont 2036-ra a hivatalban lévő alkalmazottak mintegy 44%-a nyugdíjba vonulás miatt távozik. Ez azt jelenti, hogy az életkori megoszlás miatt a következő években *nagymértékű távozási hullámra* kell számítani; és így a szövetségi alkalmazottak változó korszerkezete az elkövetkező években *komoly kihívást* jelent majd a *HR-menedzsment* számára. Ezzel összefüggésben számos kérdéssel fokozottan kell majd foglalkozni, kiemelten a *személyzetfejlesztés* szempontjából. Ilyen felmerülő és *megoldásra váró kérdések* lehetnek a következők: hogyan lehet fenntartani a teljesítményt és a motivációt? Milyen képzési intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy a régen kiképzett alkalmazottak képesek legyenek a mindennapi munkaélet gyorsan változó technológiáival megbirkózni? Hogyan kell a munkaidőt és a munkaszervezést úgy alakítani, hogy megfeleljen az idősebb munkavállalók változó igényeinek? Az elkövetkező néhány évben a nyugdíjba vonulási hullám magas szintű fluktuációt fog eredményezni; a szövetségi kormányzat egyes foglalkozási csoportjait azonban ez különböző mértékben fogja érinteni. A várható legmagasabb *nyugdíjazási arány* épp a közigazgatás adminisztratív személyi állományát érinti majd a 2028-as évben. Az *adminisztratív állomány* átlagéletkora 49,6 év. A nagyszámú nyugdíjba vonulással érintett területeken tehát *fokozott munkaerőpótlási igény* várható. A *közszféra esélyei*, hogy a jövőben szakképzett munkavállalókat tudjon toborozni, nagyban függenek a *munkáltató vonzerejétől* és a *szakmai toborzás mikéntjétől*.

A munkáltatói vonzerő jelentős mértékben függ a rugalmas foglalkoztatási formák igénybevételének lehetőségétől, így a *részfoglalkoztatástól* is. Ausztriában a teljes munkaerőpiacon a fizetett alkalmazottak 30,9%-a 2023-ban részmunkaidőben dolgozott. Ehhez képest a részmunkaidős foglalkoztatás a szövetségi közszolgálatban *viszonylag alacsony*, 18,2%. 2004-ig a részmunkaidős foglalkoztatás aránya növekedett, majd a 2006-os enyhe csökkenés után a tendencia a következő években nagyjából folyamatos volt. A *jogviszony jellegét* tekintve a szerződéses alkalmazottakat sokkal gyakrabban foglalkoztatják részmunkaidőben, mint a köztisztviselőket. Részmunkaidős foglalkoztatási arányuk jelenleg 26,9%. Ennek oka, hogy a *szerződéses alkalmazottakkal* bármilyen foglalkoztatási szintben meg lehet állapodni, míg a közjog hatálya alatti *köztisztviselők* esetében 50%-osnál alacsonyabb foglalkoztatási szint *nem lehetséges*.¹⁹ A részfoglalkoztatás egy speciális formája a *sabbatical*, amelyet a 2007-es év közepéig a tanároknak tartottak fenn. Azóta azonban a bírák és ügyészek kivételével minden szövetségi alkalmazott számára nyitva áll ez a lehetőség. 2024-ben 1230 alkalmazott élt ezzel a modellel, jöllehet mintegy 90%-uk még mindig a tanárok köréből került ki.

Árulkodó az a tény, hogy az osztrák szövetségi közszolgálat éves kiadványában – jelen esetben a 2024. éviben – a közszolgálatért felelős miniszter²⁰ a *női alkalmazottak helyzetében* bekövetkezett pozitív változások említésével kezdi a részletes adatokat elemző kiadvány előszavát.²¹ Ez is alátámasztja, hogy a nők és a férfiak helyzetbeli különbségeinek csökkentésére jelentős erőfeszítéseket tesznek az osztrák közszolgálatban. 2020-ban az OECD-tagállamok közszeaktorában – két országot, Ausztriát és Luxemburgot kivéve – a nők magasabb arányban (58,9%) képviselték magukat, mint a teljes foglalkoztatásban (45,4%).²² Ugyanakkor a nők aránya az osztrák szövetségi közszolgálatban folyamatosan növekszik. Az 1995-ös 35,9%-ról 2006-ra 37,8%-ra, 2023-ra 44,1%-ra emelkedett. Ha a jogviszony jellegét tekintjük, a kinevezéssel rendelkezők körében

¹⁹ E szabály alól kivételt képeznek a gyermekgondozási segélyre jogosultak.

²⁰ Művészeti, kulturális, közszolgálati és sportminiszter.

²¹ GABMAYER–RAMIC 2024: 10; 88–105.

²² OECD 2023a.

1995-ben 22%-ot képviseltek a női alkalmazottak, míg 2023-ban ez a szám 26,2%. A szerződéses női alkalmazottak aránya 1995-ben 62,2% volt, míg 2023-ban 58,7%. A vezetői pozíciókban lévő nők aránya a 2006-os 27,7%-os szintről 2023-ra 38,7%-ra emelkedett. 2023-ban a nők 57,4%-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel. A közigazgatás adminisztratív állományát tekintve 1995-ben 47,7% volt a nők aránya, míg 2023-ban 54,2%.²³

A szövetségi kormány egyértelműen elkötelezte magát a nemek közötti egyenlőség mellett a szövetségi közzszolgálatban is. Ennek érdekében hozták létre létre az *egyenlő bánásmód megbízottak*, a nőket képviselők, a Szövetségi Egyenlő Bánásmód Bizottság intézményeit. A munkakörnyezet és az egyéb keretfeltételek változásai megkövetelik a jogi alapok folyamatos továbbfejlesztését a nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség folyamatos előmozdítása érdekében.

A nemek közötti szakadék a bér és a részmunkaidőben foglalkoztatás tekintetében kisebb, mint a magánszektorban. Azonban az Eurostat adatai szerint Ausztria (18,4%-kal) azon országok körébe tartozik, ahol a *bérszakadék* a munkaerőpiacon jóval meghaladja az EU-átlagot (12,7%).²⁴ A hatáskörrel rendelkező minisztérium szerint ez a közzszolgálatban azonban mindössze 7,5%.²⁵ A nemek szerinti elemzés azt mutatja, hogy a nők 64%-a, de a férfiak „csak” 41,5%-a rendelkezik érettségivel vagy egyetemi végzettséggel.²⁶ Összehasonlításképpen: a szövetségi közzszolgálatban a magasabb végzettséggel (felső- és középfokú) rendelkező alkalmazottak aránya 50,9%, ami a magánszektorhoz képest (ahol ez 41,1%) nagyon magas.

Az egyenlőség kapcsán központi kérdés, hogy a *vezetői pozíciókban* mennyire kiegyensúlyozott a nemek aránya. 2023 decemberében a *nők aránya* a szövetségi adminisztráció legmagasabb pozícióiban (szekcióve-

²³ GABMAYER–RAMIC 2024: 89.

²⁴ Bundesministerium Frauen, Wissenschaft und Forschung [é. n.].

²⁵ GABMAYER–RAMIC 2024: 10, 56.

²⁶ A versenyszférában a legalább érettségivel rendelkezők aránya lényegesen alacsonyabb, mint a szövetségi szolgálatban: 45,0% (nők) és 37,6% (férfiak). Az érettségivel rendelkező férfiak aránya valószínűleg néhány százalékponttal magasabb, mert a vezetők esetében másként történik az illetménybesorolás, ezért ők nem jelennek meg e statisztikai adatokban.

zetői) 42,6% volt. Az összesen 68 szekcióból 29-et 2024 őszén nők vezettek. 1995-ben az összesen 79 szekcióból mindössze kettőt vezettek nők, ami 2,5%-os arálynak felelt meg.

A vezetők körében a még mindig alacsonyabb női arányt a következőkre vezetik vissza: a *vezetői pozíció betöltéséhez az osztrák közszolgálatban általában többéves tapasztalat szükséges*. A menedzserek ezért többségében már elérték egy bizonyos életkort. A legtöbb esetben akkor léptek be a szövetségi szolgálatba, amikor a nők foglalkoztatási rátája lényegesen alacsonyabb volt a jelenleginél. Ennek eredményeként a nők aránya azokban az évjáratokban, amelyekhez a vezetők tartoznak, lényegesen alacsonyabb, mint a teljes szövetségi szolgálatban. Így a nők átlag alatti jelenléte a vezetők körében tehát a demográfiai adottságoknak is betudható. Azonban egyrészt az elmúlt évtizedek felvételi politikája, másrészt a jelenlegi fiatal kohorszban meglévő magas arányuk miatt is feltételezhető, hogy várhatóan a következő években is tendencia lesz a nők arányának növekedése a vezető pozíciókban.

A szövetségi kormányzat számos intézkedést hoz annak érdekében, hogy a női esélyegyenlőséget előmozdítsa. Az országos szintű indikátoralapú *menedzsment* részeként a tárcák decentralizált jogkörben saját maguk számára konkrét célokat tűztek ki a legmagasabb illetménykategóriákban a nők arányának növelésére. A célokat és a nők arányának aktuális helyzetét évente ellenőrzik, azt átláthatóvá teszik a személyzeti tervekben.²⁷ 50%-os kvótát vezettek be, amelynek keretében azoknál a szerveknél, ahol a nők alulreprezentáltak, amennyiben a jelentkezők azonos kvalitásokkal rendelkeznek, a nőket kell előnyben részesíteni. Ez irányadó az előléptetéseknél is. A *vezetők kiválasztásánál alkalmazott megközelítés átláthatóságának* és objektivitásának növelése érdekében minden álláshirdetésben fel kell tüntetni, hogy a pályázók alkalmasságának megítélésekor milyen súllyal veszik figyelembe a speciális ismereteket és készségeket. Figyelmet fordítanak arra, hogy az *értékelő és felvételi bizottságokban* a nemek aránya kiegyensúlyozott legyen. Ezen túlmenően az *esélyegyenlőségi munkacsoport* elnöke (vagy az általa kijelölt tisztségviselő) tanácsadói minőségben részt vehet

²⁷ A központi személyzeti tervek megtalálhatók a <https://oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen/> linken.

a bíráló és felvételi bizottság ülésein. A hivatalok kötelesek saját honlapjukon közzétenni a *pályázati eljárás főbb eredményeit* és az értékelő bizottság *összetételét*. Továbbá egy *szervezetközi mentorálási program* összeköti a fiatal és ambiciózus női alkalmazottakat tapasztalt menedzserekkel mint mentorokkal. Workshopok, foglalkozások és *hálózatépítési találkozók* segítik a résztvevőket a karriertervezésben, a szakmai kapcsolatok kialakításában.

A szövetségi egyenlő bánásmódról szóló törvény (B-GlBG²⁸) és a fogyatékosági egyenlőségről szóló törvény (BGstG²⁹) *jogi védelmet* nyújt a nemek, etnikai hovatartozáson, valláson vagy meggyőződésen, életkoron és szexuális irányultáson alapuló *megkülönböztetéssel szemben*.

A sokszínűség és a befogadás alapvető fontosságú a szövetségi szolgálat számára. A közzolgálat aktívan cselekszik a diszkriminációmentes és egyenlőségorientált munkakörnyezetért. Célja olyan szervezeti kultúra kialakítása, amely minden munkavállaló felé tisztelettel és megbecsüléssel viseltetik. A szervezeti egységek személyzeti és szervezeti vezetői munkájuk során erre a modellre építhetnek. A diverzitásmenedzsment keretében mind a közzolgálati dolgozókat, mind az ügyfeleket igyekeznek bevonni a folyamatokba. A *rendszer szemléletű diverzitásmenedzsment* keretében fontosságot tulajdonítanak a lehető legtöbb releváns diverzitásdimenzió figyelembevételének a megvalósítás során. A felelősök a tárcák személyzeti és szervezeti menedzserei. A tevékenység továbbfejlesztése, a tapasztalatok becsatornázása és támogatás nyújtása érdekében létrehoztak egy központi szervezeti egységet is.³⁰

A KÖZZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ELEMEI

A szövetségi közzszolgálatban *alapvetően két jogviszonytípus* alapján alkalmaznak a foglalkoztatottakat; *közjogi jogviszonyban*, illetve *szerződéses jogviszonyban*. A *közjogi jogviszony* kinevezéssel jön létre, és csak a köztiszt-

²⁸ Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz).

²⁹ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz).

³⁰ GABMAYER–RAMIC 2024: 76–79.

viselő halálával (vagy lemondással, illetve felmentéssel) szűnik meg. A törvény rendelkezéseiből egyértelműen kiderül, hogy a kinevezéses jogviszonyban álló köztisztviselők – akiknek jogviszonya élethossziglanra szól, és *nyugdíjba vonulásuk után is* élvezhetik a köztisztviselői léttel járó előnyöket, illetve terhelik őket a kapcsolódó kötelezettségek – *zárt karrierrendszerben* látják el feladataikat. A szerződéses jogviszony a magánszektorbéli munkajogi viszonyokhoz hasonlóan munkaszerződésen alapul, és nyugdíjazással (vagy felmondással, illetve felmentéssel) ér véget.

A *szövetségi közszolgálati törvényt* 1979-ben fogadták el, és azóta 163-szor módosították.³¹ Személyi hatálya kiterjed a Szövetséggel közjogi jogviszonyban álló alkalmazottakra; elnevezésük szerint a köztisztviselőkre.³² A szerződéses alkalmazottakról szóló törvényt 1948-ban fogadták el, módosításainak száma 180.³³

Az elmúlt 20 évben a pragmatizációs politikának betudhatóan a köztisztviselői státuszba *kinevezett alkalmazottak aránya* – a nemzetközi trendeknek megfelelően – *folyamatosan csökkent*, amit a 3. táblázat is alátámaszt. Az intézkedések minden életpályát/szakmacsoportot – amelyekben a közjogi alkalmazás mellett létezik a szerződéses forma is – érintettek. Ezek a szakmacsoportok elsősorban a közigazgatási dolgozókat, az iskolafelügyelőket, a felsőoktatásban oktatókat, a pedagógusokat és a betegápolókat foglalják magukban. Itt a folyamatnak köszönhetően mára a szerződéses alkalmazás vált meghatározóvá. A pragmatizációs befagyasztás oda vezetett, hogy a szerződéses alternatívákkal rendelkező foglalkozási csoportokban a nyugdíjas köztisztviselők álláshelyeit szerződéses alkalmazottakkal töltik be (amennyiben szükség van a távozó munkaerő pótlására). Ennek eredményeképpen a köztisztviselők és a szerződéses alkalmazottak létszámhelyzete ellentétes tendenciákat mutat. A *szerződéses munkaviszonyok számának növekedésével* szemben áll a *közjogi jogviszonyok jelentős csökkenése*.

³¹ Az egységes szerkezetbe foglalt 1979. évi szövetségi közszolgálati törvény hatályos változata.

³² Beamten. *Allgemeines zu Amtstitel und Verwendungsbezeichnungen*. Kivéve a bírói hatalmi ág, illetve az ügyészség meghatározott kategóriáit.

³³ Rechtsinformationssystem des Bundes [é. n. a].

3. táblázat: A kinevezettek és a szerződésesek aránya (fő)

Év	Kinevezéssel rendelkezők	Szerződéses alkalmazottak	Összesen
2003	99 427	50 708	150 135
2013 ³⁴	75 053	54 820	129 873
2023	63 309	72 188	135 497

Forrás: a szerző szerkesztése GABMAYER – RAMIC 2024 alapján

A korlátozó pragmatizációs politika ugyanakkor ennek megfelelően a köztisztviselők korcsoportonkénti megoszlásában is tükröződik: a fiatalabb korcsoportokban lényegesen alacsonyabb a köztisztviselők aránya. Számszerűsítve, az 50 év felettiek esetében 56% körüli, míg a 40 év alattiak esetében mindössze 42% körüli.

Toborzás, kiválasztás, a jogviszony létesítése

Az osztrák szövetségi közzolgálatba történő valamennyi felvételre meghatározott szabályok vonatkoznak, amelyeket az 1989. évi felvételi törvény³⁵ részletesen rögzít. Ez a *pályázati törvény* szabályozza a szövetségi szolgálat eljárását új alkalmazottak felvétele és vezetői pozíciók betöltése esetén.

A közzolgálat és közigazgatási innováció részleg támogatja a szövetségi ügynökségeket és – érdeklődés esetén – más regionális hatóságok vagy közjogi jogi személyek személyzeti osztályait az *alkalmassági diagnosztika webalapú eljárásainak* biztosításával.

A toborzást a 2021-ben megújult *toborzási börze* támogatja,³⁶ amelyen keresztül közigazgatási ügyintézőnek, jogi pályákra, a hadseregbe, diplomáciai pályára, a rendvédelembé, tanári pályára van lehetőségük jelentkezni *pályakezdőknek* és *pályamódosítóknak* egyaránt. A terület teljes körű tájéko-

³⁴ Ezen időintervallumon belül 2004-ben a kinevezéses alkalmazottak és a szerződéses alkalmazottak számának csökkenése az egyetemek már említett kiválásának volt a következménye.

³⁵ Rechtsinformationssystem des Bundes [é. n. b].

³⁶ Lásd: www.jobboerse.gv.at/

tatást és segítséget nyújt mind az érdeklődők, mind a jelentkezők számára, akik a szövetségi, a tartományi, illetve az EU-s szervekhez/intézményekhez történő jelentkezést fontolgatják.

A toborzási felület a *vezetői állásokat* is közzéteszi. Vezetői pozíció odaítélését és a szövetségi szolgálat egyes magasabb beosztásainak betöltését – a törvény rendelkezése szerint – általában nyilvános álláspályázat kiírása révén kell lebonyolítani. A betöltendő pozícióhoz kapcsolódó havi minimum illetmény összegét az *átláthatóság* érdekében szintén meg kell jelölni.

Az osztrák közzszolgálatban a személyzeti kiválasztási módszerek tekintetében minden kiválasztási folyamat alapja egy *követelményprofil*, amely leírja a munkakör követelményeinek teljesítéséhez szükséges alapvető készségeket, ismereteket, képességeket. A szükséges készségek, képességek rögzítésére alkalmas módszereket az adott követelményprofilnak megfelelően jelölik meg.

A következőkben felsorolt és alkalmazott modern *személyzeti kiválasztási módszerek* már bizonyítottak a megfelelő pályázók kiválasztásában: számítógépes teljesítménytesztek (például logikai gondolkodás, kombinációs, helyesírási, idegen nyelvi készség stb. ellenőrzésére). Strukturált interjúk előre meghatározott értékelési szempontok alapján (például szakmai ismeretek és tapasztalat, motivációs tényezők stb. rögzítésére). Viselkedésmegfigyelés valóság-hű helyzetekben; értékelő központok moduljai prezentációk, szerepjátékok, csoportos beszélgetések formájában (a csapatmunka, asszertivitás, döntéshozatali képességek stb. felmérésére).

Annak érdekében, hogy a köztisztviselő-jelöltek is képet alkothassanak a felvételi eljárásról, annak tartalmáról, az alkalmazott tesztek és a feladatok jellegéről, névtelenül, minden kötelezettség nélkül próbálhatnak ki néhány rövid *demóverziót* a következőket illetően: kombinációs készség; absztrakciós készség; nyelvi készségek; helyesírási kompetenciák; szövegértés/logikai gondolkodás/érvelés; alapvető matematikai, statisztikai kompetenciák; technikai/technológiai/műszaki eligazodás; grafikai ábrázolások értelmezése; problémakezelés képessége; szöveganalízis.

A jelentkezésekről *független bizottságok* készítenek *szakértői jelentéseket* a befogadási döntés előkészítéseként. A szövetségi közzszolgálat felvételi

eljárásait a felvételi eljárásokért felelős szervezeti egységek, általában a személyzeti osztályok végzik.³⁷

A közjogi jogviszony kinevezéssel jön létre. A kinevezéshez a szövetségi művészeti, kulturális, közszolgálati és sportminiszter előzetes hozzájárulása szükséges.

A *kinevezés általános feltételei* a következők: 1. a négy alapszabadságból a szabad munkaerő-áramlásra vonatkozó európai uniós szabályozás közszolgálatra vonatkozó derogációs értelmezésének megfelelően közhatalom-gyakorlással együtt járó vagy nemzetbiztonsági érdekből indokolható munkakörök esetében *osztrák állampolgárság*, egyéb munkakörök esetében *osztrák állampolgárság* vagy az osztrák munkaerőpiacra való korlátlan bejutás jogosultsága; 2. *cselekvőképesség*; 3. az ellátandó feladatokra való *személyes és szakmai alkalmasság* (meghatározott állásoknál a német nyelvtudás teljes körű birtoklása; olyan állásoknál, ahol ez korlátozottan szükséges, a német nyelvtudás megfelelő szintjének igazolása); 4. *betöltött 18. életév*.

Több, a kinevezési követelményeknek megfelelő *pályázó közül* az nevezhető ki, aki személyes és szakmai alkalmassága alapján várhatóan a lehető *legjobban* el tudja látni a munkakörrel járó feladatokat.

A jogszabály a *kinevezési jogkör gyakorlóját* is nevesíti, így a szövetségi elnök hatalmazhatja fel a hatáskörrel rendelkező szövetségi minisztert, hogy a köztisztviselőket meghatározott kategóriákba kinevezzék.

Az új munkavállaló szervezethez való viszonyát különösen a munkaviszony kezdete befolyásolja. A *tudatos beillesztés a célzott személyzetfejlesztés* első lépése, amelyre az osztrák közszolgálatban nagy hangsúlyt helyeznek. A beillesztés minden olyan intézkedést magában foglal, amely az új munkatársakat megismerteti az érintett szervezettel, és optimális felkészítésükkel hozzájárul ahhoz, hogy alkalmassá tegye őket a munkahelyi feladatok ellátására. A munka tartalmáról és általános feltételeiről, valamint a szervezet iratlan szabályairól és értékeiről, a szervezeti kultúráról kapnak tájékoztatást, ízelítőt. A folyamat már a toborzási szakaszban elkezdődik, hiszen ez az első kapcsolatfelvétel a szervezettel, és ez az első benyomás erősen befolyásolja az új munkaerő hozzáállását leendő munkáltatójához. Ekkor kell elkezdenni

³⁷ Bundeskanzleramt [é. n. c].

a teljesítményelvárások közvetítését, a motiváció és a szervezeti célok iránti érdeklődés támogatását, olyan pozitív attitűd kialakítását a szervezet irányába, amely gyorsan optimális teljesítményhez vezet, valamint a hibák elkerülésének támogatását, a felettesekkel és a munkatársakkal való *kapcsolat kialakításának kedvező befolyásolását. A felettesek szerepe* a beillesztésben kiemelkedő. Ők felelősek az új munkatársak munkahelyi beillesztéséért, a csapatba való beilleszkedésért és a továbbfejlesztésükért. A megfelelő célok, valamint a konstruktív és elismerő visszajelzések jelentősen erősítik a jövőbeni motivációt és teljesítménykészséget.

A *képzés tervezése*, különösen az alapképzéssel összefüggésben, vezetői feladat. Ez magában foglalja az alkalmazottak technikai és szociális készségeinek fejlesztését, valamint tájékoztat a szervezetről, a feladatok végrehajtására és az együttműködésre vonatkozó alapvető irányelvekről. Ezenkívül a tapasztalt alkalmazottakat a vezető úgynevezett támogató „partnereként” alkalmazhatja, akik a szakmai követelményeken túl támogatást, eligazítást nyújtanak a munkába való beletanulás során, és közvetítőként/kapcsolattartóként is részt vesznek a folyamatban.³⁸

Előmeneteli és illetményrendszer

A szövetségi alkalmazottak alapvetően a következő *életpályákra/szakmacsoportokra* sorolhatók be:

- ♦ (általános) közigazgatási szolgálat (beleértve a fizikai állományt is);
- ♦ végrehajtó szolgálat (a rendvédelmi szervek);
- ♦ felsőoktatásban dolgozók;
- ♦ ápolási szolgálat;
- ♦ tanárok;
- ♦ katonák;
- ♦ bírák, ügyészek;
- ♦ iskolafelügyelők (iskolai minőségirányítás);
- ♦ orvosok stb.

³⁸ Bundeskanzleramt [é. n. f].

Az osztrák közzszolgálati életpályákat *hivatali címek és munkakörök*³⁹ alkotják. A hivatali cím és a munkaköri cím a kapcsolódó illetménytől vagy munkaköri csoporttól (tisztviselőkcsoporthoz) és a szolgálati időtől függ. A közzszolgálati törvény általános része rendelkezik a címek használatáról, míg a különös rész a különböző életpályák tekintetében a hivatali címekről, a besorolásról, a hozzájuk megkövetelt szolgálati idő mértékéről. A köztisztviselők *nyugdíjba vonulásuk* után is jogosultak használni hivatalos vagy munkaköri címüket.⁴⁰ A szerződéses alkalmazottak tekintetében az 1948-as törvény 7a. §-a szabályoz.

A szövetségi alkalmazottak és a tartományi szerződéses tanárok illetményét törvények szabályozzák; majdnem minden osztrák szövetségi alkalmazott az 1956-os köztisztviselői *illetménytörvény*⁴¹ vagy az 1948-as szerződéses alkalmazottakra vonatkozó törvény rendelkezései alapján jogosult illetményére. Az általános közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem esetében a funkcionális csoportokba történő besorolás a *munkakör-értékelések* alapján történik.⁴² A munkakör-értékelés megalapozásához a szövetségi közzszolgálatban használt *munkaértékelés-kezelő eszközökről* a közzszolgálatért felelős miniszter központi segédleteket tett közzé.⁴³

A magasabb végzettséggel rendelkező alkalmazottak aránya a szövetségi közzszolgálatban viszonylag magas (50,9%), míg a magánszektorban ez az arány 41,1%. Ausztriában az összes közsférabéli alkalmazott (szövetségi, tartományi és helyi önkormányzati) *jövedelme* hasonlóan magas, ha a mediánt tekintjük, de a számtani átlaggal mérve alacsonyabb, mint a fizetett alkalmazottak jövedelme. Ez az alacsonyabb jövedelmű pozíciók jobb fizetésének és a magasabb jövedelmű pozíciók kisebb különbségeinek köszönhető. Ezzel szemben a magánszektorban magasabb csúcsbéreket fizetnek, ami a számtani átlag emelkedését okozza. Nemek szerint vizsgálva

³⁹ *Allgemeines zu Amtstitel und Verwendungsbezeichnungen.*

⁴⁰ Így például a közigazgatás személyi állománya tekintetében a különös részben a 140. §, a rendvédelem esetében a 145. § stb. tartalmazza a rendelkezéseket.

⁴¹ Rechtsinformationssystem des Bundes [é. n. c], amely speciális szabályokat tartalmaz a bírakra, ügyészekre vonatkozóan.

⁴² Bundeskanzleramt [é. n. b].

⁴³ Bundeskanzleramt [é. n. b].

azt látjuk, hogy míg a *közzszolgálatban dolgozó férfiak* jövedelme összehasonlításban alacsonyabb, mint a magánszektorban a férfi alkalmazottaké, addig a *közzszolgálatban dolgozó nők* lényegesen többet keresnek, mint a női alkalmazottak összehasonlító csoportja a magánszférában. A szövetségi kormányzat példaadó munkáltatóként kíván fellépni a nők és a férfiak egyenlő bánásmódja és a nők előmenetele tekintetében, ami többek között a keresetükben is tükröződik.⁴⁴

Teljesítményértékelés

A köztisztviselői törvény vonatkozó rendelkezése szerint

„a *teljesítményértékelés* annak jogilag kötelező érvényű megállapítása, hogy a tisztviselő az értékelési időszak alatt elérte az elvárt munkateljesítményt. 1) Az értékelési időszak alatt jelentősen túlteljesítette az elvárt munkateljesítményt; 2) bizonyította vagy 3) két igazolható figyelmeztetés ellenére is, ahol a második figyelmeztetést legkorábban három hónappal, de legkésőbb öt hónappal az elsőt követően kell kiadni, kudarcot vallott.”⁴⁵
A tisztviselő teljesítményének terjedelme és értéke döntő az értékelés kimenetele szempontjából.”⁴⁶

Az értékelési időszak egy naptári év. A központi rendelkezések mellett a tárcák vezetői decentralizált jogkörben, rendeletben meghatározhatják a teljesítményértékelés részletesebb jellemzőit, szempontjait, amelyeket a felelősségi körükbe tartozó köztisztviselők összességére vagy meghatározott csoportjaira vonatkozóan alkalmazni kell. Ennek során figyelembe kell venni a köztisztviselők egyes csoportjainak besorolását, munkakörét. Amíg másik teljesítményértékelésre nem kerül sor, feltételezni kell, hogy a köztisztviselő az elvárt munkateljesítményt nyújtotta.

⁴⁴ Lásd az osztrák munkaerőpiaci mellett a közzszolgálati bérszakadék korábban tárgyalt kérdését.

⁴⁵ Az elégtelen teljesítményhez kapcsolódó következmények tekintetében lásd a jogviszony megszüntetéséről szóló részben foglaltakat.

⁴⁶ Köztisztviselői törvény 81. §.

Mobilitás

Ausztria azon három ország egyike az OECD-tagállamok köréből, ahol a közszolgálatban a legtöbb köztisztviselő számára kötelező a mobilitás. Új köztisztviselő beilleszkedése során a mobilitást munkahelyi rotáció formájában alkalmazzák. Számos mobilitási lehetőség áll rendelkezésre; a folyamatba beleértendő annak nemzetközi formája is. Mindezekről részletes információkat tartalmazó segédanyagokból tájékozódhatnak az érdeklődők; köztük az elérhető külföldi opciókról is.⁴⁷ A *mobilitási program* célja, hogy a szövetségi alkalmazottakat új feladatok és kihívások vállalására ösztönözze, a közigazgatást rugalmasabbá, dinamikusabbá tegye, amelynek során a tisztviselőknek lehetőségük nyílik készségeik fejlesztésére, szakmai látókörük szélesítésére, tapasztalatcserére, új gondolkodásmódok, munkamódszerek, szervezeti kultúrák megismerésére. Ennek érdekében különböző programokat kínálnak az Európai Unió intézményeinél, más uniós országok közigazgatásában vagy az osztrák szövetségi tartományokban.⁴⁸

Pályabiztonság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése

Az 1979-es törvény a következő *jogviszonymegszűnési/-megszüntetési okokat* sorolja fel: felmondás; határozott idejű jogviszony megszűnése; felmentés; hivatalvesztés; szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős bírósági ítélet kiszabása; osztrák állampolgárság elvesztése; a kinevezéshez szükséges feltételek elvesztése; hivatali összeférhetlenségi esetek. A nyugdíjas tisztviselők esetében – minthogy ők alapesetben megőrzik közszolgálati státuszukat – a jogszabály további feltételeket is nevesít.

Az elégtelen teljesítmény kapcsán említés történt már a szankciókról. Zárt rendszerű közszolgálat lévén, a felmentésre rendelkezésre álló törvényi okok igen korlátozottak. Azonban a köztisztviselői törvény 22. §-ának rendelkezése szerint: „azt a köztisztviselőt, akiről kétszer egymás után megállapítást nyert,

⁴⁷ OECD 2023b.

⁴⁸ A mobilitási lehetőségekről tájékoztatás található itt: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/fuer-bundesbedienstete/einstieg-aufstieg-umstieg/programme-der-mobilitaetsfoerderung/>

hogyan nem érte el a tőle elvárt teljesítményt, a második megállapítás jogerőre emelkedésével fel kell menteni.” Ez a szabályozás általános a nemzetközi gyakorlatban, amely szerint a többször megállapított elégtelen teljesítmény megalapozza a jogviszony megszüntetésének lehetőségét.

A jogviszony megszűnését követő fél, illetve egy év tekintetében a jogalkotó a közbizalom fenntartása érdekében tilalmakat fogalmaz meg a jogviszony megszűnésével érintett volt köztisztviselő elhelyezkedése, új munkahelye tekintetében. Többek között nem helyezkedhet el olyan munkahelyen, amelynek jogi helyzetére a közszerológati jogviszonya megszűnését megelőző tizenkét hónapban a hivatalos döntései jelentős befolyást gyakoroltak.⁴⁹

Jogok és kötelezettségek

Az állami feladatok ellátásának kiemelkedő a társadalmi jelentősége. Ennek biztosítása érdekében a köz alkalmazottjaival szemben kiemelt elvárásokat támasztanak. Ilyenek elsősorban a *pártatlanság*, a *teljesítmény*, a *jogszabályok betartásának kötelezettsége*.⁵⁰

A köztisztviselői jogviszonyban legfontosabb jogosultságokat a következőkben határozza meg az 1979-es törvény:⁵¹ illetményhez; nyugdíjazáshoz; címek viseléséhez; nagyon sokféle és részletesen szabályozott szabadságolásokhoz, valamint különféle szolgálat alóli mentesítésekhez; diszkrimináció elleni védelemhez való *jogok*.

A *kötelezettségeket* a következő felosztásban tárgyalja a törvény:⁵² szolgálatból eredő általános kötelezettségek körébe tartozók; tiszteletteljes bánásmód, mobbingtilalom; a vezetőkkel szembeni és a vezetők részéről tanúsítandó kötelezettségek; a beosztottakkal és teamekkel való párbeszéd; titoktartás; elfoglaltságmentesség; munkaidőhöz kapcsolódó; orvosi

⁴⁹ E rendelkezések megsértése esetén az utolsó havi illetményének háromszorosát köteles befizetni a szövetségi kormányzat számlájára.

⁵⁰ Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich 2011; Bundeskanzleramt [é. n. d].

⁵¹ 62–79b. §.

⁵² 43–61. §.

vizsgálat; tájékoztatási; hátrányos megkülönböztetéstől való védelem; lakó- és munkahelyhez kötődő; mellékálláshoz kötődő; képzési, továbbképzési; ajándék elfogadásának tilalma; ruházzkodáshoz kötődő kötelezettség(ek), illetve a nyugdíjas köztisztviselő kötelezettségei.

Jogként és hozzá kapcsolódó kötelezettségként is tárgyalhatók a távmunka, valamint a másodállás lehetősége is. Távmunka – amennyiben az a szolgálati érdeket nem sérti – engedélyezhető. Másodállás abban az esetben engedélyezhető, ha az a szövetségi közigazgatáson belül más munkakörben ellátandó feladatokat érint, illetve olyan esetben, ha a magánjog hatálya alá tartozó cég, amelynél a tisztviselő munkát vállal, részben vagy egészben állami tulajdonban van.

SZEMÉLYZETFEJLESZTÉS

A *személyzetfejlesztés* első fázisáról a beillesztés kapcsán már szóltunk. A folyamat a szövetségi közszolgálatban *decentralizáltan* zajlik, az egyes tárcák feladata. Ugyanakkor működik egy szövetségi személyzetfejlesztési munkacsoport, amely kidolgozott egy olyan személyzetfejlesztési jövőképet,⁵³ amely a személyzetfejlesztés szerveken átívelő közös értelmezését biztosítja, és keretet ad a tárcák jövőbiztos, önálló cselekvéséhez. Mindemellett rendszeres tapasztalatcsere, tudástranszfer, hálózatépítés stb. állnak rendelkezésre a közös gondolkodás támogatása érdekében.⁵⁴

Képzés, továbbképzés

A képzés, továbbképzés a személyzetfejlesztés központi eleme és eszköze. Az *alapképzés* keretében minden szövetségi alkalmazott *belső képzésen* vesz részt annak érdekében, hogy optimálisan felkészüljön a közszerológáti feladatokra. Ez kiterjed a közigazgáti szolgálat, a tanárok, a rendvédelmi alkalmazottak képzésére is. Ezek a képzési programok a szövetségi szol-

⁵³ Bundesministerium Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport 2022.

⁵⁴ GABMAYER–RAMIC 2024: 132.

gálati feladatokra készítik fel a hallgatókat, és már jogviszony keretében teljesülnek.⁵⁵

A Szövetség által nyújtott spektrum a *közigazgatási gyakornokprogramot*, a *jogi gyakornokprogramot* és számos *tanári szakmai képzési programot* fog át. A Szövetségnél képzésben részesülők illetményben, képzési hozzájárulásban részesülnek, amelynek mértéke a képzés jellegétől függ.⁵⁶ A 2004 óta működő közigazgatási gyakornoki programot egy 2022-es törvénymódosítás kétfajta képzésre osztotta fel. Az egyik egy rövid, betekintésszerű program, míg a másik hosszabb, és a hosszú távú alkalmazásra készít fel. A különbség – a tartalom és az általuk elérendő cél mellett – a képzések időtartamában és finanszírozásának mértékében is megjelenik.⁵⁷

Minthogy a személyzetfejlesztés tervezése és kivitelezése az egyes tárcák feladata, azok zömében létrehozták az erre hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeket is. A szolgálati képzés, továbbképzés az 1979-es törvény rendelkezésein alapul, azonban végső soron az érintett tisztviselő elkötelezettségének és befektetési hajlandóságának függvénye. A jogszabály rendelkezése szerint a továbbképzés célja, hogy a köztisztviselők a feladataik ellátásához szükséges ismeretekkel, tapasztalatokkal és készségekkel rendelkezzenek, illetve azokat bővítsék, elmélyítsék. Az évenkénti – a teljesítményértékeléshez köthető – *egyéni elbeszélgetések* eredményeit fel kell használni a képzési tervek elkészítésénél. A felelős szakemberek feladata az igények és lehetőségek összhangba hozása a kellő képzési intézkedések végrehajtása érdekében, csakúgy, mint a képzések hatékonyságának ellenőrzése. Jogi értelemben az *alapképzés* és a *továbbképzés* között tesznek különbséget, ahol különösen a *vezetőképzés* élvez kiemelt prioritást.

⁵⁵ Emellett a Szövetség olyan képzéseket is biztosít, amelyek nem kizárólagosan a szövetségi közszolgálatban végzett munkára készítene fel, hanem a magánszférában is hasznosítható képzettséggel ruháznak fel. Ezeket azonban nem a szolgálati jogviszony keretében abszolválják.

⁵⁶ GABMAYER–RAMIC 2024: 56.

⁵⁷ 2023 decemberében 4367 gyakornok állt gyakornoki szerződéses kapcsolatban a szövetségi kormánnyal vagy a kiszervezett intézményekkel (Bundesministerium für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport); Bundeskanzleramt [é. n. f].

A különböző különös hatáskörű képzési intézmények⁵⁸ mellett az egyetlen általános hatáskörrel rendelkező továbbképzési intézmény az 1975-ben alapított Szövetségi Közigazgatási Akadémia (Verwaltungsakademie des Bundes – VAB).⁵⁹ A VAB nem csupán a szakmai karrierutak vagy pályamódosítások elindításában és előmozdításában jár elől, de közigazgatás-fejlesztési és innovációs tevékenységet is végez. Képzési kínálatában évente mintegy 500 szemináriumot, tréninget indít 30 tématerületen.⁶⁰

A VAB a közelmúltban elvégezte a szövetségi közzolgálat alapképzésének reformját is, és elindította az „Új alapképzést”. Az új rendszer előnyei az egységes képzési szabványok működése annak érdekében, hogy megkönynyítsék a későbbi szövetségi közzolgálati személyzet rotációját, mobilitását; a vizsgákon részt vevők éves számának emelése; a vizsgák adminisztrációjának egyszerűsítése az elektronikai alapú vizsgáztatással és egy szóbeli záróvizsgával. Egyszerűsítették a regisztrációs jelentkezési folyamatot is, és azáltal, hogy a jelentkezők munkahelyről történő hiányzását kiküszöbölték és lerövidítették, a folyamat tervezhetőbbé vált.⁶¹

Tudásmenedzsment

A tudásmenedzsment évek óta fontos szerepet játszik a szövetségi közzolgálatban mint az innovatív és jövőorientált szervezeti tervezés eszköze, amelyre szövetségi stratégiát is kidolgoztak.

A Szövetség számára aktuális kihívást jelent a demográfiai fejlődés és vele párhuzamosan a szövetségi személyzeti struktúra változása. E területet érintően más eszközök mellett a tudásmenedzsment eszközei is értékes támogatást nyújthatnak. Ez mindenekelőtt azt célozza, hogy személyi változások, személyek távozása esetén biztosítani tudják a tudás továbbvitelét, az intézményi emlékezet fenntartását. Az intézményközi tapasztalat- és információcserre, az aktualitások és újdonságok megosztása és azok közzolgálatba

⁵⁸ Például Bundesfinanzakademie, Sicherheitsakademie, Landesverteidigungsakademie, amelyek az eltérő életpályákhoz köthetők.

⁵⁹ ÖHLINGER 1993.

⁶⁰ A VAB-ról a köztisztviselői törvény külön szakaszban rendelkezik.

⁶¹ Lásd: www.vab.gv.at/

történő adaptációjának megvitatása érdekében a tudásmenedzsment-szakemberek évente kétszer találkoznak.

Fontos lépés a szövetségi tudásmenedzsment-stratégia megvalósításában a személyzeti változások esetére történő, *tudásmegőrzésre vonatkozó iránymutatások*, az egységes terminológiát alkalmazó tudásmenedzsment-eszköztár kidolgozása, valamint a tapasztalatcserét lehetővé tevő weboldal létrehozása is.⁶²

*Tudásmentorálás pilotprojekt a Pénzügyminisztériumban*⁶³

Speciális pilotprojektet vezetett be a Pénzügyminisztérium a *tudástranszfer*, a *tudáscsere* és a *párbeszéd* céljával. Ez tulajdonképpen *tudásmentorálás* a tudás megtartása érdekében. A folyamatokat az az előrejelzés indukálta, amely szerint a szövetségi közszolgálat személyi állományának jelentős része, mintegy 36%-a 2012 és 2023 között nyugdíjba vonul. Ez ösztönözte a döntéshozókat arra, hogy a *tudásmenedzsmentet* a tudás megtartásának érdekében is integrálják a közigazgatási folyamatokba. A szövetségi stratégia részeként a Pénzügyminisztérium azzal a céllal intézményesítette a tudásmentorálást, hogy proaktívan kezelje a személyzet nyugdíjazásához kapcsolódó tudásmegőrzést. A tudásmentorálás során *beazonosítják* a nyugdíjba vonuló kulcsfontosságú „*tudáshordozó*” köztisztviselőket, majd intézkedéseket kezdeményeznek *tudásuk megtartására és továbbadására*. Ez a lehetőségek szerint a speciális tudás, a tapasztalat és a szakmai kapcsolati háló átadását jelenti, amelyet azon esetekben alkalmaznak, amikor egy alkalmazott vagy véglegesen, vagy hosszabb időre távozik munkahelyéről (főként nyugdíjba vonulás vagy szülői szabadság idejére). A nyugdíjba vonulással kapcsolatban a mentorálás a személyzet tagjainak életkorára és speciális tudására vonatkozó elemzéssel kezdődik; ezt minden vezetőnek évente legalább egyszer el kell végeznie. Abban az esetben, ha egy szakértő a következő hónapokban esetleg nyugdíjba vonul, a *vezető tudásmenedzsment-folyamatot kezdeményez*. A folyamat során a következőkre fordítanak figyelmet.

⁶² Lásd: www.wissensmanagement.gv.at/Wissen_managen

⁶³ OECD 2021.

Milyen tudást kell átadni egy fiatalabb munkatárs részére a tudásvesztés megelőzése érdekében? Hogyan történjen ez az átadás? Például képzések, coaching, ellenőrző listák, videók stb. formájában? Mikor? A következő hetekben, hónapokban? Kinek? Egy vagy több személynek? A minisztérium a folyamathoz kapcsolódóan a következőkre is felhívja a figyelmet: a beválogatott *mentoráltakkal* kapcsolatban hangsúlyozzák, hogy a *kiválasztásuknak átlátható módon* kell történnie. A folyamatban való részvétel nem garantálja, hogy a mentorált átveszi a mentor feladatait. Arra ösztönzik a mentorok és a mentoráltak vezetőit, hogy a mentorálással járó esetleges többletterhet vegyék figyelembe a mentor és a mentorált munkájának elosztásakor. A vezetők és a mentorálásban részt vevők támogatására a Pénzügyminisztérium *ellenőrző listákat* és *útmutatókat* is közzétett az intraneten. Ezek arra ösztönzik a vezetőket, a mentorokat és a mentoráltakat, hogy dolgozzanak ki részletes *mentorálási tervet*, és rögzítsék a mentorálási folyamat részeként tett lépések témáit, eredményeit és időpontjait. Emellett egy záró megbeszélést is előíranyoznak, amelyen a teljes folyamatról közösen gondolkodnak. A Pénzügyminisztériumon belüli tudásmentorálási folyamat általános erőssége, hogy a tudásmenedzsment-folyamatok intézményesítésével *támogatja* a közigazgatásbéli *munkaerő-tervezést* az előregedő munkaerő tényével összefüggésben. Ez *csökkenti* a munkaerő távozása miatti *tudásvesztés kockázatát*, de *elősegíti a tudás átjárhatóságát* a különböző területek vonatkozásában.⁶⁴

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott *következtetések* az alábbi SWOT-analízis formájában olvashatók (4. táblázat).

⁶⁴ OECD 2021.

4. táblázat: Az osztrák közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK – stabil jogszabályi környezet – kiszámítható, stabil karrierrendszer, ugyanakkor munkakörökre építkezik – pályabiztonság – az intézményi emlékezet/tudás továbbvitele	GYENGESÉGEK – az életkori szerkezet (nyugdíj előtt állók magas aránya közjog hatálya alatt) – az új kinevezettek esetében lassabb előrehaladás (nyílt rendszerekkel összehasonlításban) – a magasan kvalifikáltak jövedelme kevésbé versenyképes
LEHETŐSÉGEK (reformokhoz köthetők) – a munkáltatói vonzerő növelésére tett erőfeszítések lehetőségeket rejtenek magukban – a rugalmasabbá tétel – racionalizált létszámgazdálkodással (a kinevezettek arányának csökkentésével) – a hatékonyabb/olcsóbb közszolgálat	VESZÉLYEK (reformokhoz köthetők) – a pályabiztonság szintje csökkenésének lehetősége – a széttagoltság növekedésének lehetősége – a közszolgálati presztízs, ethosz csökkenésének veszélye

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Irodalom

- Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011): *Verwaltung in Österreich*. Wien: [k. n.]. Online: https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/verwaltung_in_oesterreich_2011_de.pdf
- Bundesministerium Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport (2022): *Personalentwicklung im Bundesdienst. Ziele und Leitlinien*. Wien: [k. n.]. Online: https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2023/02/Leitbild_Personalentwicklung_2022.pdf
- GABMAYER, Renate – RAMIC, Mirela (2024): *Das Personal des Bundes. Daten und Fakten 2024*. Wien: Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport. Online: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2024/10/Das-Personal-des-Bundes-2024.pdf>
- OECD (2021): Knowledge Mentoring to Strengthen Knowledge Retention in Multigenerational Workforces: Case Study of the Austrian Federal Administration. In *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*. Paris: OECD Publishing, 40–41.
- OECD (2023a): *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2023b): *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*. Paris: OECD Publishing.

ÖHLINGER, Theo (1993): *Der öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform*. Wien: Verlag Orac.

Internetes források

Bundeskanzleramt [é. n. a]: *Allgemeines zu Amtstitel und Verwendungsbezeichnungen*. Online: www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_beruf_und_pension/titel_und_auszeichnungen/2/Seite.1730101.html

Bundeskanzleramt [é. n. b]: *Arbeitsplatz und Besoldung im Bundesdienst*. Online: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/personalmanagement/arbeitsplatz-und-besoldung/>

Bundeskanzleramt [é. n. c]: *Bundes-Mitarbeiter:innenbefragung (B-MAB)*. Online: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/personalmanagement/personalentwicklung/mitarbeiterbefragung/>

Bundeskanzleramt [é. n. d]: *Der öffentliche Dienst im Bund*. Online: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/>

Bundeskanzleramt [é. n. e]: *Der öffentliche Dienst in Österreich*. Online: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/ueber-den-bundesdienst/der-oeffentliche-dienst-in-oesterreich/>

Bundeskanzleramt [é. n. f]: *Einführung am Arbeitsplatz – Onboarding*. Online: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/personalmanagement/personalentwicklung/einfuehrung-am-arbeitsplatz/>

Bundeskanzleramt [é. n. g]: *Ministerratsprotokolle*. Online: www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle.html

Bundeskanzleramt: *Allgemeines zu Amtstitel und Verwendungsbezeichnungen*. Online: www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_beruf_und_pension/titel_und_auszeichnungen/2/Seite.1730101.html

Bundesministerium Frauen, Wissenschaft und Forschung [é. n.]: *Einkommen und der Gender Pay Gap*. Online: www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/gleichstellung-am-arbeitsmarkt/einkommen-und-der-gender-pay-gap.html

Bundesministerium für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport: *Das Personal des Bundes 2024*. Online: www.bmkoes.gv.at/Themen/Aktuell/personal-des-bundes-2024.html (Az oldal a kézirat lezárásakor, 2024 őszén elérhető volt.)

EUROSTAT (2016): *Munkaerő-piaci részvételi arány*. 2025. június 12. Online: <https://data.europa.eu/data/datasets/427lnz9pvt6ezde652fhqg?locale=hu>

Parlament Österreich [é. n.]: *Verfassung*. Online: www.parlament.gv.at/verstehen/politisches-system/bundesverfassung/verfassung/index.html#verfassungsgesetze_in_osterreich

Rechtsinformationssystem des Bundes [é. n. a]: *Bundesrecht konsolidiert: Datumsauswahl für die gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948*. Online: www.ris.bka

[gv.at/GeltendeFassungDatumsauswahl.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008115&FassungVom=2024-06-24#](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassungDatumsauswahl.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008115&FassungVom=2024-06-24#)

Rechtsinformationssystem des Bundes [é. n. b]: *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Ausschreibungsgesetz 1989, Fassung vom 13. 04. 2023*. Online: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008688&FassungVom=2023-04-13

Rechtsinformationssystem des Bundes [é. n. c]: *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Gehaltsgesetz 1956*. Online: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008163

A CSEH KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

BEVEZETÉS

Ebben a fejezetben a cseh *közzszolgálati személyzeti rendszer* alapvető jellemvonásait vizsgáljuk meg. Az értékelést a közzszolgálati pragmatika elemei (zárt és nyitott, illetve centralizált és decentralizált rendszerkeretek) segítik.

Először a közép- és kelet-európai közzszolgálati rendszerek közös trendjeivel foglalkozunk, majd Csehország általános jellemzőivel. Ezt követően röviden áttekintjük a cseh állami berendezkedés és közigazgatás felépítését. A továbbiakban vizsgálatunk egyrészt a *közzszolgálati jogi* és munkajogi szabályok (így például a közzszolgálati jogi szabályozás alapelveinek, a jogviszony létesítésének, tartalmának és megszűnésének) ismertetésére törekszik, másrészt azonban kitérünk egyes *személyzetpolitikai megoldások* (így a jövőbeli foglalkoztatási trendek és jogyakorlatok) bevezetésének lehetőségeire is a közzszolgálati HRM területén.

Fejezetünket *következtetésekkel* zárjuk, s összegezzük azokat a jogyakorlatokat és tapasztalatokat, amelyek a magyar közzszolgálat számára is értékesek és tanulságosak lehetnek.

A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI (POSZTSZOCIALISTA) MINTA

Akárcsak a jogrendszereket, az egyes európai államok közzszolgálati személyzeti rendszereit is kategorizálhatjuk annak függvényében, hogy azok milyen földrajzi elhelyezkedéssel, jogi-igazgatási kultúrával, fejlődéstörténettel és jogintézményekkel rendelkeznek; azaz némileg leegyszerűsítve, hogy milyen *közzszolgálati mintát* követnek. A klasszikus csoportosítás szerint

alapvetően kontinentális (porosz-német és francia típusú), illetve angolszász típusú mintát követhetnek az egyes közszolgálatok.¹

E fejezetben ugyanakkor egy ennél bővebb felosztást választottunk,² amely szerint kontinentális, angolszász, skandináv, *közép- és kelet-európai (posztszocialista)*, valamint dél-európai (mediterrán) tradíciókkal és tendenciákkal rendelkező közszolgálati személyzeti rendszereket különböztethetünk meg. Ezek azonban nem képeznek merev határvonalakat, hiszen a hagyományos felosztás minden – időben később létrejött, így a posztszocialista mintába tartozó – közszolgálati rendszer számára meghatározó mind a mai napig.³ Az értékelést e fejezetben is a *közszolgálati pragmatika* elemei (zárt és nyitott, illetve centralizált és decentralizált rendszerkeretek)⁴ segítik.

Vizsgálatunk egyrészt a *közszolgálati jogi* és munkajogi szabályok (így például a közszolgálati jogi szabályozás alapelveinek, a jogviszony létesítésének, tartalmának és megszűnésének) ismertetésére törekszik, másrészt azonban kitérünk egyes *személyzetpolitikai* megoldások (így jövőbeli foglalkoztatási trendek és joggyakorlatok) bevezetésének lehetőségeire is a közszolgálati HRM területén.

KÖZÖS TRENDEK

A közép- és kelet-európai vagy posztszocialista országokat általánosan a megkésztettség és az egyéb közszolgálati minták hibrid hatása jellemzi, amely így több szempontból – például a demokratikus berendezkedés kialakításában, a közszolgálati törvények létrehozásában vagy az Európai Unióhoz való

¹ LŐRINCZ 2010: 272–282.

² KUPERUS–RODE 2010: 18.

³ HAZAFI 2009: 11–12.

⁴ Előbbi keretek esetében a jogviszony létesítése és az alkalmazás jellege szempontjából, míg az utóbbit illetően elsősorban a jogi szabályozás, az intézményrendszer és a munkáltatói joggyakorlás metszetében vizsgálva az országok közszolgálati pragmatikaelemeit.

csatlakozás esedékességében – is megmutatkozik.⁵ *Csehország* helyzete különleges, ami nagyrészt abból adódik, hogy 2002-ben elfogadtak egy közszolgálati törvényt, amely azonban soha nem lépett hatályba, s ezzel egy sajátos, párhuzamos jogi kettősség alakult ki. Egyrészt, amíg a területi közigazgatási szervek állományában foglalkoztatottak jogviszonyait közjogi szabályok rendezték, addig a központi közigazgatásban dolgozó közszolgálati alkalmazottak viszonyait általános munkajogi szabályok határozták meg. Másrészt, a hatályba nem lépett törvény és a munkajogi törvény tartalma között is jelentős eltérések mutatkoztak. A közszolgálati törvény ugyanis jellemzően zárt rendszerű, karrier típusú megoldásokat tartalmazott, a joggyakorlatban azonban a közszolgálati rendszerek nyitottabb, munkajogias formája érvényesült. Ez az ellentmondás 2015-ben oldódott fel, amikor hatályba lépett a központi közigazgatásban dolgozó tisztviselők jogviszonyát rendező új közszolgálati törvény.

Lengyelországban és Szlovákiában 2009-ben és 2017-ben léptettek hatályba és fogadtak el új közszolgálati törvényeket, amelyek a leglényegesebb (például előmenetel, illetményrendszer, jogok és kötelezettségek, képzés és továbbképzés) pragmatikai elemeik alapján – erőteljes integrációs nyomásra – zártabb közszolgálati rendszereket intézményesítettek. Napjainkban ugyanakkor a közszolgálati reformok egyre inkább a nyitott rendszermegoldások implementálását tűzik célul. Ez megmutatkozik többek között a szerződéses alkalmazottak növekvő foglalkoztatási arányaiban, az ebből is következő rugalmasabb megszüntetési (elsősorban felmentési) okokban és körülményekben, továbbá a stratégiai alapú HRM-módszerek és -eszközök egyre fokozódó alkalmazásában.

ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK, ADATOK

A független és önálló Cseh Köztársaság (*Česká republika*) mai formáját 1993-ban nyerte el Csehszlovákia békés és jogilag szabályozott megszűnésé-

⁵ MEYER-SÄHLING 2009; 2011: 231–260; MEYER-SÄHLING – MIKKELSEN 2016a; 2016b: 1105–1123.

vel.⁶ Az ország területe 78 866 km², lakosságszáma pedig 10 879 069 fő.⁷ Az ország a közép-európai térség középmeretű tagállamai közé tartozik. Akár csak a többi posztoszocialista állam, Csehország (*Česko*) szintén 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, de tagja az ENSZ-nek és a NATO-nak is.⁸ Ami a gazdasági viszonyokat illeti, a 2024-ben rögzített adatok szerint az ország GDP-je 330,86 milliárd USA-dollár volt, 2023-ban éves összehasonlításban 0,4%-kal csökkent a GDP Csehországban a 2022-es 2,4%-os növekedés után.⁹

ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS ÉS KÖZIGAZGATÁS

Csehország *államformája* parlamentáris köztársaság, amely törekszik a hatalommegosztásra, a fékek és ellensúlyok rendszerére. A törvényhozás a kétkamarás Parlamentben (*Parlament České republiky*) történik, amely a 200 képviselőből álló alsóházból (Képviselőház, cseh: *Poslanecká sněmovna*) és a 81 szenátorral működő felsőházból (Szenátus, cseh: *Senát*) tevődik össze.¹⁰ A *bírói hatalmi ágon* belül a feladat- és hatásköröket az általános bíróságokon túl az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorolja.¹¹ A *végrehajtó hatalom* monolitikus szerkezetű. A közigazgatás csúcsszerve a Kormány, s a kormányfő (*Předseda vlády České republiky*) kiemelkedő szerepet játszik a Kormány tevékenységének irányításában és külső képviseletében. A *közigazgatás* központi szervekből és a helyi igazgatás szervezetéből áll. A helyi igazgatás szervezetrendszerét a kerületi (regionális, cseh: *kraje*)

⁶ HALÁSZ 2011: 701.

⁷ A Cseh Statisztikai Hivatal statisztikái szerint. Lásd: <https://csu.gov.cz/home>

⁸ HALÁSZ 2011: 699–700.

⁹ Trading Economics [é. n.]; Piac & Profit 2024.

¹⁰ HALÁSZ 2011: 705. Vö. Constitution of the Czech Republic of December 16, 1992 (a továbbiakban: Alkotmány) 16. §.

¹¹ HALÁSZ 2011: 705. Vö. Alkotmány 83–89, 90–96. §.

és a lokális szint alkotja.¹² Ez az elhatárolás – mint azt a későbbiekben látni fogjuk – a személyi állomány jogi helyzetére is hatással van.

KÖZSZOLGÁLAT ÉS SZEMÉLYZETPOLITIKA

A közzszolgálati jogi szabályozás kialakulása

Egészen 2014-ig¹³ Csehország volt az utolsó olyan EU-tagállam, amelynek közzszolgálati rendszerét és annak személyi állományát *nem elkülönült, közzszolgálati szabályozásra* épülő közzszolgálati pragmatika, hanem – néhány eltéréstől eltekintve – a magánmunkajog rendezte. Habár 2002-ben a cseh törvényhozás az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában elfogadott egy közzszolgálati törvényt¹⁴ – amely az államigazgatásban működő, professzionális közzszolgálati kar függetlenségét, stabilitását és zártabb, depolitizált működését lett volna hivatott biztosítani –, ennek hatálybalépésére végül soha nem került sor.¹⁵ A helyi önkormányzatokban dolgozó tisztviselők jogállását, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományának jogviszonyát külön törvények rendezik.¹⁶

¹² HALÁSZ 2011: 704–714.

¹³ Tekintsünk el ez esetben attól a tényről, hogy Csehország történetileg az Osztrák–Magyar Monarchia többnyire karrieralapú közzszolgálati jegyein alapult. MATĚJOVÁ–GODAROVÁ 2014: 36.

¹⁴ Act No. 218/2002 Coll. on Service of State Employees in Administrative Authorities and Remuneration of these Employees and Other Employees in the Administrative Offices (Service Act, azaz szolgálati törvény).

¹⁵ Öt alkalommal halasztották el e törvény hatálybaléptetését. POSPÍŠIL 2015. Ez minden bizonnyal a szocialista munkajog jellemzőinek – más posztszocialista államok összevetésében – rendkívül erős utóhatásának is köszönhető. JANDEROVÁ–SKŘIVÁNKOVÁ 2014: 128–129.

¹⁶ Lásd: Act No. 312/2002 Coll. on Local Government Officials and Amending Certain Acts. Act No. 361/2003 Sb. on Service of Members of the Security Corps. A közzszolgálat elméleti fogalmának cseh értelmezése szerint azonban a fegyveres erők nem sorolhatók a szűken vett közzszolgálat körébe. MATĚJOVÁ–GODAROVÁ 2014: 35–36.

A közép- és kelet-európai államok Európai Unióhoz való csatlakozási feltételei egyebek mellett a *közzszolgálat speciális szabályozását* is előírták,¹⁷ aminek hiánya egyre erőteljesebben kifejeződött az EU támogatáspolitikájában,¹⁸ ez pedig végül a források folyósításának korlátozását váltotta ki. A magánmunkajogi szabályozás ugyan költségvetési szempontból kedvezőnek mutatkozott, ám diszpozitív rendelkezései növelték a *nepotizmus és a patronázs* kockázatát. Természetesen a 2002-ben elfogadott törvény (tervezet) hatálybaléptetésének folyamatos elmulasztásával kapcsolatos kormányzati retorika is ennek mentén történt; a döntéshozók hivatalosan a szűkös költségvetési kereteket okolták, valójában azonban politikai megfontolások húzódtak meg e folyamat mögött.¹⁹ Ezt mutatja többek között az, hogy a központi kormányzatban a fluktuáció mértéke 2011-ben és 2012-ben is elérte a 44%-ot.²⁰ A cseh közzszolgálati rendszer működésének javítására alapvetően a közzszolgálati kar politikasemlegességének biztosítása és állandóságának kialakítása területén mutatkozott közpolitikai igény az új közzszolgálati törvény előkészítése során.²¹ Az EU első, 2014-ben elkészített korrupciómegelőzési jelentésében rámutatott a közzszolgálati rendszer *diszfunkcionalitásaira*, s ennek alapján specifikus ajánlásokat fogalmazott meg a szükséges rendszerfejlesztések irányaira nézve. Az ajánlások szerint az elkülönült közzszolgálati szabályozás kiépítésének érdekében szükség van a közzszolgálati jogviszonyt átfogó, összeférhetetlenségi szabályok megalkotására, az érdemalapú kiválasztási rendszer kialakítására, a korrupciót érintően a bejelentők védelmének további növelésére, valamint a pályabiztonság – politikai beavatkozásokkal és önkényes elbocsátásokkal szembehelyezkedő – növelésére.²² Végül jegyezzük meg, hogy az előkészület

¹⁷ MEYER-SÄHLING 2011. Nemcsak az EU, de maga a cseh Alkotmány is rendelkezett a kérdéssről az alábbiak szerint: „Az államigazgatási dolgozók jogállását törvény rendezi.” Lásd az Alkotmány 79. § (2) bekezdését.

¹⁸ Az EU mellett a speciális közzszolgálati szabályozás hiányát a GRECO, az OGP és az OECD is kritikával illette országspecifikus jelentéseiben.

¹⁹ JANDEROVÁ-SKŘIVÁNKOVÁ 2014: 129.

²⁰ MATĚJOVÁ-GODAROVÁ 2014: 37.

²¹ POSPÍŠIL 2015: 539.

²² European Commission 2014.

alatt álló közszolgálati törvény sarokpontjait és követendő alapelveit Csehország Európai Unióval kötött Partnerségi Megállapodása határozta meg.²³ A fentiekből következően a közszolgálati törvénynek és egyéb végrehajtási rendeleteinek az alábbi *személyzetpolitikai célkitűzéseknek* megfelelően kellett a közszolgálati pragmatikát szabályoznia:²⁴

- az általános magatartási követelmények, jogok és kötelezettségek, valamint a munkavégzési szabályok meghatározásával (itt hangsúlyoznunk kell a lojalitást²⁵ és az egyenlő bánásmód követelményét);
- a politikai és a szakmai szintek és feladatkörök egyértelmű szétválasztásával, ennek alapjául a politikasemlegesség biztosításával;
- a stratégiai alapú emberierőforrás-gazdálkodási gyakorlatok kimunkálásával;
- a karrierrendszerű előmeneteli rendszer kialakításával;
- az érdemalapú kiválasztási és vizsgarendszer kidolgozásával, a központi képzési és továbbképzési rendszer kifejlesztésével;
- a kötött(ebb) és átlátható illetményrendszer kialakításával;
- a pályabiztonság erősítésével;
- a közszolgálati etikai infrastruktúra fejlesztésével, a fegyelmi felelősség szabályzásával.

E meglehetősen hosszú átmeneti időszakot követően – s nem utolsósorban a törvényhozás előtti, belső politikai vitákkal is terhelt,²⁶ a szociáldemokrata politikai erők és Bohuslav Sobotka miniszterelnök vezetésével – végül 2014 végén, gyorsított törvényalkotási eljárásban²⁷ fogadták el,²⁸ és 2015. ja-

²³ POSPÍŠIL 2015: 537.

²⁴ Ministry of Regional Development 2014. Vö. MATĚJOVÁ – GODAROVÁ 2014: 36.

²⁵ Lojalitás vs. azonosulás. A különbségekről lásd: GYÖRGY 2018: 27.

²⁶ POSPÍŠIL 2015.

²⁷ Ez a modern cseh jogalkotás történetében egyedülálló módon, valamennyi érdekképviseleti szervezet, szakszervezet, valamint a tudomány jeles képviselőinek bevonásával, átlátható konzultációs eljárásban történt.

²⁸ ADRIAN 2014.

nuár 1-jén²⁹ (egyres később hatályba lépő rendelkezéseivel és végrehajtási rendeleteivel együtt 2015. július 1-jén) lépett hatályba az új *közzszolgálati törvény*.³⁰ Az új, kógens (tehát immár nem nyitott rendszerű) jogi szabályozás röviden az alábbi, főbb változásokat eredményezte a közzszolgálati pragmatikában.³¹

*A személyi állomány összetétele,
a közzszolgálati törvény hatálya*

Ami a személyi állomány *menyiségi összetételét* illeti, 2018-ban a tágabb értelemben vett közzszolgálatban megközelítőleg 453 500 fő dolgozott, amelyből a legszűkebben vett közzszolgálati – tehát a központi közigazgatási – személyzet megközelítőleg 68 000 köztisztviselőt számlált.³² 2020-ra ez némileg csökkent, 62 000 köztisztviselőt jelentett.³³ Magyarázatot igényel, hogy kiket is érthetünk a cseh közzszolgálati pragmatikában köztisztviselőnek. *Köztisztviselő (státní zaměstnanec)*³⁴ az a természetes személy, akit a törvényben meghatározott feladatkörök valamelyikének ellátására neveztek ki közzszolgálati vagy közzszolgálati vezetői pozícióba.³⁵ Az új közzszolgálati törvény szervi hatálya a *hatóságokra (správních úřadech státní)* terjed ki,³⁶ amelyek a törvény értelmében minisztérium vagy bármely más, törvény által létrehozott és ekképpen meghatározott, feladat- és hatáskörrel felruházott közigazgatási szervek lehetnek.³⁷ Ennek megfelelően köztisztviselői jogviszony kizárólag a hatóságokban létesíthető. A törvény tehát általános fogalmat vezet be, s nem határozza meg taxatív módon annak szervi hatályát,

²⁹ Act No. 234/2014 Coll. on Civil Service Act of 1 November 2014 (Civil Service Act – közzszolgálati törvény). A közzszolgálati törvényt az interneten elérhető dokumentumok alapján utoljára 2022-ben módosították, 2023. január 1-jétől van hatályban.

³⁰ BOLD 2015.

³¹ BOLD 2015. Vö. POSPÍŠIL 2015: 537.

³² DVORAKOVA 2018: 46.

³³ OECD 2023: 282.

³⁴ Tükörfordításban tehát inkább *állami tisztviselőnek* nevezhetjük.

³⁵ Közzszolgálati törvény 5–6. §.

³⁶ Közzszolgálati törvény 1. § (1) bekezdés a) pont.

³⁷ Közzszolgálati törvény 3. §.

ugyanakkor pontosan rögzíti – kizárja – azon személyek (így például a miniszterek és a politikai tanácsadók)³⁸ és szervek (így például a fegyveres szervek)³⁹ körét, akikre és amelyekre nem alkalmazhatók és alkalmazandók a közszolgálati törvény szabályai.⁴⁰ E joganyag számos ponton azonban több, mint a közszolgálati pragmatika kódexben való szabályozása (hasonlóan a magyar kormányzati igazgatási törvényhez), ugyanis a közigazgatás személyi joga mellett, annak *szervezeti jogát* is tárgyi hatálya alá vonja.⁴¹

A közszolgálati törvény jogpolitikai céljai, alapvető elvei

Elsődlegesen a *beosztások szervezeti-kataszteri rendszere* (legfontosabb része a szolgálati besorolások számának meghatározása és fizetési fokozatokhoz való hozzákapcsolása) szolgálja a cseh közszolgálat politikai semlegességét, a kinevezett és szerződéses foglalkoztatottak megfelelő arányának biztosítását (*systemizace*).⁴² A rendszer előnye, hogy a tárgyévét megelőző évben alkalmazott kataszter módosítására kizárólag szigorú korlátozások mellett, garanciális szabályok betartásával, s így döntően rendeltetésszerűen van lehetőség. A rendszer hátránya azonban, hogy minden évben kötelezővé teszi a viszonyrendszer felülvizsgálatát, ami igencsak rövid távú tervezésnek enged teret.⁴³

Ezenfelül a törvény több szigorúbb *politikai összeférhetetlenségi szabályt* vezetett be például a főtisztviselők jogállása (*představeným je státní zaměstnanec*) tekintetében, akik esetében ugyan nem zárja ki a politikai életben való részvételt és a párttagságot, ám rájuk nézve az új közszolgálati törvény megtiltja a politikai pártban való tisztségek betöltését, funkciók ellátását (a magyar kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó megoldáshoz

³⁸ Közszolgálati törvény 2. § (1) bekezdés a) pont.

³⁹ Közszolgálati törvény 2. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Közszolgálati törvény 2. §.

⁴¹ Közszolgálati törvény 1. §.

⁴² Az új közszolgálati törvény hatálybalépését megelőzően a hivatalok élén az esetek döntő többségében politikai, s nem szakmai vezetők álltak. MATĚJOVÁ – GODAROVÁ 2014: 36. Vö. Közszolgálati törvény 17–19. §.

⁴³ BOLD 2015.

hasznló módon). Az új törvény tehát erőteljesen korlátozza a főtisztviselők pártpolitikai tevékenységének folytatását.⁴⁴ A közzolgálat pártatlan működését szolgálják a *hatalmi ágak megosztásából fakadó, a gazdasági és a hozzátartozói összeférhetetlenséget kizáró rendelkezések* is, amelyek valamennyi köztisztviselőre vonatkoznak.⁴⁵

A politikai és szakmai funkciók elválasztásának elve – s így a politikasemlegesség igénye – bizonyos esetekben azonban sérülhet más pragmatikaelemek vonatkozásában. Egyfelől ugyanis egyéni teljesítményértékelés alapján akár már egy negatívan záruló értékelés is a főtisztviselők felmentéséhez vezethet, másfelől a kiválasztási bizottságok kialakításának szabályai sem feltétlenül biztosítják az alapelv következetes érvényesülését.⁴⁶ Abból kifolyólag, hogy a kiválasztási bizottságok tagjainak többségét az egyes tárcák felelős miniszterei nevezik ki, az érdemalapú kiválasztás elve sérülhet.⁴⁷ Ettől függetlenül egyes kutatások rámutatnak arra, hogy noha a rendszer nem tökéletes, visszaesett az új törvény hatálybalépése után a közzolgálati szakmai vezetői elit átpolitizáltsága.⁴⁸

A közzolgálati törvény pontosan meghatározza a közzolgálati jogviszony *dinamikájának* (létesítésének, módosításának és megszűnésének) szabályait.⁴⁹ A törvény emellett részletesen rendelkezik a közzolgálati jogviszony *statikájának* szabályairól (így például a köztisztviselők jogairól és kötelezettségeiről, a fegyelmi felelősségről, a munka- és pihenőidőről, a képzésről és továbbképzésről, a kártérítési felelősségről, az illetményrendszerrel, az adatkezeléssel, a teljesítményértékeléssel, a közzolgálati jogvitáról, valamint egyes közzolgálati eljárási kérdésekről).⁵⁰ A törvény ezek mellett részletesen szabályozza az *érdekképviselő* szabályait, rögzíti a *szociális párbeszéd* lehetőségeit, illetve meghatározza a *kollektív szerződéskötésre* vonatkozó szabályanyagot is. A törvény e kérdésekben számos ponton

⁴⁴ BOLD 2015.

⁴⁵ Közzolgálati törvény 33., 43., 80–82. §.

⁴⁶ Közzolgálati törvény 28. §.

⁴⁷ BOLD 2015.

⁴⁸ RYBAR–PODMANIK 2020: 75–92.

⁴⁹ Közzolgálati törvény 20–75. §.

⁵⁰ Közzolgálati törvény 77–79., 87–97., 98–106., 107–111., 122–125., 144–152., 153–169. §.

utal a munka törvénykönyvének rendelkezéseire, emellett több speciális közszolgálati jogi szabályt is rögzít.⁵¹ A cseh köztisztviselői pragmatika *jogforrási rendszere* összetett és többszintű. A törvény részletszabályozását számos kérdésben *végrehajtási kormányrendeletek* biztosítják (így például a díjazáshoz kapcsolódóan az alapilletményre vonatkozó szabályokat vagy a fizetési fokozatokat az említett kormányrendelet tartalmazza).⁵²

Az emberierőforrás-gazdálkodás központi felügyeletét a szabályozási koncepció megalkotása során egy független, autonóm *személyzetpolitikai centrum*, a Közzolgálati Főigazgatóság létrehozásával tervezték megoldani. Erre azonban nem került sor, a jogalkotók végül másképpen döntöttek, és minisztériumi keretek között – a Belügyminisztériumban (*Ministerstvo vnitra*) – létrehozták a Közzolgálati Osztályt (*vykonává sekce pro státní službu*),⁵³ ahol így a függetlenség – a miniszter szervezeti hierarchiában betöltött közjogi felelősségére tekintettel – csak korlátozottan érvényesülhet. Azt azonban rögvest hozzá kell tennünk, hogy az osztály vezetőjét egy független szakértői bizottság választja, majd a Kormány nevezi ki. Legfontosabb feladatai közé tartozik a főtisztviselők minisztériumok élére s azok szakmai vezetésére történő kinevezése, illetve a közzolgálati rendszer koordinációja.⁵⁴ Stratégiai szervezeti *döntéstámogatási* célokat szolgál a Közzolgálati Információs Rendszer (*Informační systém o státní službě*). Az információs rendszernek részét képezi a köztisztviselői nyilvántartási rendszer, az üres álláshelyek adatbázisa, a közzolgálati vizsgaportal, valamint a közzolgálati vizsgák adatbázisa. A rendszer fenntartásáért a Belügyminisztérium felelős.⁵⁵

⁵¹ Közzolgálati törvény 131–143. §.

⁵² Közzolgálati törvény 77–86. §, Government Regulation No. 464/2022 Coll.

⁵³ Közzolgálati törvény 13. §.

⁵⁴ ADRIAN 2014.

⁵⁵ Közzolgálati törvény 18o. § (1)–(3) bekezdések.

KIVÁLASZTÁS, A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE ÉS MÓDOSÍTÁSA

A közszolgálati jogviszony általános szabály szerint a kinevező hatóság döntése alapján határozatlan időtartamra szóló *kinevezéssel* jön létre.⁵⁶ Üres álláshely csak a kiválasztási eljárás eredményes teljesítésével tölthető be. Valamennyi pályázónak – a jogegyenlőség elve alapján – meg kell ugyanakkor felelnie az *általános alkalmazási feltételeknek*. Ilyen feltétel a cseh állampolgárság (vagy az EU-, EGT-tagállam állampolgársága), a cselekvőképesség, a büntetlen előélet, a szükséges képesítési előírásoknak való megfelelés, valamint az egészségügyi alkalmasság.⁵⁷ A nem cseh állampolgároknak bizonyítaniuk kell cseh nyelvtudásukat is.⁵⁸ Továbbá a kinevező hatóság *különös alkalmazási feltételeket* is meghatározhat egyes munkakörök vonatkozásában. Ilyen feltétel az idegennyelv-tudás, a képesítési vagy a szakmai követelmények teljesítése, illetve a nemzetbiztonsági ellenőrzésnek való megfelelés.⁵⁹

A megüresedő helyek meghirdetése és közzététele kötelező, így a *toborzás* nyitott, a karrierrendszerekre jellemző módon történik.⁶⁰ A törvény részletesen meghatározza a benyújtandó dokumentumok listáját a pályázók számára.⁶¹ A pályázók *szelekciós eljárásban* vesznek részt, amely a pályázók létszámától függően szóbeli és írásbeli részből állhat.⁶² A szóbeli interjúra az írásbeli teszten legjobb eredményt elért pályázókat hívják be. A szelekciós eljárásban háromfős *kiválasztási bizottság* működik közre. A kiválasztási bizottság a szelekciós folyamat végén sorrendet állít fel, s a három

⁵⁶ Közzolgálati törvény 23. § (1) bekezdés, 20. §. Határozott időre csak kivételesen (például helyettesítés céljából) létesíthető közszolgálati jogviszony. Lásd: Közzolgálati törvény 21. §.

⁵⁷ Közzolgálati törvény 25. § (1) bekezdés.

⁵⁸ Közzolgálati törvény 25. § (2) bekezdés.

⁵⁹ Közzolgálati törvény 25. § (5) bekezdés.

⁶⁰ Közzolgálati törvény 24. §.

⁶¹ Közzolgálati törvény 26. §.

⁶² Közzolgálati törvény 27. §.

legjobban teljesítő közül a kinevező hatóság nevében eljáró főtitisztviselő választja és nevezi ki a legmegfelelőbb pályázót.⁶³ A kinevezés írásbeliséghez kötött, illetve kötelező érvényességi kellékeit e törvény – a közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseivel kiegészülve – pontosan meghatározza. A köztisztviselőt *eskütételi* kötelezettség terheli, amelynek elmaradása érvénytelenségi ok.⁶⁴ Azok a pályázók, akik még nem teljesítették a közszolgálati vizsgájukat, kizárólag határozott időre, legfeljebb 12 hónapra kaphatnak kinevezést.⁶⁵ A tisztviselők kiválasztási eljárását tehát az új közszolgálati törvény részletesen szabályozza. Az eljárás legfőbb előnye, hogy a kiválasztás a korábbiakhoz képest a karrierrendszerekben jellemző módon központilag szabályozottá s így lényegesen *átláthatóbbá* vált.⁶⁶ Hátránya ugyanakkor az, hogy a gyakorlatban a megüresedő álláshelyek betöltésére jellemzően *belső toborzást* alkalmaznak.⁶⁷

A szabályozás *a közszolgálati jogviszony módosítása* körében a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás számos esetét (csak a legjellemzőbbeket kiemelve példaképpen a kiküldetést, az áthelyezést, a kirendelés egyes típusait vagy a köztisztviselő főtitisztviselői pozícióba történő kinevezését) ismeri, amelyek taxatív felsorolása és részletes bemutatása e tanulmány keretében nem szükséges, ezért ettől most eltekintünk.⁶⁸

PÁLYABIZTONSÁG, A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

A köztisztviselők *pályabiztonsága* illeszkedik a szabályozás már jól megismert logikájához, és a zártabb közszolgálati rendszer megoldásokat követi, hiszen nevesíti és pontosan meghatározza a jogviszony megszűnését, illetve megszüntetését kiváltó egyes esetköröket. Ugyancsak az előbbi kijelentésünket

⁶³ Közszołgálati törvény 28., 28b. §.

⁶⁴ Közszołgálati törvény 32. § (1), (5) bekezdések.

⁶⁵ Közszołgálati törvény 21. § (2) bekezdés, 29. § (1) bekezdés.

⁶⁶ BOLD 2015.

⁶⁷ ADRIAN 2014.

⁶⁸ Közszołgálati törvény 44–70. §.

támasztja alá, hogy a törvény rögzíti a *jogviszony jogellenes megszüntetése*⁶⁹ esetén alkalmazandó szabályokat (így például a visszahelyezés és a további foglalkoztatás garanciális szabályait).

A köztisztviselő közszolgálati jogviszonya *megszűnik* a köztisztviselő halálával, illetve a kinevezésben meghatározott időtartam lejártával.⁷⁰

A közszolgálati jogviszony *megszüntetésére* az alábbi két eltérő esetkörben *nyílik lehetőség*:

- ♦ a kinevezésre jogosult *hatóság döntése alapján* (ha a köztisztviselő gyenge teljesítményt nyújt; ha a köztisztviselő nem felel már meg egyes alkalmazási feltételeknek; illetve ha a köztisztviselő tartálékállományban töltött ideje lejárt a próbaidő tartama alatt, ez utóbbi esetben a köztisztviselő szolgálatban eltöltött idejének megfelelően, sávós módon végkielégítésre válik jogosulttá);
- ♦ a *köztisztviselő kérelmére* (a próbaidő alatti megszüntetés lehetősége ezen az oldalon is megjelenhet).⁷¹

A közszolgálati jogviszonyt *meg kell szüntetni* a törvényben meghatározott következő esetekben:⁷²

- ♦ ha a köztisztviselőt szándékosan elkövetett bűncselekmény miatt jogerősen elítélik;
- ♦ ha a köztisztviselővel szemben büntetőeljárás van folyamatban;
- ♦ ha a köztisztviselő elveszíti cselekvőképességét;
- ♦ a köztisztviselő 70. életének betöltésekor;
- ♦ a köztisztviselő közügyektől való eltiltása miatt;
- ♦ hivatalvesztés fegyelmi büntetés kiszabása esetében;
- ♦ a hónap utolsó napján, amely során a köztisztviselő eredménytelen ismétlővizsgát tett (közszolgálati vizsga esetében); valamint
- ♦ a hatalmi ágak megosztásából fakadó és a gazdasági összeférhetetlenség megállapításával.

⁶⁹ Közszolgálati törvény 75. §.

⁷⁰ Közszolgálati törvény 71. §.

⁷¹ Közszolgálati törvény 72–73. §.

⁷² Közszolgálati törvény 74. §.

A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA TARTALMÁNAK EGYES ELEMEI

Képzés és továbbképzés

Valamennyi köztisztviselőnek úgynevezett *közzszolgálati vizsgát* (*úřednickou zkoušku*) kell tennie. A közzszolgálati vizsga *általános és különös részből* tevődik össze.

Az *általános rész* formáját tekintve írásbeli, amely gyakorlatilag a közigazgatás működésének általános kérdéseivel foglalkozik, és a cseh Belügyminisztérium szervezi.

Ezzel szemben a *különös rész* szóbeli formát ölt, amelynek megszervezése a kinevező hatósággal közösen történik. E vizsgatípus jelentősége legfőképpen abban áll, hogy ha az üres álláshelyre a pályázó még nem teljesítette korábban e vizsgatételi kötelezettségét, akkor kizárólag határozott időre létesíthető vele közzszolgálati jogviszony (ahogy arról fentebb már szóltunk).⁷³ Amennyiben a határozott időre kinevezett köztisztviselő a vizsgát *eredménytelenül* teljesíti, kérelme alapján lehetőség van további egy alkalommal ismétlővizsgán részt venni. A közzszolgálati vizsga *eredményes* teljesítéséhez számos *jogkövetkezmény* fűződik. Ilyen lehet például a köztisztviselő határozott idejű közzszolgálati jogviszonyának határozatlan idejűvé alakítása vagy a köztisztviselő határozatlan időre történő főtisztviselői kinevezése.⁷⁴

A *továbbképzések* több típusát ismeri a törvény. Ilyennek tekinthetők a belépést követő képzések és a vezetőképzések, de a szabályozás támogatja a köztisztviselők „lifelong learning” típusú képzéseken való részvételét, valamint idegennyelv-tanulását is.⁷⁵ A továbbképzések a tisztviselők egyéni továbbképzési tervei alapján zajlanak. A részletes szabályozást rögzíti a törvény.⁷⁶

⁷³ Közzszolgálati törvény 21. § (2) bekezdés.

⁷⁴ Közzszolgálati törvény 35–42. §.

⁷⁵ Közzszolgálati törvény 107. § (1) bekezdés.

⁷⁶ Közzszolgálati törvény 107–112. §.

Előmenetel és díjazás

Az új közszolgálati törvény a korábbiakhoz képest kötöttebb, átlátható *illetményrendszert* hozott létre (a munka törvénykönyve⁷⁷ rendelkezéseire tekintettel), amely a korábban kialakult és gyakorlattá vált, szerződéses bérmegállapodást eltörölte, s helyette egy, a senioritáson alapuló illetménytáblára épülő megoldást honosított meg.⁷⁸ Az előmenetel alapja az iskolai végzettség szerint differenciált *szolgálati besorolási rendszer*.⁷⁹ Az automatizmusok oldására és az egyéniesítésre a köztisztviselők kiemelkedő teljesítménye adhat alapot.

Ennek megfelelően az *illetmény* összege két nagy részre: az alanyi jogon járó *alapilletményre* és a nem alanyi jogon járó pótlékokra osztható (*platu a odměň*). Az átláthatóságot a kötött besorolási szabályok, azaz a szolgálati besorolási fokozatokban és a fizetési fokozatokban (16 fizetési fokozat) való előmenetel szolgálja. Az alapilletményre vonatkozó szabályokat egyébként külön kormányrendelet részletezi.⁸⁰ A kormányrendelet tartalmazza a fizetési fokozatokat, valamint az azokhoz rendelt egyes közigazgatási tevékenységeket/munkaköröket, amelyeket adott tevékenységtípus munkaerőpiaci kitettsége, nehézsége, valamint felelősségi foka szerint kell egymáshoz rendelni.⁸¹

A *pótlékok* közül legjellemzőbb a tisztviselők éves egyéni teljesítményértékelése alapján számított mozgó illetményrész alkalmazása, az úgynevezett *egyéni juttatás*.⁸² A másik gyakran használt juttatási forma a *kiegészítő juttatás*, amelynek mértéke korlátozott, hiszen a köztisztviselői éves jövedelem legfeljebb 25%-áig terjedhet.⁸³ A közszolgálati törvény alapján lehetőség

⁷⁷ Lásd: Act No. 262/2006 Coll. on Labour Code (Munka törvénykönyve). Tehát bizonyos kérdésekben a közszolgálati törvény még mindig a munka törvénykönyvét rendeli alkalmazni.

⁷⁸ Köszolgálati törvény 9. rész. (144–152. §).

⁷⁹ Köszolgálati törvény 7. §.

⁸⁰ Lásd: Government Decree No. 464/2022 Coll.

⁸¹ Köszolgálati törvény 145. § (2) bekezdés.

⁸² Köszolgálati törvény 149. §.

⁸³ Köszolgálati törvény 150. §. Vö. ADRIAN 2014.

nyílik a köztisztviselők *további jutalmazására*, mégpedig tárgyi és pénzbeli jutalmazás formájában egyaránt.⁸⁴

Teljesítményértékelés

Egyéni *teljesítményértékelést* a közzszolgálati törvény rendelkezései alapján, meghatározott körülmények fennállása esetén *kell* megfelelően *lefolytatni*.⁸⁵ Teljesítményértékelés során nemcsak a köztisztviselő teljesítményét, hanem tudását és készségeit, munkafegyelmét, valamint továbbképzésben elért eredményeit és egyéni fejlesztési céljait is értékelni szükséges, ennek eredménye kiemelkedő, jó, elfogadható és elfogadhatatlan lehet.⁸⁶

Az egyéni teljesítményértékelés *részletszabályait* szintén kormányrendelet foglalja magában.⁸⁷ A teljesítményértékeléshez különféle jogkövetkezmények kötődhetnek (például főtisztviselői felmentés, pótlékok stb.). A köztisztviselő a teljesítményértékelés tárgyában jogvitát kezdeményezhet.⁸⁸

Munka- és pihenőidő

A munka- és pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseket a közzszolgálati törvény és a munka törvénykönyve együttesen határozza meg.⁸⁹ A közzszolgálati törvény az *alapszabadság* mértékét a magyar közzszolgálati jogi szabályozással ellentétben nem napban, hanem – egészen pontosan öt – hétben határozza meg.⁹⁰

⁸⁴ Közzszolgálati törvény 86. §.

⁸⁵ Közzszolgálati törvény 155. § (6)–(10) bekezdések.

⁸⁶ Közzszolgálati törvény 155. §.

⁸⁷ Lásd: Government Decree No. 36/2019 Coll.

⁸⁸ Közzszolgálati törvény 156a–158. §.

⁸⁹ Közzszolgálati törvény 99. §.

⁹⁰ Közzszolgálati törvény 100–106. §. Vö. PETROVICS 2015.

Hivatásetika

Először 2001-ben fogadták el a köztisztviselők etikai kódexét, amelyet a jelenlegi kódex 2012-ben váltott fel.⁹¹ Az új közzolgálati törvény szintén kiemelt jelentőséget tulajdonított a közzolgálati etikai infrastruktúra fejlesztésének. Egyfelől a törvény végrehajtására hatályba léptetett kormányrendelet⁹² jogvédelmet és anonimitást nyújt azoknak a köztisztviselőknek, akik a *jogellenes vagy korrupciós cselekményeket* elkövetőkkel szemben *bejelentést* tettek. Másfelől azonban jelenleg nem találhatunk egységes *etikai kódexet*, ugyanis annak részletszabályairól minden közigazgatási szerv önállóan rendelkezik belső szabályzatában (a cseh Belügyminisztérium utasítást ad ki a kódex felülvizsgálatára).⁹³ A tapasztalatok azonban egyelőre alacsony hatásfokról tanúskodnak az új etikai és bejelentővédelmi rendszer eredményességét illetően egyaránt.⁹⁴

KÖZSZOLGÁLATI REFORMOK

A közzolgálati törvényt hatálybalépése óta többször is *módosították*, legutóbb 2022 novemberében. A módosítások középpontjában a 2023. január 1-jén hatályba lépett rendelkezések a következők voltak. Egyrészt a jogalkotó egyszerűsítette és felgyorsította a szabályozás módosításával a *toborzást*, főként azáltal, hogy megnyitotta azt a külső pályázók előtt is már a folyamat elején, nem pedig csak akkor, ha nem találnak megfelelő belső pályázót. Másrészt a *főtisztviselői pozíciókhoz* való hozzáférés javítását és a főtisztviselői mobilitás fokozását tűzték célul a vezetői kinevezés időtartamára vonatkozó korlátok bevezetésével.⁹⁵

Kutatásai alapján az OECD a következő javaslatokat fogalmazta meg 2023-ban közreadott *országtanulmányában*. A *munkáltatói márkaépítés fejlesztés-*

⁹¹ MATĚJOVÁ–GODAROVÁ 2014: 36.

⁹² Lásd: Governmental Decree No. 145/2015 Coll.

⁹³ URBAN 2019.

⁹⁴ BOHATA et al. 2022: 210–232.

⁹⁵ OECD 2023: 280.

tését javasolja stratégia kidolgozásával a toborzás hatékonyságának növelése érdekében. Ennek eléréséhez széles körű konzultációt javasolnak a stratégia kidolgozásával kapcsolatban, például olyan eszközök alkalmazásával, mint a személyzeti felmérések, a fókuszcsoporthoz, interjúk és szakértői tanácsadás. Ennek elérésére tesz javaslatot az OECD a közszolgálat értékeinek hangsúlyozásában, így például a köztisztviselők elismerésére nagyobb nyilvánosság előtt. Ezzel együtt egységesebb közösségimédia-megjelenést javasol a közigazgatási szervek számára, valamint adatgyűjtést a munkáltatói márkaépítés elérhetőségének és hatékonyságának megértéséhez. Az OECD a *toborzás és a kiválasztás egyszerűsítése* érdekében a következő javaslatokat fogalmazza meg. Célszerű a toborzási pályázatok papíralapú követelményeinek fokozatos megszüntetése, a munkaköri leírások áttekinthetése stb. Az OECD javasolja a *főtisztviselők kiválasztása hatékonyságának* növelését. Átfogó *képzési és továbbképzési stratégia kidolgozására* is ösztönzi a cseh közigazgatást a köztisztviselők tanulási eredményeinek javítása céljából. Végül az OECD javaslatot tesz a *tény- és adatalapú döntéstámogatási rendszer* továbbfejlesztésére. Így például érdemes a toborzási kihívásokat számszerűsíteni olyan indikátorokkal, mint az üres álláshelyek számának vagy a fluktuáció mértékének kimutatásával.⁹⁶

KORMÁNYZATI REFORMOK

Csehország – ahogy a többi OECD-tagállam is – többszintű *válsággal* kell hogy szembenézzen: a Covid-19-járványt követő inflációs sokk, a megélhetési költségek emelkedése, a menekültválság, a regionális egyenlőtlenségek, valamint a zöldátállás sebessége miatti aggodalmak, illetve az orosz–ukrán háború is meghatározta a kormányzat mozgásterét. Mindeközben a kormányzatba és a közszolgálatba vetett bizalom szintje jelentősen elmarad az OECD-átlagtól, és a közszolgáltatásokkal való elégedettség egyenetlen.

⁹⁶ OECD 2023: 303–305.

A kormányzás reformjainak tehát a fenti válságok kezelésére, valamint a kormányzatba vetett bizalom helyreállítására kell fókuszálniuk.⁹⁷

Csehország ugyanakkor azon kevés OECD-országok közé tartozott, amelyek a válság előtt pozitív *költségvetési egyenleggel* (+0,3%) rendelkeztek. Az állam 4,4%-ot költött az általános közszolgáltatásokra is, ami magában foglalja a központi végrehajtó és törvényalkotó szervek működését egyaránt. Ez viszonylag alacsonyabb, mint az OECD 5,4%-os átlaga és a szomszédos országoké, Lengyelország kivételével.⁹⁸ Az OECD-tanulmány általában megjegyzi, hogy a cseh kormány egyik kiemelt célja a *közigazgatás hatékonyságának* növelése, amely érinti az ügyfélközpontúságot éppúgy, mint az új technológiák alkalmazását, vagy éppen a szervezetrendszer hatékonyabbá tételét. A hatékonyságjavítás érdekében öt kulcsfontosságú dimenziót határoztak meg a közigazgatásuk vizsgálata számára: produktív, reagálóképes, agilis, befogadó és reziliens.⁹⁹

A tanulmány a kormányzat számára többek között azt javasolja, hogy tovább korszerűsíthetné és növelhetné a közigazgatás és a közszolgáltatások hatékonyságát, hogy megfeleljen a fentebb részletezett kihívásoknak. A Belügyminisztérium a közigazgatás korszerűsítése érdekében kidolgozta a *közigazgatás reformstratégiáját* (PAR), amely az *Ügyfélközpontú közigazgatás 2030* címet kapta. A PAR olyan kulcsfontosságú területekre terjed ki, mint a közszolgáltatások minőségének és hozzáférhetőségének javítása, a közigazgatás koordinációjának, digitalizációjának és kapacitásának javítása, valamint az állampolgári részvétel előmozdítása. Végrehajtásához ugyanakkor többek között a kormányzat egészére kiterjedő koordináció hiányosságainak kezelésére van szükség.¹⁰⁰

⁹⁷ OECD 2023: 12.

⁹⁸ OECD 2023: 34.

⁹⁹ OECD 2023: 24.

¹⁰⁰ OECD 2023: 12.

DEMOGRÁFIA

A cseh közszolgálat (központi szinten) közel 62 000 főt foglalkoztat. Ezek körülbelül 14%-a vezető köztisztviselőnek minősül. Körülbelül minden harmadik vezető köztisztviselő nő.¹⁰¹

A *népesség előrejedése* jelentős hatással van a cseh közszférában dolgozó munkaerőre. A cseh Belügyminisztérium által 2020-ban készített tanulmány megállapította, hogy a következő tíz évben a jelenlegi közigazgatási alkalmazottak közül legfeljebb minden harmadik nyugdíjba vonul.¹⁰²

A tanulmány megállapításai között szerepel a *központi közigazgatásban dolgozók számának* vizsgálata, amelynek kapcsán azt találták, hogy a teljes foglalkoztatottakhoz viszonyítva kisebb, mint az OECD-átlag (cseh átlag: 16,57%, OECD-átlag: 17,91%).¹⁰³ Ugyanakkor az sem elhanyagolható szempont, hogy az állam mint munkáltató milyen képet tud magáról a fiatalok számára kialakítani a szűkülő munkaerőpiaci lehetőségek közepette.

TEHETSÉGMENEDZSMENTRE FÓKUSZÁLÓ HRM

A jövő közszolgálatának olyan *tehetségeket* kell vonzania, megtartania és fejlesztenie, akik képesek gyorsan reagálni a gyorsan változó körülményekre. A cseh közszolgálatnak is – a magyarhoz hasonlóan – a munkaerő-toborzás, a pályára vonzás és megtartás, egyszóval a *kiválasztási rendszer hatékonyságának* növelésére kell nagyobb hangsúlyt fektetnie, mivel az OECD-tanulmány szerint a kiválasztási rendszerének hatékonysága az OECD-átlag alatt szerepel. A közszolgálati törvény 384/2022. számú módosítása 2023. január 1-jén lépett hatályba, amelynek kimondott célja a közszolgálat hatékonyságának és semlegességének növelése (ahogy arról fentebb a közszolgálati reformoknál írtunk). A módosítás célja, hogy egyszerűsítse a vezető szakemberek

¹⁰¹ OECD 2023: 280.

¹⁰² OECD 2023: 277–278.

¹⁰³ OECD 2023: 25.

felvételére vonatkozó eljárást, és megnyissa az ilyen pozíciókat betöltő versenyeztetést (például a vezető beosztások kiválasztási eljárásainak első fordulóiban a közszolgálaton kívüli jelölteket is felveszik).¹⁰⁴

Csehország sajátosságai közé tartozik, hogy az EU tagállamként 2015-ben utoljára vezetett be külön jogszabályt a közszolgálat irányításáról és működéséről. A 2022-es európai szemeszter Csehországra vonatkozó országjelentése megjegyzi, hogy a közigazgatásnak sajátos kihívásokkal kell szembenéznie a *fiatal köztisztviselők vonzásával*: az Európai Unió közigazgatásának alsó felében található a 39 év alatti köztisztviselők arányát tekintve. Ugyanakkor a toborzás javítása csak az első feladat. Felvétel után az adminisztrációnak biztosítania kell, hogy a személyzet *hatékony karrierfejlesztési lehetőségekhez* férhessen hozzá. E tekintetben biztató, hogy a közigazgatási reform menetrendje hangsúlyt fektet az államigazgatásban a tanulás és a fejlődés minőségének javítására. Az egyik központi kihívás – a pályára vonzás/toborzás és a karrierfejlesztés vonatkozásában – a munkaerőadatok felhasználása a humánerőforrás-stratégiák megfelelő kialakítása és adaptálása érdekében. A cseh adminisztráció azonban az érettség viszonylag korai szakaszában van abban a tekintetben, hogy kifinomult adatkészletekre tudjon támaszkodni. Ezen a *kapacitás kiépítése*, informatikai eszközök beszerzése, valamint az adatokkal dolgozó tisztviselők tudnak változtatni.¹⁰⁵

A tanulmány is megállapítja, hogy egyre specializálódottabb készségekkel rendelkező jelöltek bevonása szükséges a közigazgatásba. Ugyanakkor például az IKT-szektorban a kormányok *nehezen tudnak versenyezni a fizetések terén*, hogy képzett munkaerőhöz jussanak. Más területeken, például az adatszektorban, a technikai fejlődés, a gépi tanulás, a mesterséges intelligencia és a big data kormányzati alkalmazásában rejlik potenciál. Ez előtérbe helyezi a toborzási folyamatokat is, hogy pályára vonzzanak ilyen típusú készségekkel rendelkező jelölteket, és hatékony karrierfejlesztési utakat biztosítanak számukra, hogy meg is tudják őket tartani.¹⁰⁶

¹⁰⁴ OECD 2023: 30–31.

¹⁰⁵ OECD 2023: 277.

¹⁰⁶ OECD 2023: 278.

DIGITÁLIS ÁTALAKÍTÁS

Csehország a gazdasági, a társadalmi és a közszféra átalakítása érdekében komplex, az egész kormányzatra kiterjedő stratégiai programot dolgozott ki *Digitális Csehország Program* néven, amelyet 2018-ban indítottak el, valamint évente frissítik. A program három egymással összefüggő pillért tartalmaz:

1. Csehország a digitális Európában;
2. Csehország információs stratégiája; és
3. Digitális gazdaság és társadalom.¹⁰⁷

Az OECD-tanulmány *kritikaként* fogalmazta meg, hogy számos intézkedés felelőse néhány központi minisztérium (ami így aránytalan terheket ró rájuk), néhány tételhez pedig nincs felelős intézmény megnevezve.¹⁰⁸

Az *első pillér* célja, hogy az Európai Unió szintjén előmozdítsa a digitális menetrend megvalósítását, a programok kormányzati koordinációját, valamint biztosítsa az uniós előírásoknak való megfelelést. A *második pillért* az ottani Belügyminisztérium koordinálja, e pillérben határozták meg a közigazgatási információs rendszerek létrehozásának és működtetésének rendjét. A *harmadik* – szintén egy minisztérium által gondozott – *pillér* célja, hogy országszerte maximalizálja a társadalmi és gazdasági lehetőségeket a digitális átalakuláshoz, miközben minimalizálja a lehetséges negatív hatásokat. Mindhárom pillért kormányzati szinten is koordinálják, azokat az Információs Társadalom Kormányzati Tanácsa (RVIS) irányítja.

2022 januárjában fogadták el a *nemzeti programot*, amelynek egyik fő prioritása a közszféra digitalizálása. A program jelentős változást irányoz elő Csehország digitális kormányzásának irányításában, amely az összes központi kormányzati szervben előmozdíthatja a digitális átalakulást. Ennek érdekében létre kívánják hozni a Digitális Információs Ügynökséget (DIA), amely a központi és helyi önkormányzatok digitális átalakulásának előmozdítását szolgálja, szorosan együttműködve a Digitalizációért Felelős

¹⁰⁷ OECD 2023: 261.

¹⁰⁸ OECD 2023: 269.

Miniszterelnök-helyettesi Kabinettel és az RVIS-szel. Emellett 2025-re tervezték az úgynevezett „digitális alkotmány” végrehajtását (ez a digitális szolgáltatásokhoz való jogról szóló törvény), amely 2025-ig minden polgárnak jogot biztosít a közszféra szolgáltatásaihoz való digitális hozzáféréshez.¹⁰⁹

A Digitális Csehország Program második pillére (*Csehország információs stratégiája*) keretében a cseh kormány kidolgozza tervét a közszféra digitális készségeinek és képességeinek erősítésére. A terv 57 intézkedési pontot tartalmaz, amelyek a közszférán belüli változásokat elősegítő környezet megteremtésére, a szükséges digitális készségek biztosítására a közintézményekben, valamint a meglévő munkaerő kapacitásának és kompetenciájának növelésére irányulnak. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a cseh közszféra továbbra is kihívásokkal néz szembe a megfelelő tehetségek bevonása és megtartása terén. 2022 novemberében a kormányzat úgy határozott, hogy a Digitális Csehország Programon belül külön pillért hoz létre, hogy jobban kezelje ezeket a kihívásokat, és racionalizálja a digitális készségek és kompetenciák fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket a közszférában. A tervezet elkészítésekor a kormány meghatározta a pillér szerkezetét és céljait egyaránt.¹¹⁰

A *digitalizáció* a jövő egyik záloga, ezt Csehország is felismerte, ugyanis nemzeti prioritássá tette a digitális kormányzást, és beruházott a digitális kormányzás irányításába, valamint számos közpolitikába annak érdekében, hogy jobb szolgáltatásokat nyújtson a felhasználóknak. A legmagasabb politikai szinten támogatott, az egész kormányzatra kiterjedő stratégiával jó helyzetben van ahhoz, hogy a digitális kormányzás érettségének elérésére törekedjen.¹¹¹ Az adatok ugyanakkor azt mutatják – köztük a DESI-index is –, hogy az ország a digitális közszoolgáltatások terén az EU-ban az utolsó harmadban van. Az index egyik komponensét kiemelve, például a polgároknak csupán 57%-a veszi igénybe online szolgáltatásokat, ami visszavezethető a szolgáltatások minőségének milyenségére, illetve a regionálisan meglévő

¹⁰⁹ OECD 2023: 262–263.

¹¹⁰ OECD 2023: 269.

¹¹¹ OECD 2023: 13.

különbségekre. Csehország egy, a tanulmányban is szereplő index (OECD digitális kormányzati index) esetében is elmarad az OECD-átlagtól.¹¹²

A kormányzat digitalizációjának javítása szerepel a kormány kulcsfontosságú intézkedései, politikai célkitűzései között. Ez magában foglalja a közszolgáltatások katalógusának 2025-ig történő digitalizálását, a digitális készségek és infrastruktúra fejlesztését, a kormányzati képességek növelését, valamint a digitális kormányzási reformokat is. További megoldásként megemlíthető a kormányzat által indított *Czech Point* nevű kormányzati projekt is. Ennek a programnak a célja, hogy digitális egyablakos ügyintézési és kapcsolattartási pontokat alakítson ki a polgárok számára, és hozzájárult ahhoz, hogy jelentősen bővüljön a polgárok számára digitálisan elérhető szolgáltatások száma (2018-as 60-ról 2020-ra 230-ra nőtt).¹¹³

A digitalizáció hozzájárulhat a *közszféra hatékonyságának növeléséhez és a polgárok igényeinek jobb kielégítéséhez*.¹¹⁴ Éppen ezért az OECD-tanulmány is nagy hangsúlyt fektet a digitalizációval összefüggő fejlesztések előmozdítására. Többek között azt javasolja, hogy a kormányzaton belül, annak szervezeti szintjein is jelenjen meg és erősödjön a digitalizáció témaköre. Emellett a közintézmények igényei is legyenek azonosítva a digitális átalakítás biztosítása érdekében. Végezetül azt javasolja az OECD-tanulmány, hogy ezen intézmények infrastrukturálisan, megfelelő intézményi képességek és kompetenciák terén is megerősödjének. A fentieket központi iránymutatásokkal és a minisztériumok közötti koordinációval, kommunikációs kampányokkal és rendszeres képzésekkel tudja a kormányzat megfelelően támogatni. Így többek között javasolja a joggyakorlatok megosztását, a tudáscserét, valamint – a koherens, egész kormányzatra hatással bíró fejlesztés megvalósulásáért – egyértelmű teljesítménymutatók létrehozását a végrehajtás előrehaladásának értékelése és nyomon követése érdekében.¹¹⁵

¹¹² OECD 2023: 38.

¹¹³ OECD 2023: 38–39.

¹¹⁴ OECD 2023: 39.

¹¹⁵ OECD 2023: 273

ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Fejezetünkben egyrészt a cseh államigazgatás *közzszolgálati jogi szabályozásának* kialakulását és hatályos rendszerét tekintettük át. Ennek keretében megvizsgáltuk a közzszolgálati törvény háttérében meghúzódó jogpolitikai célokat, a törvény főbb sarokpontjait, majd részletesebben is foglalkoztunk a közzszolgálati jogviszony dinamikájával (létesítésével, módosításával és megszűnésével), illetve statikájával (a főbb tartalmi elemekkel, így a képzéssel és a továbbképzéssel, az előmenetellel és a díjazással, a teljesítményértékeléssel, a munka- és pihenőidővel, valamint a hivatásetikával). Másrészt azonban kitérünk egyes *személyzetpolitikai megoldások* (így a jövőbeli foglalkoztatási trendek és jogyakorlatok) bevezetésének lehetőségeire is a közzszolgálati HRM területén. Ezzel összefüggésben áttekintettük a cseh közzszolgálatot és közigazgatást érintő reformtörekvéseket és szakpolitikai célkitűzéseket, intézkedéseket. Különös hangsúllyal foglalkoztunk a cseh közzszolgálatot érintő demográfiai hatásokkal, a digitális átalakulás érdekében tett kormányzati erőfeszítésekkel, illetve a tehetségmenedzsmentre fókuszáló HRM kiépítése érdekében megtett lépésekkel.

A vizsgálat alapján megfogalmazott *következtetéseinket* SWOT-analízis formájában összegezzük (1. táblázat).

1. táblázat: A cseh közzszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
– a 2015-ben hatályba lépett közzszolgálati törvény az Európai Unióval való konszenzus alapján született meg, így a törvény háttérében meghúzódó jogpolitikai célok a modern polgári típusú köztisztviselői rendszerek vívmányaira és sarokpontjaira építenek	– Csehország volt az utolsó olyan EU-tag-állam, amelynek közzszolgálati rendszerét nem elkülönült, közjogi szabályozásra épülő közzszolgálati pragmatika rendezte, így a törvény új jogintézményeinek alkalmazása az intézménytörténeti előzmények hiányában nehézkes, a részletes szabályozás miatt pedig néhány esetben formálissá válik (elsősorban a kiválasztást érintően)

ERŐSSÉGEK

- az új közszolgálati törvény létrehozta a beosztások szervezeti-kataszteri rendszerét, és szigorú összeférhetetlenségi szabályokat vezetett be, ami a kinevezett és szerződéses foglalkoztatottak megfelelő arányának biztosítását és a cseh közszolgálat politikai semlegességét szolgálja, és aminek eredményeként sikerült visszább szorítani a cseh államigazgatásban a patronázs mértékét
- a törvény hatálybalépésével együtt megteremtődtek a közszolgálati HRM központi felügyeletének keretfeltételei is (létrejött a cseh Belügyminisztériumon belül a Közzszolgálati Osztály, valamint az általuk kezelt döntéstámogatási célokat szolgáló Közzszolgálati Információs Rendszer)

LEHETŐSÉGEK

(reformokhoz köthetők)

- a jogalkotó egyszerűsítette és felgyorsította a szabályozás módosításával a toborzást, megnyitotta azt a külső pályázók előtt is már a folyamat elején, nem pedig csak akkor, ha nem találnak megfelelő belső pályázót
- a főtisztviselői pozíciókhoz való hozzáférés javítását és a főtisztviselői mobilitás fokozását tűzték célul a vezetői kinevezés időtartamára vonatkozó korlátok bevezetésével
- az OECD ajánlásainak implementálásával modernizálható a cseh közszolgálati HRM rendszere (például a toborzás és a kiválasztás egyszerűsítésével, a főtisztviselők kiválasztása hatékonyságának növelésével, a munkáltatói márkaépítés fejlesztésével, a képzési és továbbképzési stratégia kidolgozásával vagy a tény- és adatalapú döntéstámogatási rendszer további fejlesztésével)

GYENGESÉGEK

- a politikai és szakmai funkciók elválasztásának elve helyenként sérülhet (az egyéni teljesítményértékelés alapján akár már egy negatívan záruló értékelés is a főtisztviselők felmentéséhez vezethet, és a kiválasztási bizottságok kialakításának szabályai sem feltétlenül biztosítják az alapelv következetes érvényesülését)
- a közszolgálati HRM központi felügyeletét egy független személyzetpolitikai centrum létrehozásával tervezték megoldani, de a jogalkotó végül másképpen döntött, és minisztériumi keretekben hozta létre a Közzszolgálati Osztályt, így a függetlenség csak korlátozottan érvényesülhet

VESZÉLYEK

(reformokhoz köthetők)

- a toborzás egyszerűsítése, hatékonyságának növelése a kiválasztás demokratizmusának csökkenéséhez eredményezheti
- a tapasztalatok egyelőre alacsony hatásfokról tanúskodnak az új etikai és bejelentővédelmi rendszer eredményességét illetően, ezért a hatékonyság növelése mellett nem szabad megfeledkezni a közigazgatás integritásának folyamatos erősítéséről sem
- az OECD ajánlásainak megvalósítása során fontos, hogy a reformintézkedéseket társadalmi (különösen szakszervezeti) egyeztetés, előzetes (különösen jogalkotási) hatásvizsgálat után, megfelelő (különösen tudományos és szakmai) vizsgálatokat felhasználva, komplex módon, stratégiai tervezést követően vezessék be (ennek hiányában a reformok nem konvergálnak, s így alacsony hatásfokot érnek el)

- a cseh közigazgatás korszerűsítését szolgálja az *Ügyfélközpontú közigazgatás 2030* című kormányzati reform, amelynek célja többek között a közszolgáltatások minőségének és hozzáférhetőségének javítása
- a fiatal munkaerő vonzását szolgálja az OECD ajánlásainak végrehajtása; biztató, hogy a közigazgatási reform az államigazgatás személyi állományát érintően a tanulás és a fejlődés minőségének javítására is nagy hangsúlyt fektet (erre már a *Digitális Csehország Program* is kitér)
- a speciális (elsősorban IKT-) készségekkel rendelkező munkaerő bevonása sokat javítana a közigazgatási rendszer működésének hatékonyságán
- a *Digitális Csehország Program* átfogó jelleggel, több pillére épülve törekszik a cseh gazdaság, társadalom és közsféra digitális átalakítására
- a *Czech Point* című program a digitális egyablakos ügyintézési és kapcsolattartási pontokkal erősítheti a digitalizációt és az ügyfélközpontú közigazgatást
- az *Ügyfélközpontú közigazgatás 2030* című kormányzati reform végrehajtása ugyanakkor nehézségekbe ütközik, annak eredményességéhez többek között a kormányzat egészére kiterjedő koordináció hiányosságainak kezelésére lenne szükség
- a népesség előregedése jelentős hatással van a cseh közsférában dolgozó munkaerőre, a következő tíz évben a jelenlegi közigazgatási alkalmazottak közül sokan nyugdíjba vonulnak, ami utánpótláspolitikai szempontból veszélyeket hordoz magában
- a kormányok nehezen tudnak lépést tartani a versenyszférával a fizetések terén a speciális készségekkel rendelkező, képzett munkaerő bevonása tekintetében
- a *Digitális Csehország Program* megvalósítását negatívan érinti, hogy számos intézkedés felelőse néhány minisztérium, és néhány tételnek nincs felelős intézménye
- a DESI- és az OECD-index alapján a digitális átalakítás sok munkát igényel még, jelenleg Csehország a digitális közszolgáltatások terén az EU-ban az utolsó harmadban van

Forrás: a szerzők szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogforrások

- Act No. 218/2002 Coll. on Service of State Employees in Administrative Authorities and Remuneration of these Employees and Other Employees in the Administrative Offices (Szolgálati törvény)
- Act No. 234/2014 Coll. on Civil Service Act of 1 November 2014 (Közszolgálati törvény)
- Act No. 262/2006 Coll. on Labour Code (Munka törvénykönyve)
- Act No. 312/2002 Coll. on Local Government Officials and Amending Certain Acts.
- Act No. 361/2003 Sb. on Service of Members of the Security Corps
- Constitution of the Czech Republic of December 16, 1992. Online: www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr
- Government Decree No. 36/2019 Coll.
- Government Decree No. 464/2022 Coll.
- Governmental Decree No. 145/2015 Coll.

Irodalom

- ADRIAN, Jean-François (2014): Czech Republic: a New Boost for the Civil Service. *Responsive Public Management*, (66), 1–2. Online: <https://short-link.me/19CTJ>
- BOHATA, Marie et al. (2022): Public Administration Ethics in the Czech Republic. *Journal of East European Management Studies*, 27(2), 210–232. Online: <https://doi.org/10.5771/0949-6181-2022-2-210>
- BOLD, Frank (2015): *Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic*. Brno. Cseh Statisztikai Hivatal statisztikái. Online: www.czso.cz/csu/czso/home
- DVORAKOVA, Zuzana (2018): Characteristics of HRM in Czech Public Administration. In RAGÓ Kinga – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humán erőforrás-gazdálkodás és a humán tőke reformja*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- European Commission (2014): *Czech Republic to the EU Anti-Corruption Report*. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final ANNEX 3. 2024. november 16. Online: <https://short-link.me/15h2D>
- GYÖRGY István (2018): A közszolgálat fogalma, a közszerő és a magánszerő területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 13–22.
- HALÁSZ Iván (2011): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: CompLex Kiadó, 699–726.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem: Állam- és Jogtudományi Kar.
- JANDEROVÁ, J. – SKŘIVÁNKOVÁ, M. (2014): Civil Service Reform in the Czech Republic and Protection of Civil Servants' Rights in Light of European Courts' Case Law. *International Journal of Economics and Statistics*, 2, 127–136.
- KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): *More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexurity Approach Help?* EIPAScope, (1), 15–22.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó.
- MATĚJOVÁ, Lenka – GODAROVÁ, Jana (2014): *Civil Service Act – Opportunity or Threat for Public Administration of the Czech Republic*. International Conference on Economics, Social Sciences and Languages (ICESL'14) May 14–15, 2014 Singapore.
- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik (2009): *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. SIGMA Papers, No. 44. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>
- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik (2011): The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(2), 231–260. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01523.x>
- MEYER-SÄHLING, Jan Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016a): *Perils of Politicization: Adding the Perspective of Public Officials to the Study of Bureaucracy and Corruption in Post-Communist Europe*. Version May 2016 – Accepted for publication in Public Administration.

- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016b): Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries. *Public Administration*, 94(4), 1105–1123. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12276>
- Ministry of Regional Development (2014): *Partnership Agreement for the Programming Period 2014–2020 Czech Republic. Cseh Köztársaság Partnerségi Megállapodás 2014–2020*. Online: www.dotaceu.cz/getmedia/92b60oco-fa29-4467-a758-9696268dcefb/CZ-PA-adopted-by-EC-20140826.pdf?ext=.pdf
- OECD (2023): *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>
- PETROVICS Zoltán (2015): Munkaidő és pihenőidő. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 153–183.
- POSPÍŠIL, Petr (2015): *Civil Service Act – A Complicated Birth of New Legislation*. 13th International Scientific Conference "Economic Policy in the European Union Member Countries" September 2–4, 2015, Karolinka, Czech Republic.
- RYBAR, Marek – PODMANIK, Milan (2020): The Politics of Appointment of Top Civil Servants: Career Backgrounds and Civil Service Politicization in the Czech Republic. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 75–92. Online: <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0015>
- URBAN, Petr (2019): *Civil Service Ethics in the Czech Republic: Recent Developments and Challenges*. Prague: Institute of Philosophy, Czech Academy of Sciences.

Internetes források

- Piac & Profit (2024): Pocsék teljesítményt nyújtott a cseh gazdaság. *Piac & Profit*, 2024. január 30. Online: <https://piacesprofit.hu/cikkek/gazdasag/pocsek-teljesitmenyt-nyujtott-a-cseh-gazdasag.html>
- Trading Economics [é. n.]: *Czech Republic GDP*. Online: <https://hu.tradingeconomics.com/czech-republic/gdp>

AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG
KÖZIGAZGATÁSÁNAK
KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA
ÉS HRM-TENDENCIÁI¹

Az *angolszász modell* az államszervezés több területén mintaadóként szolgált sokak számára az elmúlt századokban. Ez igaz a köztisztviselők foglalkoztatási rendszerére is. A közszerológati foglalkoztatás szabályozása keretjellegű, a közszolgáati szervek jelentős autonómiát élveznek a humánerőforrás-gazdálkodás terén. A brit közszolgáati rendszer a nyílt rendszerek közé sorolható, ahol a szervezetek a központi előírások és ajánlások figyelembevételével, de saját szabályozás szerint működtetik kiválasztási, előmeneteli, javadalmazási, besorolási és teljesítményértékelési rendszereiket. Az angolszász közszolgálatra jellemző az erős humánerőforrás- (HR-) szemlélet és -gyakorlat, modern HR-folyamatok széles köre működik, és folyamatosak a reformok.

A kormányzati honlapon (gov.uk) az információk széles köre elérhető, beleértve jogszabályokat, útmutatókat, ajánlásokat (Guidance) és a legfrissebb kutatási eredményeket. Ez a megoldás támogatja a *közszolgálat átláthatóságát*, növeli a közbizalmat és a hitelességet. Segíti a szervezeteket és a döntéshozókat abban, hogy a legjobb gyakorlatok és irányelvek alapján dolgozzanak, előmozdítva az egységes, igazságos és hatékony személyzeti politikát. A kutatók számára is hasznos, mivel hozzáférést biztosít a folyamatosan frissített adatokhoz és elemzésekhez.

¹ Jelen fejezet PAKSI-PETRÓ 2020, valamint GYÖRGY 2019 felhasználásával készült.

ADATOK, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Az évente megjelenő úgynevezett *Civil Service Statistics* jelentés átfogó képet nyújt az Egyesült Királyság közszolgálatának (*civil service*) jelenlegi helyzetéről, főbb demográfiai és *strukturális jellemzőiről*.

A *statisztikai elemzés* többféle adatot gyűjt annak érdekében, hogy bemutassa a dolgozók összetételét, a foglalkoztatási trendeket és a munkaerőpiaci változásokat. A jelentés vizsgálja a munkaerő létszámát és struktúráját (munkavégzési formákat, teljes/részmunkaidő, regionális eloszlás). A *demográfiai jellemzők* részletesen mutatják be a nemek, az életkor, az etnikai hovatartozás, a fogyatékossg és a szexuális orientáció szerinti megoszlást. A *munkakörökre és beosztásokra* vonatkozó rész a hierarchia különböző szintjein dolgozók adatait tartalmazza, beleértve végrehajtói, magasabb végrehajtói, szenior, valamint felsőbb vezetői szinteket. A fizetési adatok részletes elemzése szintén lényeges eleme a jelentésnek. Az egyenlő bérezés fontos törekvésük. Az átlagfizetés és a nemek közötti bérszakadék mérése révén átfogó képet kaphatunk a bérezés egyenlőségéről és a bérezési rendszerek hatékonyságáról. Nagyon hasznos, hogy a jelentés kiterjed a *munkaerő-forgalomra* vonatkozó adatokra is, beleértve az új belépők és a kilépők számának nyilvántartását. Ez lehetővé teszi, hogy nyomon kövessék a munkaerő stabilitását és a fluktuációs arányokat. A közszolgálat *fluktuációs rátája* a korábbi években 8,9% volt, 2022/2023-ban 7,5%.²

2024 júniusában a tágabb közsférában becslések szerint 5,94 millió munkavállaló dolgozott.³ Ezen belül 2024. márciusi adatok szerint a civil service-ben 542 840 főt foglalkoztattak.⁴ 2024 júniusában 546 000-en dolgoztak itt, ami 3000 fős (0,4%-os) növekedést jelent 2024 márciusához képest, és 24 000 fős (4,6%-os) növekedést 2023 júniusához képest.⁵ 2024 júniusában az Egyesült Királyságban a foglalkoztatottak *összlétszáma*

² Cabinet Office 2022.

³ Office for National Statistics 2024.

⁴ Cabinet Office 2024g.

⁵ Office for National Statistics 2024.

32,9 millió fő volt. A civil service-ben dolgozók az összes foglalkoztatottnak körülbelül az 1,66%-át teszik ki.⁶

A tisztviselők *átlagéletkora* 44 év, ami nem változott 2023 óta, ugyanakkor tízéves összehasonlításban csökkent a 2014-es évben mért 47 évről. Tehát kisebb mértékű fiatalodás érzékelhető az állomány összetételében. A 40 év alatti köztisztviselők aránya 40,0%, ami minimális emelkedést jelent a 2023-as 39,0%-hoz és a 2014-es 29,9%-hoz képest.⁷ Ezen belül a Z generációba (1996–2012 között születettek) tartozók aránya 20% körüli lehet, de ők jelenleg még leginkább adminisztratív pozícióban dolgoznak. Az úgynevezett főtisztviselők [*senior civil service* (SCS)] esetében az átlagéletkor 48 év.⁸

A közszolgálatban több nő (54,5%) dolgozik, mint férfi (45,4%). Ugyanakkor a magasabb szinteken (G6/G7 és SCS) a férfiak vannak többségben. Azonban a nők aránya a vezetői szinteken növekszik. 2024-ben az SCS szinten dolgozók 48,2%-a nő, szemben a 2023-as 47,9%-kal és a 2014-es 37,9%-kal; hasonlóképpen a G6/G7 szinten dolgozók 49,8%-a nő 2024-ben, ami emelkedés a 2023-as 49,5%-hoz és a 2014-es 43,0%-hoz képest.⁹

A legfrissebb, 2024. márciusi adatok szerint a civil service-ben a *vezetői pozíciót* betöltők aránya 15,6%.¹⁰ Az *átlagfizetés* besorolási szintenként változik, de az adminisztratív szinteken hozzávetőleg 24 000 font, míg az SCS szinten 89 000 font körüli. A nők alulreprzentáltak a legmagasabb fizetési negyedben (47,6% a férfiak 52,4%-ához képest), és túlreprzentáltak a legalacsonyabb fizetési negyedben (61,8% a férfiak 38,2%-ához képest).¹¹

⁶ Cabinet Office 2024g.

⁷ Cabinet Office 2024g.

⁸ Institute for Government 2024b.

⁹ Cabinet Office 2024g.

¹⁰ Cabinet Office 2024g.

¹¹ Cabinet Office 2024g.

ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS ÉS KÖZIGAZGATÁS

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) *unitárius állam*. Négy országrésze: Anglia, Észak-Írország, Skócia és Wales. Parlamentáris monarchia, államfője III. Károly király. A Parlament Londonban, az ország fővárosában van.

A jogrendszer a római jogon alapuló kontinentális jogrendszerrel szemben az angolszász hagyományoknak megfelelő szokásjogra épül. Az esetjog (precedensek) szerepe a döntő, ez a common law. A brit *történeti alkotmány*, amely nem írott vagy kartális jogszabály, hagyományosan három fő hatalmi ágot különít el: a törvényhozást (Parliament), a végrehajtást (The Executive) és az igazságszolgáltatást (The Judiciary).

A kormányzati működés alapja a *Westminster-rendszer*. A parlament és a kormány mint hatalmi ágak elválasztására nem kerül sor, a kormány tagjai alapvetően parlamenti (alsóházi) képviselők. A szűkebb értelemben vett kormány a kabinet. A *végrehajtó hatalom intézményei*: az uralkodó, a Korona, a Királyi Államtanács, a Kabinet és Őfelsége Közzolgálat (His Majesty's Civil Service). A végrehajtó hatalom névlegesen az uralkodó kezében van, de ezt a kabinetet keresztül és annak „tanácsára” gyakorolhatja. A kabinet a legrangosabb koronaminiszterekből áll, akiket az uralkodó államtitkárnak (State Secretary) nevez ki. Hazai fogalomkészletet alapul véve ők tekinthetők az érdemi minisztereknek. A *közzszolgálatért felelős miniszteri pozíció*t először 1968-ban hozták létre (Minister for the Civil Service). Betöltője a mindenkori miniszterelnök, aki a közzszolgálat szabályozásáért felelős. Az úgynevezett Civil Service Management Functions Act of 1992 lehetővé teszi számára, hogy ebből hatáskört delegáljon más miniszterekre.

A KÖZZSZOLGÁLAT MŰKÖDTETÉSÉBEN
RÉSZT VEVŐ SZERVEK

A közzszolgálat szervezeti rendszerében alapjában véve három fő kategóriát különítenek el: vannak a *minisztériumi besorolású szervek* (Ministerial

Departments), a *nem minisztériumi* formában működő *kormányzati szervek* (Non-Ministerial Government Departments – NMGDs) és az *egyéb, közszolgálati dolgozók* (*other public servants*). Ez utóbbi a legszélesebb és legnépesebb kategória.

Fontos elhatárolni, hogy mely rétegek minősülnek köztisztviselőnek (*civil servant*), és melyek nem. A bíróságok, a magisztrátusok, a rendőrség, a honvédség, a tűzoltók, a tanárok nem köztisztviselők. Őket legnagyobb számban a nemzeti egészségügyi szolgálat (National Health Service – NHS) és a helyi önkormányzatok foglalkoztatják. Ők a közszolgálati dolgozó (*public servant*) kategóriába sorolhatók.

Köztisztviselőnek (*civil servant*) azok minősülnek, akik a Korona alkalmazásában állnak. Sokuk különféle minisztériumnál tevékenykedik, tehát a közigazgatási hierarchia csúcsán álló szervezeteknél. A parlamenti dolgozók ettől is elkülönülnek.

A *minisztériumi besorolású szervezetekben* (Ministerial Departments) tevékenykedő foglalkoztatottak a kormányzathoz tartoznak, a civil service részei, nevezhetjük őket köztisztviselőnek. A köztisztviselők a Korona szolgálói, a minisztereknek tartoznak felelősséggel. A köztisztviselők közti mobilitási lehetőség magas, az egyes szervezetek között szabadon áthelyezhetők minden formalitás nélkül. Az áthelyezés jellemző és nagyon rugalmas, gyors is lehet, és akár tömeges. Ebbe a kategóriába jelenleg 24 szervezet tartozik, például az Attorney General's Office vagy a Cabinet Office.¹² Az idetartozó szervezetek felett a miniszterek direkt kontrollt, napi szintű felügyeletet gyakorolnak.

A *nem minisztériumi* formában működő *kormányzati szervezetekben* (Non-Ministerial Government Departments – NMGDs) dolgozók is köztisztviselők, szintén a civil service kategóriába tartoznak. A fő különbség, hogy függetlenek a miniszterektől, nem is nekik tartoznak beszámolni tevékenységükről, hanem a Parlamentnek. Nagyon eltérő státuszú szervezetekről van szó ebben a kategóriában. A kormányzati honlap szerint aktuális számuk 20. Ilyen például a His Majesty's Land Registry vagy a National Crime Agency.¹³

¹² www.gov.uk/government/organisations.

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/government-ministers-and-responsibilities/list-of-non-ministerial-departments-and-executive-agencies-html>

A közszoigálat többi rétege nem tartozik közvetlenül a kormányzathoz, nem a civil service, hanem a public service részei. Ők az Other Public Servants, tehát az *egyéb közszolgálati dolgozók*. Az idetartozó szervek típusai:

- nem miniszterialis közszervek (Non-Departmental Public Bodies – NDPBs vagy Quangos);
- nemzeti egészségügyi szolgálat (The National Health Service – NHS);
- fegyveres erők (The Armed Forces);
- rendőrség (Police);
- köztestületek (Public Corporations, így például a BBC televízió);
- helyi önkormányzatok (Local Authorities).¹⁴

A központi és helyi hatóságok közötti legfontosabb kapocs a miniszterelnök-helyettes irodája (Office of the Deputy Prime Minister), valamint az egyes oktatásért, egészségügyért felelős ügynökségek: Department for Education and Skills, Department for Work and Pensions, Department of Health and the Home Office.

A közszoigálat feje a *miniszterelnök*. A közigazgatás feje a *miniszter*. Ugyanakkor a minisztériumok és maguk a szervezetek nagy fokú szabadságot élveznek az állomány foglalkoztatásának szabályozását illetően.

A KÖZSZOLGÁLATI JOG FORRÁSAI ÉS ALAPELVEI, A KÖZTISZTVISELŐK FOGLALKOZTATÁSI SZABÁLYAI

Az angolszász jogrendszer jellegzetességei megmutatkoznak a köztisztviselői rendszer szabályozásában is. *Nincs* az Egyesült Királyság egész közszoigálatára vagy a szűkebben vett közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó hatályos egységes *jogállási törvény* vagy más jogszabály. Az egyes humán folyamatokra, jogviszonyelemekre, magatartási szabályokra különféle normákat alkotnak. Az alapvető jogszabályok rendkívül stabilak, ritkán változnak.

¹⁴ STANLEY 2018.

A különböző útmutatók ugyanakkor gyakran, akár évente módosulnak, egészülnek ki új elemekkel.

Az *alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény* (Constitutional Reform and Governance Act 2010) szabályozza a köztisztviselői jogállás egyes elemeit: a köztisztviselők magatartási szabályainak (kódexének) kiadására vonatkozó rendelkezéseket és a köztisztviselők kiválasztásának alapelveit.

A *Civil Service Code* (CSC) szabálygyűjtemény hatályos verzióját 2015-ben frissítették. A CSC minden tisztviselő által betartandó jogszabályi útmutatás, magatartási, etikai rendelkezések gyűjteménye. A fő értékek (*core values*): integritás (*integrity*), őszinteség (*honesty*), tárgyilagosság (*objectivity*) és pártatlanság (*impartiality*). A CSC viselkedési szabályokat is előír, amelyeket a tisztviselőknek hivatali minőségükben be kell tartaniuk.¹⁵

A *Civil Service Management Code* (CSMC) a kormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselők foglalkoztatási szabályzatának, karrierrendszerének keretszabályait tartalmazó gyűjtemény. A szabálygyűjtemény összefoglalja és az egyes közigazgatási szervekre (departments, agencies) delegálja a foglalkoztatás részleteinek kidolgozását. Saját szervükre vonatkozó személyzeti politika megalkotását irányozza elő a dokumentumban foglalt fő szabályok érvényesítése mellett. Olyan rendelkezéseket és utasításokat tartalmaz, amelyeket a köztisztviselők foglalkoztatása során be kell tartani.

A CSMC a *személyzeti politika* alábbi fő területeit szabályozza:

- toborzás, kiválasztás, próbaidő (recruitment and probation);
- esélyegyenlőség (equal opportunities);
- egészség és munkabiztonság (health and safety);
- magatartási szabályok és fegyelem (conduct and discipline);
- vezetés és fejlesztés (management and development);
- kompenzáció és javadalmazás (pay and allowances);
- költségtérítések (expanses);
- munkaidő, szabadság, jelenlét (hours, holidays and attendance);
- munkaerő-átcsoportosítás (staff redeployment);
- jogviszony megszűnése (leaving the Civil Service);
- jogorvoslat és ingyenes jogi képviselő (appeals and legal representation at public expense).¹⁶

¹⁵ Constitutional Reform and Governance Act 2010.

¹⁶ Civil Service 2016.

A szabályozás *jogi alapját* az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény (Constitutional Reform and Governance Act 2010) jelenti, amely alapján a közszolgálatért felelős miniszter felhatalmazást kap a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozására. A törvény hatálya kiterjed a központi közigazgatás összes szervére és állományára, beleértve a skót és a walesi közigazgatási szervek állományát is. A szabályozás felhatalmazza a skót végrehajtási minisztert és a walesi nemzetgyűlés kormányát arra, hogy a helyi közigazgatási életviszonyoknak megfelelő részletszabályokat megalkossák. A *felhatalmazás* kiterjed például a köztisztviselők besorolására és javadalmazására (kivéve a Senior Civil Service állomány vonatkozásában, amelynek szabályozása központi szinten marad). A jogviszony *egyéb elemeinek* szabályozásában, például az elismerési formák, juttatások, költségtérítések, szabadságolás, munkaidő, teljesítmény és előléptetés, rugalmas foglalkoztatás, nyugdíjazási kor stb., önálló rendelkezéseket alkothatnak.¹⁷ A szabályozás felszólítja a szervezeteket, hogy *saját szabályzataikat* jellemzően *kézikönyv* (Handbook) formájában adják ki, és tegyék elérhetővé minden foglalkoztatott számára. A kormányzati iroda (Cabinet Office) fenntartja a jogot arra, hogy a helyi szintű szabályozást *felügyelje*, ugyanakkor a szükséges mértéken túl nem szándékozik beavatkozni a helyi ügyekbe.

AZ EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS ELJÁRÁSAI, MÓDSZEREI

Az Egyesült Királyságban a közszolgálati személyzeti politika szabályozottsága viszonylag rugalmas. A *keretszabály* jellegű előírásokon belül az egyes közigazgatási szervek rugalmasan szabályozhatják saját személyzeti politikájukat. Szigorúbb és *részletesebb előírások* a *magasabb vezetői beosztású tisztviselőkre* vonatkoznak. Az alacsonyabb besorolási kategóriákba tartozó állomány menedzselésében a szervezetek magas fokú önállóságot kapnak. A maguk által meghatározott keretek között végzik az emberierőforrás-

¹⁷ Civil Service 2016.

gazdálkodás és -menedzsment feladatait. A főtisztviselőkre vonatkozóan országos szinten meghatározott normák irányadók.¹⁸

A közigazgatás feladatainak ellátása a szakpolitikákat kidolgozó minisztériumok és a jelentős autonómiával rendelkező végrehajtó szervek között oszlik meg. A kormányzat HR-központja stratégiai koordinációt végez. A *HR-feladatok* a minisztériumokhoz delegáltak. Különösen a munkakör-értékelés, a javadalmazás, a kiválasztás, a munkafeltételek biztosítása, a munkavégzés szabályainak meghatározása, illetve a teljesítményértékelés.

Az OECD felmérései szerint az Egyesült Királyság közszolgálatában az emberierőforrás-menedzsment tevékenysége *kiemelkedő*.¹⁹ A humán-erőforrás-tevékenység során minden tipikus HR-folyamatot fellelhetünk a rendszerben. A toborzás-kiválasztás, az utánpótlás-politika, a karrier-menedzsment, a teljesítményértékelés, a javadalmazás és az ösztönzés mind rugalmas, a HR-centrumokat, a magán-HR-intézményeket és az érdekképviselői szerveket is bevonó rendszerben működik. Ezt példázza, hogy kormányzati szinten együttműködnek az úgynevezett Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) magánintézménnyel. Partnerséget tartanak fenn több neves képzőintézménnyel is, mint például a Saïd Business School, London School of Economics.

TOBORZÁS, KIVÁLASZTÁS, JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE

A köztisztviselők kiválasztása különös jelentőséggel bír az Egyesült Királyság közszolgálati rendszerében, hiszen a tisztviselők gyakorta egész életpályájukat a központi közigazgatásban töltik, még ha különböző szerveknél is. A szakmai *érdemeken alapuló kiválasztást* komolyan veszik.²⁰ A kiválasztási eljárások gondozása az úgynevezett *Civil Service Commission* feladata. A végrehajtó típusú, nem kormányzati szerv a kormányzattól függetlenül működik, és a Kabinetiroda (Cabinet Office) finanszírozza működését.²¹

¹⁸ LINDER 2014 és TEMESI 2018.

¹⁹ OECD 2023.

²⁰ GYÖRGY 2019.

²¹ Civil Service Commission 2018.

A kiválasztási eljárás gazdagon szabályozott, azok betartásáért a testület felel. A kiválasztásnak mindig szakmai érdemeken alapulónak (*merit-system*), nyitottnak és igazságosnak kell lennie. A *Kiválasztási Alapelvek* (*Recruitment Principles*)²² és egyéb dokumentumok, így például a *Közzszolgálati Kompetencia Keretrendszer* (*Civil Service Competency Framework*) segítik a kiválasztás szakmai lebonyolítását. Ez utóbbi 10 olyan kompetenciát sorol fel és definiál, amelyek birtokában a pályázók alkalmasak a közzszolgálati állások betöltésére.

A kormányzati szervek maguk felelősek az állomány feltöltéséért és az előmenetelért. A legfelsőbb pozíciókról a miniszterelnök dönt. Kiemelt szerepet kap az esélyegyenlőség biztosítása a nők, az etnikai kisebbségek és a fogyatékkal élők számára.²³

A kiválasztási eljárás a toborzással kezdődik. Ennek során a közigazgatási szervek közzétesznek minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről. A szerveknél *kiválasztási központok* (*assessment centres*) működnek, amelyek biztosítják a szakmai érdemeken alapuló kiválasztást (*merit-based selection*). A jelentkezőknek többkörös szóbeli és írásbeli készségeket, képességeket és kompetenciákat felmérő megmérettetéssorozaton kell részt venniük. A pontszámokról és a jelöltekről egy kiválasztási bizottság dönt, majd a felállított rangsor alapján javaslatot tesz a kinevezésre.²⁴ A tisztviselőket többnyire határozatlan időre és teljes állásra nevezik ki. Azok, akik nem jutnak be egy adott álláshelyre, tartaléklistára kerülnek. A *Success Profiles* keretrendszer bevezetésével a toborzás és előléptetés során a jelöltek képességeit, technikai tudását, viselkedését, erősségeit és tapasztalatait veszik figyelembe.²⁵

²² Civil Service Commission 2018.

²³ Civil Service 2018.

²⁴ Lásd a brit közzszolgálat kiválasztásáról részletesebben: HAZAFI – LUDÁNYI 2022: 86–88.

²⁵ Cabinet Office 2024a.

PÁLYABIZTONSÁG, JOGVISZONY
MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

Korábban bevett hagyománya volt az úgynevezett élethosszig történő foglalkoztatásnak, szolgálatvállalásnak, de mára ez már megszűnt. A közigazgatási tisztviselők ugyanolyan pályabiztonsággal rendelkeznek, mint bármely más munkavállaló. Ez azt jelenti, hogy ha egy tisztviselő helytelenül viselkedik (megszegi a kötelességét), elmozdítható a pályáról.

A jogviszony megszüntetésének jogi alapja *királyi előjogon* nyugszik. A köztisztviselő az uralkodót szolgálja, aki őt elvileg bármikor felmentheti minden indok nélkül. Természetesen a modern világban egyetlen közigazgatási szerv sem merné önkényesen, minden alaposabb indok nélkül felmenteni a köztisztviselőjét. A jogviszony megszűnését indokolhatja például a rossz eredményeket hozó teljesítményértékelés, de csak végső esetben. Az elbocsátást több lépés megelőzi, például elbeszélgetés a teljesítményértékelés eredményéről, valamint a teljesítmény javítását célzó motiváló intézkedések. A nem kívánatos együttműködés esetén jellemző a más szervhez való átirányítás, tehát a szervezetrendszeren belüli továbbfoglalkoztatás. A jogviszony megszűnésének gyakori indoka a kormányzati létszámcökkentés, ilyenkor a tisztviselők jelentős végkielégítésre jogosultak.²⁶

A felmentés más eseteivel kapcsolatban megállapítható, hogy azokra a tisztességes eljárás követelményén túl nincs releváns jogi előírás. Jelenleg a tisztviselők, ha tisztességtelennek tartják a felmentésüket, egyenesen a bírósághoz fordulhatnak.

ELŐMENETEL, DÍJAZÁS, MOBILITÁS

A jövedelmi struktúra kialakításának kiindulópontja a *munkakör*. Minden közszolgálati szervnek megvan a központi előírásoknak megfelelően

²⁶ GYÖRGY 2019.

kialakított, saját illetmény- és besorolási rendszere. Az illetménytáblák helyett *fizetési sávokat* (pay ranges) és fizetési osztályokat (pay bands) alkalmaznak, amelyeknek minimuma és maximuma van. A köztisztviselők egy jelentős csoportjánál (akik a magyar szabályozás szerint inkább a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá esnének) *független illetmény-felülvizsgálati testületek* (pay review bodies) állapítják meg az illetményváltoztatásokat.²⁷

Az *előmenetel* legkevésbé a szénioritás, inkább a teljesítmény és egyéb tényezők függvénye. A fizetési besorolásokat az adott szervezet határozza meg, központi keretszabályok és költségvetési keret alapján. A szervezetek feladata a bérek kigazdálkodása a központi költségvetési előirányzatoknak megfelelően. A konkrét javadalmazási politika kidolgozása az adott minisztérium (miniszter) feladata. A végrehajtás, tehát az egyes tisztviselők illetményének meghatározása pedig a közigazgatási államtitkár (Permanent Secretary) hatásköre. Az átlagbér 2024-ben 33 980 font volt.²⁸ (A részletesebb fizetési adatokat lásd az *Adatok, általános jellemzők* című alfejezetben.)

Az előléptetések és az előmenetelek rendje tekintetében szintén *szabad kezet kapnak a szervezetek*. Csak általános előírásokat fogalmaz meg a szabályozás. Ezeket úgynevezett *Staff Handbook*-ba kell foglalni, egyebekben a saját szervezetre vonatkozó szabályozás rugalmasan alakítható. A szabályozás elkészítése során figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére és a korábbi jógyakorlatokra (good practices). Javadalmazás esetén ugyanaz a logika érvényesül, kiegészítve azzal, hogy a CSMC meghatározza a fő princípiumokat, amelyeket érvényesíteni kell a *díjazás rendszerének* kialakítása során:

- a racionális közpénzfelhasználás követelménye;
- pénzügyi kontroll gyakorlása;
- a díjazási rendszer rugalmassága;
- szoros és hatékony kapcsolat a díjazás és a teljesítmény között.

²⁷ PETRÓ – STRÉHLI-KLOTZ 2014.

²⁸ Cabinet Office 2024g.

A szervezetek jogukban áll különböző juttatásokat, jutalmakat meghatározni, amelyek a jó teljesítményt honorálják és a különféle költségtérítéseket is biztosítják.

Rugalmas *központi előírások* vannak a javadalmazásra. Minden évben útmutatót adnak ki, amely a közszolgálat javadalmazási előírásait tartalmazza. Előírják, hogy egy-egy új szabályt legalább háromévente kötelező felülvizsgálni. Az értékeléseket meg kell küldeni a központi kontrollt gyakorló Kabinetiroda részére.²⁹

Az egyes szervezetek és munkakörök közötti jövedelmi aránytalanságok elkerülésére szintén rugalmas útmutatók alkalmazásával védekeznek. Be kell tartani az *egyenlő javadalmazás szabályait*, amelyeket az úgynevezett Code of Practice on Equal Pay³⁰ tartalmaz.

A központi közigazgatásban dolgozó köztisztviselőknek saját besorolási rendszerük van, amely sokszor változott az idők során. Az úgynevezett *senior grades* (Deputy Director/Grade 5 level and above) kiemelkedő besorolások, a Senior Civil Service-hez tartoznak. A Senior Civil Service szintje alatt minden szerv saját besorolási struktúrát alkalmazhat, de természetesen a központi előírásoknak meg kell felelniük.

A központi közigazgatásban általánosságban öt különböző *besorolást* alkalmaznak, ezen belül többféle munkakör is elkülöníthető. Most példák következnek az egyes szintekbe tartozó munkakörökből:

1. Administrative Assistant/Administrative Officer (AA/AO): A junior szint. Ezek a munkatársak adminisztratív háttérmunkát végeznek, támogatják az operatív napi feladatellátást. Így például az étkeztetést.
2. Executive Officer (EO): Ezen a szinten támogató munkát látnak el, bármely területen. Idetartozik például a vezetői asszisztencia, a HR, az IT, a pénzügy, a kommunikáció.
3. Senior Executive Officer/Higher Executive Officer (SEO/HEO): Kiemelt tanácsadói munkát látnak el például a politikai tanácsadók vagy középvezetők.

²⁹ Cabinet Office 2024c.

³⁰ Equality and Human Rights Commission 2011.

4. Grades 6 and 7 civil servants: Jellemzően politikai felelősséggel rendelkező senior szakemberek, vezetők.
5. Senior Civil Service (SCS): A legfelsőbb kategória. Ezek a főtisztviselők jellemzően nagyobb szervezeti egységeket irányítanak.³¹

Az előrelépésben fokozott szerepet kaphat a *teljesítmény*, de az illetmény összegét legnagyobb mértékben a betöltött munkakör határozza meg. Azonban az adott személy teljesítménye ezt bizonyos mértékben kiegészítheti. Az adott besoroláshoz tartozó béreket a munkakör-értékelés eredményei alapján különböző testületek kalkulálják ki. Az illetmény meghatározásában a *béralkunak* is szerepe van.³²

Nem egységes azonban a *teljesítményalapú javadalmazás* gyakorlata sem. A teljesítményalapú illetményezés leginkább a magasabb közzszolgálati vezetői munkakörökben jellemző. Az illetménypolitika teljesítményorientált, a legmagasabb fokozatba sorolt köztisztviselők illetménye csak teljesítménynövekedés esetén emelhető. Ehhez szükséges volt, hogy a reformok során az illetmények összegét piacképesse emeljék. Ilyen program például a *Civil Service Fast Stream*-ösztöndíjprogram, amely minden fiatal szakember számára komoly vonzerőt jelenthet, pályakezdő, diplomás szakembereknek szól. Minden „fast streamert” 12–18 hónap időtartamra osztanak be valamelyik minisztériumhoz vagy más főhatósághoz, ahol számtalan belső egységet, feladatot és munkakört megismernek. Kezdő fizetésük 31 000 forintról indult 2024-ben.³³

A tisztviselők karrierfejlesztését a *képzési rendszer* is támogatja. Minden köztisztviselő jogosult évente 5 nap képzésre és fejlesztésre, amelynek az is célja, hogy segítse őket munkájuk hatékonyabb ellátásában.³⁴

Érdekes az *előmenetel* szabályozása, amely nem a szolgálati időn, hanem *kompetenciaalapú értékelésen* nyugszik. Ugyanakkor nincs a magyar rendszerben megszokott, az egyes besorolási fokozatok közötti formális előrelépési lehetőség. Nincs az évek elmúltával automatikus előmenetel sem. Az egyes

³¹ Institute for Government 2024a.

³² OECD 2012.

³³ Civil Service Careers [é. n.].

³⁴ Civil Service 2014.

minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek maguk alakítják ki az előmeneteli politikájukat. Általában a közigazgatási államtitkár dönt ebben a kérdésben. Ez alól kivétel a legmagasabb besorolású köztisztviselők köre, akiknek az előmeneteléről a miniszterelnök jogosult dönteni.

A *belső mobilitás* igényét mutatja, hogy a központi közigazgatásban az összes aktuálisan betöltetlen álláshelyről lehet tájékozódni és ezekre szabadon pályázni.³⁵ Egyértelműen támogatott és elvárt jelenség a mobilitás, illetve az átjárhatóság biztosítása. Támogatják mind a közszolgáltatón belüli, ágazatok közötti, mind a közigazgatás és a versenyszektor közötti átjárást.³⁶ Fő iránya a horizontális mobilitás, amely a különböző minisztériumok között történik. A vertikális mobilitás a központi és a területi szervek közötti átjárás. A külső mobilitás pedig a versenyszektorban való tapasztalatszerzésre irányul.

TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

A teljesítményértékelésnek döntő szerepe van a tisztviselők karrierjében (lásd az előmeneteli és díjazási kérdéseket), ezért a teljesítmény értékelését körütekintően végzik. A teljesítményt igyekeznek szélesebb összefüggésben vizsgálni, összevetve a szervezet céljaival és az egyén fejlődésének követelményeivel.³⁷ A folyamat (teljesítménymenedzsment) három részből áll:

A *teljesítménytervezés* során a tisztviselő és a közvetlen vezetője közösen meghatároznak teljesítménycélokat, amelyek szorosan kapcsolódnak a tisztviselőt alkalmazó szerv feladataihoz.

A teljesítmény értékelésének első állomása a köztisztviselő és a vezető közötti megbeszélés, amelynek során többek között értékelik a célok teljesítését, a tisztviselő fejlődését. Maga a *teljesítményértékelés* írásban történik, két részből áll: az évközi értékelésből (október/november), amikor a célok arányos teljesülését vizsgálják, és szükség esetén javaslatokat fogalmaznak meg az eredményesség növelése érdekében, illetve a végleges értékelésből

³⁵ Cabinet Office 2024f.

³⁶ Guidance 2024.

³⁷ Civil Service 2024.

(március/április). A teljesítményértékelés eredményét egy dokumentumba foglalják, amelyből kitűnik, hogy a tisztviselő egyetért-e a minősítésével, vagy sem. A teljesítményértékelés számtalan módszerrel történhet, többek között felhasználják az önértékelést, a kollégák értékelését vagy a 360 fokos értékelést (amikor a tisztviselővel kapcsolatba kerülő minden szereplő, beleértve az ügyfeleket is, megfogalmazhatja az értékítéletét).

A harmadik szakasz a *teljesítménydifferenciálás*, amelyben az adott szerv köztisztviselőit – összevetve eredményüket a szervezet többi köztisztviselőjének eredményével – három csoportba sorolják: a legjobb teljesítményt nyújtók (a felső 25%), a közepesen teljesítők (a következő 65%) vagy a gyengén teljesítők (az alsó 10%) csoportjába. A teljesítményértékelésben kiváló eredményt elérő tisztviselők jutalomban részesülhetnek. A gyengén teljesítőkkel kapcsolatban az irányelv külön eljárást állapít meg, amelynek a lényege, hogy megbeszélésekkel, írásbeli figyelmeztetésekkel megkísérlik a tisztviselőt jobb teljesítményre sarkallni. Ezek eredménytelensége esetén kerülhet sor a tisztviselő felmentésére. A felmentett tisztviselő a döntés ellen bírósághoz fordulhat.³⁸

A Senior Civil Service (SCS) tagjai számára kidolgozott teljesítményértékelési keretrendszer meghatározza a teljesítménykezelés alapelveit és eljárásait. Ez a rendszer biztosítja a vezetők teljesítményének átlátható és egységes értékelését.³⁹

FŐTISZTVISELŐK

Az úgynevezett *Senior Civil Service* (SCS) a központi közigazgatás kiemelt főtisztviselői köre. Az SCS-ek képviselik a közigazgatásban a professzionalizmust, ők a legmagasabb, leginkább megbecsült pozíciókban lévő tisztviselők. Körük viszonylag szűk, nagyjából 7000 fő alkotja.⁴⁰ Rendkívül magas az SCS szakmai presztízse.⁴¹ Ide a legmagasabb besorolású tisztviselők

³⁸ GYÖRGY 2019.

³⁹ Civil Service 2024.

⁴⁰ Institute for Government 2024b.

⁴¹ STANLEY 2022.

tartoznak, akiknél a munkaköri érték 19 vagy efölötti, és a legmagasabb bérek kapcsolódnak hozzá. Ezért is fontos szempont az átlátható foglalkoztatás. A szabályozás a Senior Civil Service besorolásba tartozó köztisztviselőkre szigorú előírásokat tartalmaz. Ugyanakkor ebben is van rugalmasság, hiszen a CSMC szerint a szervek határozhatják meg, hogy a náluk megtalálható senior pozíciók közül melyek tartoznak a Senior Civil Service kategóriába. A *Civil Service Management Code* kötelező jelleggel ír elő bizonyos foglalkoztatási szabályokat rájuk nézve, ezeket felsorolja, a benne nem nevesített életviszonyok esetében a szervezetek további részletszabályokat alkothatnak. Sokféle központi rendelkezés vonatkozik rájuk, például munkakör-értékelés, kompenzáció és javadalmazás, teljesítménymenedzsment, amelyek külön szabályozási dokumentumokba foglaltak.⁴²

Az SCS-kategória nem egy egységes réteg, hanem ezen belül is három alréteget képeznek az idetartozók a szénioritás mértékére alapozva. *Fizetési besorolást* tekintve az SCS-állomány alábbi három rétege különíthető el:

- Pay band 3 – Director General level;
- Pay band 2 – Director level;
- Pay band 1 – Deputy Director level.

Fizetésük 76 000–208 000 font közt mozog,⁴³ amely az állami szférában magasnak számít, a magánszféra hasonló pozícióival összehasonlítva azonban már nem.⁴⁴

KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKA,
UTÁNPÓTLÁS, LÉTSZÁMGAZDÁLKODÁS,
PÁLYÁRA VONZÁS, BEILLESZTÉS, MEGTARTÁS

A brit rendszert gyakran a *nyílt rendszerű* közszolgálatok mintapéldájaként említik. Szabályozására mai napig a nyílt elemek használatának túlsúlya

⁴² Civil Service 2016.

⁴³ Cabinet Office 2024e.

⁴⁴ NICKSON et al. 2021.

jellemző. A közszolgálat működési modellje, létszáma a hatékonyság és a költségtakarékosság követelményének megvalósítása érdekében számos reformon ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Ugyanakkor ezek a közszolgálati foglalkoztatás alapvető berendezkedését nem változtatták meg. Előmeneteli, besorolási és javadalmazási rendszerük a közszolgálati berendezkedés hagyományaihoz jól illeszkedik, de folyamatosan alakul is az új típusú munkaerőpiaci elvárásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

Az Egyesült Királyság közszolgálatában a *munkaköralapú* és a kiválasztásra, a teljesítményértékelésre hangsúlyt fektető humánerőforrás-gazdálkodás terjedt el. A besorolási, javadalmazási és előmeneteli rendszer a munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodásra épül. A karrierrendszer elemeinek alkalmazása, így például a szenioritás típusú előmenetel kevésbé jellemző, helyette a munkakör értéke és a teljesítmény a meghatározó.

A közszolgálat humánerőforrás-gazdálkodásának fő szabályait *központi előírások*, útmutatók határozzák meg, de a szervezeti megvalósítás nagymértékben *rugalmas*. A főtisztviselőkkel szemben vannak szigorúbb szabályok (lásd a főtisztviselőket tárgyaló fejezetben). Egyebekben nem kormányzati útmutatók, szakszervezetek, piaci HR-szervezetek laza hálózata segíti a közigazgatási szervek emberierőforrás-gazdálkodási tevékenységét. A szervek tehát a központi előírások betartása mellett sok tekintetben szabad kezut kapnak a helyi foglalkoztatási viszonyok kialakításában. Nincsenek kötött, formalizált eljárások a humánerőforrás-gazdálkodásban. Ez igaz az előmeneteli, besorolási és javadalmazási rendszer helyi kialakítására és működtetésére is.

Az Egyesült Királyság közszolgálatának humánerőforrás-gazdálkodása jól működik a *rugalmas keretszabályok* mentén. Ezt OECD-felmérések támasztják alá. Felfogásuk és működési modelljük a kontinentális, szabályozáscentrikus logikával jórészt ellentétes, ehhez képest legalábbis idegen.

A *Civil Service People Plan 2024–2027* meghatározza a közszolgálat emberierőforrás-stratégiáját, kiemelve a tehetségek vonzását és megtartását, valamint a munkaerő diverzitásának növelését. A kormány célja, hogy *példamutató munkaadó* legyen, ahol a megfelelő készségekkel és tapasztalattal rendelkező munkatársak hosszú távon maradnak és fejlődnek. Ennek kere-

tében célkitűzés a munkavállalói élmény (employee experience) növelése és rendszeres monitorozása.⁴⁵

Az Egyesült Királyság közszolgáltatának létszámgazdálkodása az elmúlt években jelentős változásokon ment keresztül, amit a kormányzati reformok és a közszolgálati hatékonyság növelésére irányuló törekvések vezértek. A legutóbbi reformok (lásd a közszolgálati reformok alfejezetet) két fő irányba a létszámgazdálkodás tekintetében a közszolgálat *létszámcsökkentése*, több ezer fős leépítéssel. Ez ugyanakkor nem valósult meg, ugyanis a közszolgálat létszáma a 2024-es évben 2,3%-os növekedést mutatott.⁴⁶ A létszámgazdálkodásra irányuló reformok másik iránya a London-központú igazgatás *decentralizációja*. A kormány törekszik a közszolgálati munkahelyek Londonon kívüli elhelyezésére, célul tűzve ki 22 000 munkahely áthelyezését 2030-ig, amit később 2027-re hoztak előre. Ennek eredményeként a felső vezetők aránya Londonban 2020 és 2023 között 74%-ról 69%-ra csökkent.⁴⁷

REFORMOK A KÖZSZOLGÁLATBAN

Folyamatosan *napirenden lévő téma* a közigazgatás modernizálása, a közigazgatás méret- és funkcióbéli átszervezése, a közigazgatás kompetenciáinak erősítése, a szervezeti teljesítmény növelése és a modern foglalkoztatási viszonyok bevezetése a dolgozói elkötelezettség érdekében. Megoldandó HR-kérdés, hogy a közigazgatás a változó időkben hogyan maradjon hatékony, hogyan vonzza és tartsa meg a tehetségeket továbbra is.

Az Egyesült Királyság közszolgálatát érintő reformoknak egyik visszatérő, sarkalatos pontja a kicsi-olcsó állam megvalósítása, amely a *New Public Management* (NPM), a közmenedzsment ideológiájára vezethető vissza. A 2000-es évek reformjainak egyik kiindulási pontja a *The Lyons and Gerson reviews* volt. A logika alapja, hogy az adófizetők a pénzükért költséghatékony szolgáltatásokat kapjanak, és a szabadpiacba vetett hit. A riportok hatására

⁴⁵ Government People Group 2024.

⁴⁶ Cabinet Office 2024g.

⁴⁷ Institute for Government 2024b.

indult meg a decentralizáció 2004 után. A közszféra foglalkoztatását nagyban meghatározza az a kormányzati szándék, hogy a közszféra menedzsmentje legyen hasonló a versenyszféra menedzsmentjéhez.⁴⁸ A legutóbbi átfogó reformprogram a *Civil Service Reform Plan* volt 2012-ben.⁴⁹ Főbb intézkedései a közszoigálati létszámcsökkentés, a mobilitás és a társadalmi részvétel növelese, a digitális fejlesztések, a továbbképzési kötelezettség, a hierarchia csökkentése és a döntéshozatal gyorsítása voltak.

A legutóbbi kormányzati reformprogramot pedig 2021 nyarán fogadta el a kabinet. A hullámokban jelentkező gazdasági válságok, a brexit-előkészítés, a Covid-19-járvány hatására jellemző a közszféra karcsúsítása, a magánintézmények közfeladat-ellátásba történő nagyarányú bevonása. A reformok folyamatosan napirenden lévő tétele a közszféra és benne a *civil service apparatusának csökkentése*, ami az összlétszám tekintetében nem valósult meg.⁵⁰

A *Declaration on Government Reform*⁵¹ fókuszában a „három P” modernizálása áll, azaz „People”, „Performance”, „Partnership”. A legjobb szakemberállomány, a szervezeti teljesítmény és a partnerség növelese és biztosítása érdekében 15 pontos akcióttervet fogalmazott meg, amelyek hasonlóságot mutatnak a korábbi reformtervekkel.

2024. januárjában a reformok megvalósítása során a Kabinetiroda minisztere foglalta össze hosszú távú terveit a közszoigálat modernizálásával kapcsolatban. Ezeknek a fő irányai: a technológiai fejlesztések (mesterséges intelligencia és más új technológiák alkalmazásának fokozása a kormányzati digitális transzformáció felgyorsítása érdekében); működési folyamatok egyszerűsítése (bürokratikus folyamatok csökkentése és új munkamódszerek bevezetése); valamint a munkaerő fejlesztése (munkaerővonzás és -megtartás, fluktuáció csökkentése, létszámcsökkentés és teljesítményértékelés).⁵²

A következő időszakra elfogadott reformprogram a *Civil Service People Plan 2024–2027*, amely a közszoigálat következő időszakra szóló kihívásaival

⁴⁸ BATEMAN–WAXIN 2009.

⁴⁹ HM Government 2012.

⁵⁰ Cabinet Office 2021.

⁵¹ Cabinet Office 2021.

⁵² UK Government [é. n.].

foglalkozik. A program többek között fontos célkitűzésnek tartja a tehetségek hatékonyabb kiválasztását, a befogadó munkahelyek kialakítását, illetve a digitális készségek fejlesztésére irányuló képzések előtérbe helyezését.⁵³

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK
ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE
A KÖZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

Demográfia

Az Egyesült Királyság lakossága 2024-ben 69,1 millió fő, és növekedő tendenciát mutat.⁵⁴ Ugyanakkor a lakosságszám nagyarányú emelkedése egyrészt a hosszabb várható élettartam, másrészt a jelentős mértékű migráció eredménye, és nem a növekvő születésszámé. A lakosság elöregedése figyelhető meg, ami kihívást jelenthet a közigazgatás számára a tapasztalt munkavállalók nyugdíjba vonulása miatt. A lakosság idősebb, mint valaha. Jelenleg Angliában az emberek közel 40%-a 50 év feletti, és majdnem 20%-a 65 év feletti. A prognózisok szerint a 65–79 éves korosztályba tartozók száma várhatóan közel egyharmadával (30%-kal) nő, és meghaladja a 10 milliót a következő 40 évben.⁵⁵ A közszoigálat igyekszik *megtartani* az idősebb munkavállalókat rugalmas munkavégzési lehetőségekkel és részmunkaidős pozíciókkal.⁵⁶ Emellett *kampányok* indultak a fiatalok bevonására, kihangsúlyozva a közszoigálat sokszínűségét és befogadó kultúráját.⁵⁷

⁵³ Government People Group 2024.

⁵⁴ Worldometers [é. n.].

⁵⁵ Office for National Statistics 2021.

⁵⁶ Department for Business & Trade – Department for Business, Energy & Industrial Strategy 2018.

⁵⁷ Equality Hub – Cabinet Office – Race Disparity Unit 2024.

Digitális átalakítás, digitális kompetenciák

Az Egyesült Királyság közzszolgálata az elmúlt években jelentős lépéseket tett a digitális átalakulás és a digitális kompetenciák fejlesztése terén. A *Transforming for a Digital Future: 2022 to 2025 Roadmap for Digital and Data* című stratégia célja, hogy 2025-re a kormány hatékonyabbá és digitálisan fejlettebbé váljon, jobb eredményeket biztosítva mindenki számára.⁵⁸

A *Government Digital and Data Profession Capability Framework* segíti a szakembereket a szükséges készségek azonosításában és fejlesztésében, valamint a jelenlegi képességek felmérésében.⁵⁹ A keretrendszer lehetőséget biztosít a felhasználóknak arra, hogy rendszeresen értékeljék saját képességeiket és fejlettségi szintjüket. A keretrendszer alapvető szerepet játszik abban, hogy a közzszolgáltatások korszerűsödjenek és egyre inkább megfeleljenek a gyorsan változó digitális környezet elvárásainak.

Egy másik fontos program, a *Digital Excellence Programme* pedig kifejezetten a jelenlegi és leendő felső vezetők számára készült, hogy támogassa őket a digitális átalakulásban és a digitális készségek fejlesztésében.⁶⁰

Rugalmas munkavégzési módszerek

A munkavégzés rugalmas formában valósulhat meg, beleértve a *térbeli és időbeli rugalmasságot* is. A leggyakoribb formák közé tartozik a távmunka (home office), az átmeneti vagy időszakos munka és a szabadrendszerű munkaidő, ami lehetővé teszi, hogy a dolgozók saját igényeikhez igazítsák a munkaidejüket.⁶¹

A rugalmas munkavégzés modellje iránti kereslet tovább nő, és a brit kormány is támogatja ezen irányvonal fejlődését. A *Flexible Working Bill*, amelyet 2022-ben terjesztettek elő, jogi kereteket biztosít a munkavállalók

⁵⁸ Central Digital and Data Office 2022.

⁵⁹ Government Digital Service [é. n.].

⁶⁰ WEBBER 2023.

⁶¹ Office for National Statistics 2021.

számára, hogy kérhessenek rugalmas munkaidőt a munkaadóktól, ami várhatóan elősegíti a rugalmasság további növekedését.⁶²

A közszolgáltatásban a rugalmas munkavégzési módszerek széles körben elterjedtek. A brit kormányzat több intézkedést hozott az elmúlt években, hogy ösztönözze a rugalmas munkavégzési modellek alkalmazását, javítsa a munkavállalói elégedettséget, a munka-magánélet egyensúlyát, valamint a munkaerő-megtartást a közsférában.

Különösen a Covid–19-járvány óta számos közszolgálati pozícióban bevezették e munkavégzési lehetőségeket, és a technológiai ellátottság is megfelelő. A Kabinetiroda 2021-es jelentése szerint a közszolgáltatásban dolgozók 70%-a képes volt távolról dolgozni a Covid–19 miatti korlátozások idején, és a munkavégzés hatékonysága is megfelelő volt. A kimutatásokat alátámasztják, hogy a távoli munkavégzés növeli a hatékonyságot és a dolgozói elégedettséget, illetve csökkenti a stresszt a munkahelyen.⁶³

A *hibrid munkamodell* egyre népszerűbbé válik a brit közszolgáltatásban, ahol a dolgozók részben az irodából, részben otthonról végzik a munkájukat. Az Egyesült Királyság Közzolgálati Szakszervezete (Public and Commercial Services Union – PCS) szerint a hibrid modell előnye, hogy a dolgozók különböző technológiai megoldásokkal alkalmazkodnak a munkafeladatokhoz, így kapcsolatot tarthatnak a kollégákkal, és nő a teljesítmény is. Az ilyen típusú munkavégzést számos kutatás megerősíti, különösen a munkatársak pszichológiai jóllétére és teljesítményére gyakorolt pozitív hatások tekintetében.⁶⁴

A közigazgatásban a munkavégzés jelentős része hibrid formában történik. A *legfrissebb adatok* szerint az alkalmazottak 76,2%-a hibrid munkavégzést folytat.⁶⁵ A munkaidő legalább 60%-ában történő irodai jelenlét az elvárt mennyiség.⁶⁶

⁶² UK Parliament 2022.

⁶³ BLAGDEN–SPATARO 2021; SUTHERLAND–BRADLEY 2020.

⁶⁴ GRANT–WALLACE–SPURGEON 2013.

⁶⁵ Cabinet Office 2024d.

⁶⁶ Cabinet Office 2024b.

*A HRM alkalmazkodása a közszolgálati
foglalkoztatás kihívásaihoz*

A HRM-stratégiák folyamatosan fejlődnek, hogy megfeleljenek a változó munkaerőpiaci igényeknek és a munkavállalói elvárásoknak. Ahogyan a fentiekből is kiderül, a stratégiák fontos része lépést tartani a technológiai változásokkal, a munkaerőpiaci trendekkel, ennek keretében a vonzás és a megtartás, valamint a folyamatos képzés kulcselemek.

Kiemelendő, hogy az alkalmazottak jóllétét rendszeresen vizsgálják a Civil Service People Survey keretében. A felmérések egyebek közt elemzik a közigazgatásban dolgozók jóllétét (wellbeing) és elkötelezettségét. A 2023-as felmérés, amelyben a köztisztviselők 65%-a vett részt, méri az élettel való elégedettséget, az élet értelmének érzetét, a boldogságot és a szorongást, valamint az önértékelés alapján a mentális és a fizikai egészségi állapotra is kitér. 2023-ban három, jólléttel kapcsolatos benchmarkmutató eredménye szerint az életelégedettség 67%, az élet értelmének érzete 70%-ra, a szorongás pedig 35%-ra csökkent. A boldogság szintje 61%. A mentális egészség önértékelés alapján 72%, a fizikai egészség szintén 72%. A dolgozók 60%-a szerint a szervezetük megfelelő támogatást nyújt az egészség, a jóllét és a reziliencia fenntartásában. A tisztviselők 59%-a jelezte, hogy havi vagy heti rendszerességgel beszél személyes jóllétéről vagy munkával kapcsolatos stresszről a vezetőjével.⁶⁷

A kutatás egyik része felméri, hogy a tisztviselők *tervezik-e* a közeljövőben *elhagyni szervezetüket* és máshol munkát vállalni. A felmérés az okokat is részletezi, úgymint: jobb fizetési és juttatási csomag, kedvezőbb előrelépési lehetőségek, elégedetlenség a munkahelyi vezetővel, érdekesebb munka. A tisztviselők 22%-a jelezte, hogy szeretne kilépni a szervezetből (amint lehet, vagy egy éven belül).

Az általános *elégedettségi* szintet az Employee Engagement Index méri, amely 2023-ban 60% körüli értéket mutatott.⁶⁸

⁶⁷ Cabinet Office 2024d.

⁶⁸ Cabinet Office 2024d.

Tehetségmenedzsmentre fókuszáló HRM

Az Egyesült Királyság közszolgálata kiemelt figyelmet fordít a tehetség-gondozásra. A *Civil Service Accelerated Development Schemes* keretében különböző programok állnak rendelkezésre a munkatársak készségeinek fejlesztésére és karrierjük előmozdítására. Ezek a programok célzott képzéseket és mentorálást biztosítanak a tehetségek számára.⁶⁹

A *Beyond Boundaries* program például a fiatal szakembereknek nyújt fejlődési lehetőségeket, míg a *Fast Stream* a tehetséges pályakezdők számára biztosít intenzív képzéseket, gyakornoki lehetőségeket és tapasztalatszerzést különböző osztályokon. A *Future Leaders Scheme* és a *Senior Leaders Scheme* a közép- és felső vezetői karrierben lévők számára kínál célzott képzést és mentorálást, hogy felkészítsék őket az egyre nagyobb felelősséggel járó szerepkörökre. A *Directors Leadership Programme* pedig azok számára készült, akik már magas vezetői pozíciókat töltenek be, és a vezetési készségek tökéletesítésére összpontosít, elősegítve a stratégiai döntéshozatalt és a hatékony irányítást.

Látható tehát, hogy a tehetségmenedzsment-programok nemcsak a pályakezdő fiatalok számára érhetők el, hanem lefedik a teljes állományt, beleértve a senior szakértőket és a különböző vezetői szinten álló munkatársakat.

*A HRM szerepe a közszolgálat vonzerejének növelésében,
kompetenciaalapú kiválasztás, továbbképzés fejlesztése*

A közszolgálati humán erőforrás-szakemberek aktívan dolgoznak a közszolgálat imázsának javításán. A programok és az útmutatók kiemelten hangsúlyozzák a karrierlehetőségeket, a munka és a magánélet egyensúlyát, valamint a társadalmi felelősségvállalást. A toborzási folyamatokban egyre inkább a jelöltek kompetenciáira és készségeire helyezik a hangsúlyt a hagyományos képesítések mellett. A *Government Recruitment Service* (GRS) 2017 szeptemberében jött létre, és a Kabinetiroda és azon belül az úgynevezett

⁶⁹ Government Skills – Leadership College for Government 2024.

Government People Group (GRS) részét képezi. A GRS díjnyertes toborzási szolgáltatásokat és funkciókat biztosít a közzszolgálat különböző szervezeti számára, támogatva és elősegítve kivételes köztisztviselők felvételét.⁷⁰

A *Civil Service Learning* (CSL) minden köztisztviselő számára biztosítja a tanulási és fejlesztési lehetőségeket. Együttműködnek tanulási és fejlesztési szakértőkkel, hogy magas színvonalú képzések széles skáláját hozzák létre. A képzések regisztrált felhasználók részére érhetők el nem nyilvános felületen. A CSL is a Kabinetiroda részeként működik.⁷¹

Adat- és tényalapú kormányzati döntéshozatal

Az Egyesült Királyság közzszolgálatában a humán erőforrással kapcsolatos tevékenységeket korszerű informatikai rendszerek támogatják. A kormányzat a *Global HR Design* keretében egységes HR-szolgáltatási szabványokat alakított ki, amelyek a felhasználó-központú megközelítést helyezik előtérbe. A HR-funkciók támogatására a kormányzat a NOVA nevű funkcionális referenciamodellt alkalmazza, amely integrált és átfogó eszközkészletet biztosít a HR, a pénzügy, a kereskedelem és a támogatáskezelés területén. A NOVA célja a technológiai megoldások, különösen az ERP- (*Enterprise Resource Planning*) rendszerek tervezésének szabványosítása, elősegítve a rendszerek közötti interoperabilitást és a hatékony adatkezelést. A kezdeményezések célja a HR-folyamatok digitalizálása és szabványosítása, biztosítva a hatékony működést és a magas színvonalú szolgáltatásokat az Egyesült Királyság közzszolgálatában.⁷²

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott következtetéseinket SWOT-analízis formájában összegezzük (1. táblázat).

⁷⁰ Government Recruitment Service 2024.

⁷¹ Government Skills 2024.

⁷² Civil Service – Government People Group 2024.

1. táblázat: A brit közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
– a brit közszolgálat fejlett HR-gyakorlatot alkalmaz, amelynek hagyománya, hossza múltja van – részletes jogi szabályozás nélkül, útmutatók, ajánlások segítségével és a jól kiépített HR-támogató szervezetrendszerrel kiválóan és magas színvonalon képes működni a HR-tevékenység – a közszolgálat átlátható működése révén (a gov.uk és hasonló oldalak nyilvános hozzáférést biztosítanak az adatok széles köréhez) szavatolt nyilvános adathozzáférés erősíti a bizalmat és támogatja az adatalapú döntéshozatalt – sokszínűség és inkluzivitás jellemzi (a nők növekvő aránya vezető pozíciókban és a diverzitást előmozdító intézkedések progresszív szervezeti kultúrát tükröznek)	– egyenlőtlen a bérstruktúra, különösen a nők alacsonyabb aránya figyelhető meg a magasabb fizetési sávokban, és habár vannak erre vonatkozó intézkedések, ennek megoldása továbbra is kihívást jelent – a közszolgálat létszámcsoökkentése folyamatosan napirenden lévő reformigény, amely nem valósul meg – bizonyos esetekben elavult IT-struktúra jellemző, ezzel együtt a digitális szakértelem hiánya, ezért erős fókusz került a digitális transzformációra kormányzati programokon keresztül
LEHETŐSÉGEK	VESZÉLYEK
– a Covid-19 utáni hibrid munkavégzés lehetősége megmaradt, növelve a munkavállalói elégedettséget és a tehetségek megtartását – az olyan képzési programok, mint a <i>Civil Service Accelerated Development Schemes</i>, növelik a munkaerő szakmai kompetenciáit – a munkahelyek Londonon kívülre történő áthelyezése támogatja a regionális fejlődést és csökkenti a fővárosra koncentrálódást	– az előregedő munkaerő a tudás elvesztésének és az utánpótlás hiányának kockázatával jár – a fiatalabb generációk gyakran innovatívabbnak és dinamikusabbnak látják a magánszektor, csökkentve a közszolgálati karrier vonzerejét

Forrás: a szerzők szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogforrások

Constitutional Reform and Governance Act 2010.
Civil Service (Management Functions) Act 2012.

Irodalom

- BATEMAN, Rob – WAXIN, Marie (2009): Public Sector Human Resource Management Reform Across Countries: From Performance Appraisal to Performance Steering? *European Journal of International Management*, 3(4), 495–511. Online: <https://doi.org/10.1504/EJIM.2009.028852>
- BLAGDEN, J. – SPATARO, L. (2021): Rugalmas munkavégzés a hatékonyság és a jóléti eredmények közszolgálatában. *Közigazgatási Szemle*, 81(4), 563–580.
- BORÓK György (2011): Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. *Pro Publico Bono Online*, TÁMOP Speciál. https://real.mtak.hu/92548/1/2013_4.48-68..pdf
- GRANT, Christine A. – WALLACE, Louise M. – SPURGEON, Peter C. (2013): An Exploration of the Psychological Factors Affecting Remote E-worker's Job Effectiveness, Well-being and Work-life Balance. *Employee Relations: The International Journal*, 35(5), 527–546. Online: <https://doi.org/10.1108/ER-08-2012-0059>
- GYÖRGY István (2019): Egyesült Királyság. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. Budapest.
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára. A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 78–104. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.5>
- LINDER Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Egyetem.
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): A munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Egyetem, 270–340.
- PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkakör-alapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10(3–6), 369–389.
- TEMESI István szerk. (2018): *Közigazgatási jog*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- SUTHERLAND, W.J. – BRADLEY, M. (2020): A távmunka hatása az Egyesült Királyság közszolgáltatásainak hatékonyságára. *Közpolitikai Folyóirat*, 40(2), 215–230.

Internetes források

- Cabinet Office (2021): *Declaration on Government Reform*. 2021. június 15. Online: www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform

- Cabinet Office (2022): *Statistical Bulletin – Civil Service Statistics: 2022*. Online: www.gov.uk/government/statistics/civil-service-statistics-2022/statistical-bulletin-civil-service-statistics-2022
- Cabinet Office (2023): *Government Steps up Digital Skills With 2500 New Tech Recruits*. 2023. szeptember 28. Online: www.gov.uk/government/news/government-steps-up-digital-skills-with-2500-new-tech-recruits
- Cabinet Office (2024): *Guidance. Success Profiles: Civil Service Behaviours 2024*. Online: www.gov.uk/government/publications/success-profiles/success-profiles-civil-service-behaviours
- Cabinet Office (2024b): *Civil Service Continues Commitment to Minimum 60% Office Attendance*. 2024. október 24. Online: www.gov.uk/government/news/civil-service-continues-commitment-to-minimum-60-office-attendance
- Cabinet Office (2024c): *Civil Service Pay Remit Guidance 2024 to 2025*. 2024. november 11. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-2024
- Cabinet Office (2024d): *Civil Service People Survey 2023 – Results Highlights*. 2024. augusztus 29. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2023-results/civil-service-people-survey-2023-results-highlights
- Cabinet Office (2024d): *John Glen sets out plan for modern Civil Service to deliver stronger public services*. 2024. november 13. Online: www.gov.uk/government/news/john-glen-sets-out-plan-for-modern-civil-service-to-deliver-stronger-public-services
- Cabinet Office (2024e): *Practitioner Guidance on the 2024 – 25 Senior Civil Service Pay Framework (HTML)*. Utolsó elérés: 2024. november 11. Online: www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-pay-framework
- Cabinet Office (2024f): *Staff Transfers: Further Details for Employees*. 2024. december 8. Online: www.gov.uk/government/publications/staff-transfers-further-details-for-employees
- Cabinet Office (2024g): *Statistical Bulletin – Civil Service Statistics: 2024*. 2024. augusztus 20. Online: www.gov.uk/government/statistics/civil-service-statistics-2024/statistical-bulletin-civil-service-statistics-2024
- Central Digital and Data Office (2022): *Roadmap for Digital and Data, 2022 to 2025*. 2024. november 10. Online: www.gov.uk/government/publications/roadmap-for-digital-and-data-2022-to-2025
- Civil Service (2016): *Civil Service Workforce Plan 2016 – 2020*. Online: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf
- Civil Service – Government People Group (2024): *Global HR Design Principles 2024*. Online: www.gov.uk/government/publications/global-hr-design/global-hr-design-principles-2024-html

- Civil Service Commission (2015): *Recruitment Principles April 2015*. Online: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/01/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015-as-of-January-2017.pdf>
- Civil Service Commission (2018): *Civil Service Commission*. 15 March 2018. Online: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>
- Civil Service Careers [é. n.]: *The Civil Service Fast Stream*. Online: www.civil-service-careers.gov.uk/fast-stream/
- Civil Service (2016): *Civil Service Management Code*. 2018. február 5. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions
- Civil Service (2018): *Working for the Civil Service*. 2018. március 5. Online: www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/recruitment#professions
- Civil Service (2022): *Civil Service Competency Framework*. 2022. augusztus 6. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework
- Civil Service (2024): *Performance management framework for the Senior Civil Service (2023 to 2024 performance year)*. 2024. november 11. Online: www.govwire.co.uk/news/civil-service/guidance-senior-civil-service-performance-management-84668
- Code of Practice on Equal Pay (online). Online: www.eoc.org.uk/PDF/law_code_of_practice.pdf (2024. december 8.).
- Department for Business & Trade – Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018): *Good Work Plan*. 2018. december 17. Online: www.gov.uk/government/publications/good-work-plan/good-work-plan
- Equality and Human Rights Commission (2011): *Code of Practice on Equal Pay 2010*. Online: www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/equalpaycode.pdf
- Equality Hub – Cabinet Office – Race Disparity Unit (2024): *Report on the Inclusion at Work Panel's Recommendations for Improving Diversity and Inclusion (D&I) Practice in the Workplace*. 2024. március 20. Online: www.gov.uk/government/publications/inclusion-at-work-panel-report-on-improving-workplace-diversity-and-inclusion/report-on-the-inclusion-at-work-panels-recommendations-for-improving-diversity-and-inclusion-di-practice-in-the-workplace
- Government Digital Service [é. n.]: *Digital, Data and Technology (DDaT) Capability Framework*. 2024. november 10. Online: <https://ddat-capability-framework.service.gov.uk/>
- Government People Group (2024): *Civil Service People Plan 2024–2027*. 2024. január 10. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-plan-2024-2027
- Government People Group (2025): *Group Guidance. Performance Management Framework for the Senior Civil Service (2023 to 2024 performance year)*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67a391127da1fiac64e5ff25/Final_2025-26_SCS_PM_Framework_published.pdf

- Government Recruitment Service (2024): *Government Recruitment Service Brochure* 2024/25. 2024. november 12. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/670e69coe84ae1fd8592f388/Government_Recruitment_Service_Brochure.pdf
- Government Skills (2024): *Curriculum of Recommended Learning*. 2024. augusztus 23. Online: www.gov.uk/government/collections/the-civil-service-recommended-curriculum
- Government Skills – Leadership College for Government (2024): *Civil Service Accelerated Development Schemes*. 2024. január 29. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-talent-management/civil-service-talent-management
- Guidance (2014): *Civil Service: Training and Development*. 2024. november 13. Online: www.gov.uk/guidance/training-and-development-opportunities-in-the-the-civil-service
- Guidance (2024): *How to Move Roles Across the Civil Service: Guidance for Employees*. 2024. november 13. Online: www.gov.uk/government/publications/guidance-for-civil-servants-how-to-move-jobs-between-departments-and-agencies/how-to-move-roles-across-the-civil-service-guidance-for-employees
- HM Government (2012): *The Civil Service Reform Plan*. 2024. december 8. Online: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf
- Institute for Government 2024a: *Civil Service Grades*. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/civil-service-grades
- Institute for Government 2024b: *Whitehall Monitor* 2024. 2024. január 22. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/publication/whitehall-monitor-2024
- Ministry of Defence (2021): *UK Quarterly Service Personnel Armed Forces Statistics 1 April 2021*. 2022. augusztus 7. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/990125/SPS_1_Apr_2021.pdf
- NICKSON, Sarah et al. (2021): *Pay Reform for the Senior Civil Service*. Online: www.civil-servant.org.uk/library/2021-IfG-pay-reform-senior-civil-service.pdf
- OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles: United Kingdom*. 2024. december 8. Online: <https://web-archiv.oecd.org/2014-04-28/219709-OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>
- OECD (2023): *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- OECD [é. n.]: *Performance-related pay for government employees*. 2018. március 18. Online: <https://web-archiv.oecd.org/2012-06-15/151130-35117916.pdf>
- Office for National Statistics (2021): *Population Estimates*. Online: www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates
- Office for National Statistics (2022): *Public Sector Employment, UK: March 2022*. 2022. augusztus 7. Online: www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/march2022

- Office for National Statistics (2024): *Public Sector Employment, UK: June 2024*. 2024. szeptember 10. Online: www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/june2024
- STANLEY, Martin (2018): *What is a Civil Servant?* 2018. március 15. Online: www.civil-servant.org.uk/information-definitions.html
- STANLEY, Martin (2022): *Civil Service Weaknesses*. 2018. március 15. Online: www.civil-servant.org.uk/csr-civil_service_weaknesses.html
- GOV.UK [é. n.]: *Departments, agencies and public bodies*. 2018. március 2. Online: www.gov.uk/government/organisations
- UK Parliament (2022): *Flexible Working Bill*. Online: <https://bills.parliament.uk/bills/3198>
- WEBBER, Barbra (2023): *The Digital Excellence Programme*. 2023. január 11. Online: <https://cddo.blog.gov.uk/2023/01/11/the-digital-excellence-programme/>
- Worldometers [é. n.]: *U.K. Population*. Online: www.worldometers.info/world-population/uk-population/
- A fejezet szövegének lábjegyzeteiben található internetes források egyaránt elérhetők voltak a szerkesztés időpontjában: 2024. december 8.

A FRANCIA KÖZIGAZGATÁS
KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA
ÉS HRM-TENDENCIÁI

ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS ÉS KÖZIGAZGATÁS

Az állam felépítésének és működésének jellemzője az erős *centralizáltság*, aminek jórészt történelmi okai vannak. A belső viszályok és háborúk, Párizs hagyományos központi szerepe a gazdasági, tudományos, művészeti életben, a napóleoni egyeduralkodó rendszer, a közigazgatás uniformizálása, a világháborúk utáni, állami beavatkozással történő újjáépítés a hatalom és az erőforrások központosítását tették szükségessé.¹ Ebben a folyamatban a közigazgatás önálló hatalmi ággá vált, amely súlyos politikai, társadalmi válságok idején is képes volt a stabilitás biztosítására.²

Franciaország kormányformája *félprezidenciális*. A végrehajtó hatalom nagyobb mozgástérrel rendelkezik a törvényhozó hatalommal szemben, mint ahogy ezt a parlamentáris rendszerekben megszokhattuk.³

Az Alkotmány 5. cikke szerint a *köztársasági elnök* testesíti meg az állam hatalmát. Biztosítja a közhatalmi szervek szabályos működését és az állam folytonosságát. Nemzetközi szinten a nemzeti függetlenség, a területi sérthetetlenség és a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának garanciája. A köztársasági elnököt közvetlenül választják – 2000 óta – ötéves ciklusra (quinquennat). A köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt, illetve az utóbbi javaslatára a Kormány tagjait.⁴ Elnököli a minisztertanácsot,

¹ LŐRINCZ 2003: 140–141.

² LŐRINCZ 2003: 143.

³ LŐRINCZ 2003: 147–148.

⁴ Franciaország alkotmánya 8. cikkely.

kihirdeti a törvényeket, a hadsereg parancsnoka. Ez utóbbi szerepében ő az egyetlen, aki rendelkezik a „nukleáris fegyverek indításának jogával”.

Az Alkotmány úgynevezett *saját hatáskörökkel* (pouvoirs propres) ruházza fel a köztársasági elnököt. Ezeket a miniszterelnök aláírása nélkül is gyakorolhatja (Nemzetgyűlés feloszlata, népszavazás kiírása, Alkotmánytanácshoz való fordulás, valamint a tanács elnökének és három tagjának kinevezése). A *megosztott hatáskörök* gyakorlásához a miniszterelnök vagy az érintett miniszterek aláírása (ellenjegyzése) szükséges. Ezek közé tartozik például bizonyos állami tisztségekbe való kinevezés (prefektusok, nagykövetek, államtanácsosok),⁵ a miniszterek kinevezése, a minisztertanácsban megtárgyalt rendeletek és határozatok aláírása, valamint a kegyelmezési jog gyakorlása.

Habár a *külpolitikát* és a *védelempolitikát* a köztársasági elnöknek fenntartott területnek (domaine réservé) tekintik – kinevezi és fogadja a nagyköveteket, tárgyalja és ratifikálja a nemzetközi szerződéseket, közvetlen kapcsolatba lép a külföldi államfőkkel, és képviseli Franciaországot a nemzetközi szinten –, ezekben a kérdésekben a Kormány is kiterjedt jogkörökkel rendelkezik. Az Alkotmány szerint a Kormány határozza meg és vezeti a nemzet politikáját, s a miniszterelnök felelős a nemzet védelméért.⁶

Súlyos válsághelyzet esetén kivételes jogköröket gyakorol.⁷ Az Alkotmány 16. cikkelye *kivételes hatalommal* (les pouvoirs exceptionnels) ruházza fel a köztársasági elnököt súlyos válsághelyzetekben, amikor a „köztársaság megmentése” lehet a tét. Ez azt jelenti, hogy amikor a köztársaság intézményeit, a nemzet függetlenségét, területének sérthetetlenségét vagy nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését súlyos és közvetlen módon fenyegetés éri, és az alkotmányos közhatalmi szervek rendes működése megszakad, a köztársasági elnök a körülmények által megkövetelt intézkedéseket hozza meg, miután hivatalosan konzultált a miniszterelnökkel, a parlamenti kamarák elnökeivel és az Alkotmánytanáccsal. Az V. Köztársaság történe-

⁵ Franciaország alkotmánya 13. cikkely.

⁶ Franciaország alkotmánya 20–21. cikkely.

⁷ Franciaország alkotmánya 16. cikkely.

tében egyedül Charles de Gaulle elnök élt a 16. cikkely felhatalmazásával 1961 áprilisában, az algériai tábornokpuccs kitörésekor. A szabályozás még ma is kritikákat vált ki, elsősorban azért, mert nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a kivételes hatalom kihirdetésének előfeltételei az adott helyzetben fennállnak-e, illetve a kihirdetést követően meddig indokolt fenntartani a kivételes állapotot. Jól mutatja, hogy ez a bizonytalanság nem minden alap nélküli, mivel a katonai puccs összeomlása ellenére De Gaulle még öt hónapon keresztül élt a különleges felhatalmazással.⁸

A köztársasági elnök *feloszthatja az Országgyűlést*,⁹ ahogy erre legutóbb 2024 júniusában sor került. Ilyenkor is köteles konzultálni a miniszterelnökkel, a Nemzetgyűlés és a Szenátus elnökével. A köztársasági elnök *politikailag felelősségre vonhatatlan*. Csak akkor vonható felelősségre, ha „hivatának gyakorlásával nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen cselekedetet követ el”.¹⁰ Ebben az esetben a Parlament mint Legfelsőbb Bíróság kétharmados többséggel távolíthatja el őt.¹¹

A köztársasági elnök garantálja az *igazságszolgáltatás függetlenségét*. Ebben a jogkörében a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (Conseil supérieur de la magistrature, CSM) támogatja. A CSM egyetértésével kinevezi a hivatásos bírákat,¹² míg az ügyész-ségi bírák esetében a kinevezési jogköre nincs kötve a CSM véleményéhez. A gyakorlatban azonban az elnök általában tiszteletben tartja a CSM véleményét.

A *Kormány* birtokolja a politikai hatalmat, „meghatározza és megvalósítja a Nemzet politikáját”.¹³ Felelősséggel tartozik a Parlamentnek. A *miniszterelnök* a Parlamentnek felelős. Irányítja a Kormányt, és biztosítja a törvények végrehajtását. A Kormány államminiszterekből, miniszterekből, államtitkárokból áll. A *miniszterek* között megkülönböztetik a minisztériumokat vezető minisztereket (ministres de plein exercice), valamint a miniszterelnök

⁸ HAZAFI 2023: 20.

⁹ Franciaország alkotmánya 12. cikkely.

¹⁰ Franciaország alkotmánya 68. cikkely.

¹¹ Franciaország alkotmánya 68. cikkely.

¹² Franciaország alkotmánya 13. cikkely, valamint az Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature 26. és 28. cikkelye.

¹³ Franciaország alkotmánya 20. cikkely.

vagy miniszter hatáskörében eljáró minisztereket (ministres délégués). Az *államtitkárok* (secrétaires d'État) a minisztertanács ülésén csak akkor vehetnek részt, ha a napirenden szereplő kérdés érinti a felelősségi körüket.¹⁴ A *Kormány tagjai politikai felelősséggel* elvben kizárólag a Nemzetgyűlésnek tartoznak. A Kormányt meg lehet buktatni, ha bizalmi kérdést vet fel, vagy ha a képviselők bizalmatlansági indítványt nyújtanak be ellene. Ebben az esetben a felelősség csak kollektív lehet. Súlyos vétség esetén egy miniszter egyéni felelősséggel tartozik, és a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök felmentheti tisztségéből.¹⁵

A miniszterelnök a parlamenti képviselőkkel megosztva rendelkezik a *törvénykezdeményezés jogával*, kivéve az alkotmánymódosító törvényjavaslatokat, amelyek kezdeményezési joga a köztársasági elnököt illeti meg. A Parlament átruházhatja törvényhozói hatáskörét a Kormányra. A Kormány programjának végrehajtása érdekében korlátozott időre *felhatalmazást* kérhet a Parlamenttől, hogy rendelettel (ordonnance) szabályozzon olyan kérdéseket, amelyek egyébként törvényi szabályozást igényelnének.¹⁶ A *bizalmatlansági indítvány* a Nemzetgyűlés legfontosabb eszköze a Kormány ellenőrzésére. Amennyiben a Nemzetgyűlés megszavazza a bizalmatlansági indítványt, a Kormánynak le kell mondania. Megkülönböztetjük a képviselők kezdeményezésére, illetve a Kormány által vállalt felelősség kapcsán benyújtott indítványt. Ez utóbbira akkor kerül sor, ha a Kormány egy törvényjavaslat elfogadásához köti a felelősségét.¹⁷

A Parlamentnek *két házát* különböztetjük meg: a Nemzetgyűlést és a Szenátust. A Nemzetgyűlés tagjait öt évre választják közvetlenül. A Szenátus tagjainak felét háromévente választják újra közvetetten.

A rendes bíróságoktól elkülönülnek a *közigazgatási bíróságok*. A közigazgatási bíráskodás csúcsán található a Conseil d'État, amely egyben a Kormány tanácsadó, véleményező szerve is. Például a törvénytervezetekről ki kell kérni a testület véleményét. A Conseil d'État a 19. század végétől

¹⁴ Vie publique [é. n. a].

¹⁵ Vie publique [é. n. a].

¹⁶ Franciaország alkotmánya 38. cikkely.

¹⁷ Vie publique [é. n. a].

kezdődően precedensdöntéseivel jelentősen hozzájárult a kodifikált közszolgálati jog kialakulásához.

A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA

A francia szakirodalomban többféle kifejezést használnak a *közzszolgálat* jelölésére, ezek azonban nem egymás szinonimái, hanem eltérő fogalmak. A *secteur public* úgy határozható meg, mint a közigazgatás, a közvállalatok és a társadalombiztosítás által ellátott tevékenységek színtere. Magában foglalja:

- a közérdekű tevékenységet (*activités d'intérêt général*) ellátó közigazgatást;
- a közvállalatokat (a tulajdoni hányad többségét közjogi személy birtokolja);
- a társadalombiztosítás, a nyugdíjbiztosítás közintézményeit.

A *secteur public* fogalmától meg kell különböztetni a *service public* fogalmát. Az utóbbi tágabb kategória, amely kiterjed a *secteur public*hez nem tartozó szervekre is (például a magánszervezetek), ha közjogi felhatalmazás alapján, közjogi személy ellenőrzése mellett közzszolgálati tevékenységet látnak el. Tehát a *secteur public* lehatárolását a szervezeti minőség, míg a *service public* határát a tevékenység jellege határozza meg.¹⁸

Ugyanakkor a *service public* nemcsak közjogi kategória, hanem *államelméleti koncepció* is.¹⁹ A *service public* értelmezését jelentősen meghatározta, hogy adott történelmi időszakban hogyan gondolkodtak az egyéni szabadság és az állami beavatkozás egymáshoz való viszonyáról.²⁰

¹⁸ Vie publique [é. n. b].

¹⁹ Valló József részletesen elemzi a *service public* államelméleti és jogi koncepcióját. VALLÓ 1940: 14–23.

²⁰ Lásd erről részletesen: HAZAFI 2019.

A KÖZZSZOLGÁLAT MŰKÖDTETÉSÉBEN RÉSzt VEVŐ SZERVEK

Központi szint

a) *Miniszterelnök*. A miniszterelnök irányítja a közzszolgálatot (*direction de la fonction publique*), öröködik a *kerettörvény betartása* felett.

b) *Közzszolgálati miniszter*. A kormányzati *személyzetpolitika* alakításában meghatározó szerepet játszik a „közzszolgálati miniszter” (*Ministre de la transformation et de la fonction publiques*). Előkészíti és végrehajtja a kormány közzszolgálati személyzetpolitikáját, biztosítja a köztisztviselői állomány jogainak, kötelezettségeinek, valamint karrierelveinek tiszteletben tartását, irányítja a közzszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásának megújítását, valamint koordinálja az állami HR-politikát, és érvényesíti az összkormányzati szempontokat.²¹ Ezekhez nyújt támogatást a Közzszolgálati és Igazgatási Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*).²²

c) *Közzszolgálati tanácsok* (*Les conseils de la fonction publique*).²³ A társadalmi párbeszéd horizontálisan tagolt rendszerben zajlik. A teljes

²¹ Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, article 3.

²² Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, article 2, 7.

²³ Részletes leírás itt található: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/dialogue-social-et-representation>. Jogsabályok: Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État; Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9; Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.

közzszolgálatot átfogó *szociális párbeszéd* legmagasabb szintű fóruma a *Közös Közzszolgálati Tanács* (Conseil commun de la Fonction publique).²⁴ Konzultatív hatáskörébe tartoznak a kerettörvényben szabályozott jogállással összefüggő, illetve a háromból legalább két alrendszeret együttesen érintő kérdések, kapcsolódó jogszabályok tervezetei. Munkavállalói és munkáltatói oldalakból (collèges) áll (30 szakszervezeti képviselő,²⁵ 18 munkáltatói képviselő).²⁶ Az ülésein a közzszolgálati miniszter elnököl.

Az *Állami Közzszolgálati Főtanács* (Conseil supérieur de la fonction publique de l'État) az állami közzszolgálatot érintő általános jogállási kérdéseket tárgyalja. A konzultatív hatáskörén túlmenően egyedi fegyelmi ügyekben is eljár fellebbviteli fórumként.²⁷ Munkáltatói és munkavállalói oldalból áll.

A *Területi (Önkormányzati) Közzszolgálati Főtanács* (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale) a területi közzszolgálat érdekegyeztetési fóruma. Jogszabálytervezetokről nyilvánít véleményt. Tagjai önkormányzati és szakszervezeti képviselők egyenlő arányban.

A *Kórházi Közzszolgálati Főtanács* (Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière) – hasonlóan az Állami Közzszolgálati Főtanácshoz – egyrészt konzultációs jogkörrel rendelkezik, s véleményt nyilvánít a hatáskörébe tartozó jogszabályi tervezetokről, másrészt fegyelmi ügyekben fellebbviteli fórumként jár el. Tagjai reprezentatív szakszervezetek képviselői, kórházi munkáltatók, települési és megyei önkormányzatok képviselői.

Helyi szint

A munkáltatók keretén belül működő, helyi szintű szervek feladata, hogy biztosítsák a személyi állomány számára a *HR-gazdálkodásban*, valamint az egyéni karrierekkel kapcsolatos döntésekben való közreműködést.

²⁴ Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

²⁵ A mandátumokat a technikai bizottsági (comité technique) tagok választásán elért eredmény alapján osztják el egymás között.

²⁶ 6-6-6 képviselővel rendelkeznek az állami, önkormányzati, kórházi munkáltatók.

²⁷ Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat. Lásd még: Service-public.fr 2024c.

a) *Paritász Igazgatási Bizottság (Commission administrative paritaire, rövidítve: CAP).*²⁸ A CAP a köztisztviselők munkahelyi érdekegyeztetési szerve. Bizonyos egyedi munkáltatói intézkedések (például fegyelmi, előmenetel, értékelés) meghozatala előtt ki kell kérni a véleményét. Tagjai egyenlő arányban a köztisztviselők és a munkáltató képviselői.

A 2019. augusztus 6-i törvény jelentősen *korlátozta* a szerepüket azzal, hogy megszüntette az áthelyezésekkel, mobilitással, előresorolásokkal, kinevezésekkel kapcsolatos hatásköreiket. Emellett módosította a CAP összetételét is.

b) *Paritász Konzultatív Bizottság (Commission consultative paritaire, CCP).*²⁹ A CAP-hoz hasonló hatásköröket gyakorol kizárólag a *szerződéses alkalmazottak* tekintetében.

c) *Szociális bizottságok (Comités sociaux, CS).* A közszolgálat átalakítását célzó reformokat megelőzően Technikai Bizottság (comité technique, CT) véleményezte a munkáltatók szervezetével és működésével kapcsolatos terveket, döntési javaslatokat (például létszám, munkakörök, jogállás, javadalmazás, képzés, diszkrimináció). Tagjai a köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből kerültek ki. A 2019. augusztus 6-i *közzszolgálati törvény*

²⁸ Dispositions communes aux trois versants de la fonction publique: Article L. 112-1 du code général de la fonction publique (principe de participation), Articles L. 262-1 à L. 262-3, L. 263-1 du code général de la fonction publique; Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique; Dispositions spécifiques à la fonction publique de l'État: Articles L. 261-1, L. 262-4 et L. 263-2 du code général de la fonction publique; Décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, modifié notamment par le décret n° 2020-1426 du 20 novembre 2020 relatif aux commissions administratives paritaires dans la fonction publique de l'État; Dispositions spécifiques à la fonction publique territoriale: Articles L. 261-2 à L. 261-7, L. 262-5 à L. 262-6, L. 263-3, L. 264-1 à L. 264-2, L. 281-1 à L. 281-3 (en cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale ou d'établissements publics locaux) du code général de la fonction publique; Décret n°89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, modifié notamment par le décret n° 2020-1533 du 8 décembre 2020 relatif aux commissions administratives paritaires et aux conseils de discipline de la fonction publique territoriale. Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification 2022a.

²⁹ Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification 2022b.

azonban ezt az érdekegyeztetési fórumot is *átalakította*. Egyesítette a CT-ket más munkaegészségügyi, biztonsági és munkakörülményekkel foglalkozó bizottságokkal, s létrehozta a CS-t, azzal a céllal, hogy integrált szemléletet biztosítson a humánerőforrás-politikák és a munkakörülmények terén.

A KÖZSZOLGÁLAT JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS ALAPELVEI

A jogi szabályozás struktúrája *több jogforrási szintből* tevődik össze. A jogállásra vonatkozó normákat az Alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák.

Az *Alkotmány* rendelkezik az egyenlőség elvéről, amely szerint minden állampolgárnak joga van arra, hogy tehetségének, rátermettségének megfelelően közhivatalt töltsön be. Ugyancsak az Alkotmányban szerepel az elszámoltatás, illetve a védelem elve. Az előbbi szerint minden köztisztviselő köteles számot adni a társadalomnak saját munkájáról, az utóbbi azt rögzíti, hogy a köztisztviselő a végrehajtó hatalom alá tartozik, de törvényi garanciák védik. Ezek közé tartozik a versenyvizsga, a részvételi jogok biztosítása választott „munkavállalói” képviselő útján (paritásos bizottságok), valamint a teljesített szolgálat alapján járó illetményre való jogosultság.³⁰ Az Alkotmány határozza meg a szakszervezeti jogokat is.

Egységes *kerettörvény*³¹ (1983. július 13-i 83-634-es törvény) szabályozza valamennyi köztisztviselő jogállását, de a keretszabályokon belül önálló, *speciális jogállási törvények* rendezik az állami (1984. január 11-i 84-16-os törvény), önkormányzati szerveknél (1984. január 26-i 84-53-as törvény), illetve kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők (1986. január 9-i 86-33-as törvény) státuszát. A többszintű törvényi szabályozás azonban nehezen áttekinthetővé tette a joganyagot.

³⁰ PEISER 2012: 35.

³¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

A közszolgálati *reformok* napirendjén sorozatosan szerepel a köztisztviselői jogállás *rugalmasabb szabályozása*. Ennek érdekében magánjogi-szerződéses elemek bevezetésére is több javaslat készült. Ezek közül kiemelkedik a Sarkozy elnökségi idején (2007–2012) már az NPM szellemében kidolgozott *Fehér könyv*.³² Ebben olyan javaslatok szerepeltek, mint a corps-ok megszüntetése, munkaköralapú rendszer bevezetése, a foglalkoztatási védelem korlátozása,³³ noha a köztisztviselők elbocsátását egy hosszadalmas átképzési folyamat³⁴ előzte volna meg, s csak annak kudarca esetén lehetett volna őket felmenteni (réorientation professionnelle).

A *Transformation de la Fonction Publique* reformprogram hozta meg az első igazi áttörést. Az NPM elveitől inspirálva olyan javaslatokat tartalmazott, amelyek valódi *paradigmaváltást* hoztak a francia közzszolgálatban. A reform sarkalatos pontja a köztisztviselői státusz felváltása szerződéses alkalmazással.

A 2019. augusztus 6-ai 2019-828-as törvény három esetben teszi lehetővé a *szerződéses alkalmazást*:

³² Livre blanc sur la fonction publique. Lásd: H A Z A F I 2017.

³³ Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a közvélekedéssel ellentétben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető a létszámcsökkenés (loi de déagement des cadres (Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely). Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor.

³⁴ Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkakörének megszüntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ezalatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe, illetve a szakmai reorientációra, abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnák csak továbbfoglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli kötöttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, s ne legyen sérelmes családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti. Szakszervezeti tiltakozásra 2012-ben az akkori baloldali kormány kivette az inkriminált rendelkezést a státusztörvényből.

1. Továbbra is fennmarad a már korábban is létező lehetőség, hogy szerződéssel alkalmazzanak „munkavállalókat”, ha *nincs olyan corps*, amely képes lenne ellátni az adott feladatokat.

2. Szerződéssel lehet alkalmazni állandó állások betöltésére minden kategóriában (A, B és C), ha a *feladatok természete* vagy a *szolgáltatások szükségletei* ezt indokolják. Így különösen akkor, ha a feladatok speciális technikai vagy új szaktudást igényelnek, vagy toborzás útján nem lehet megfelelő szakértelemmel rendelkező köztisztviselővel betölteni az álláshelyet.

3. Szerződéssel lehet alkalmazni, ha az állás betöltése *nem igényel* köztisztviselői kinevezéshez (valamelyik corps-ba) szükséges *képzést*.

Bizonyos esetekben a szerződés határozatlan időre is szólhat. A szerződéses alkalmazottak díjazását – a hagyományos kritériumokon³⁵ túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani. A szerződéses alkalmazás lehetőségének kiszélesítésével várhatóan át fog értékelődni a szerződéses jogviszony helye és szerepe a közszolgálatban. S noha korábban is megvolt a lehetőség arra, hogy a közigazgatásban is foglalkoztassanak szerződéses „munkavállalókat”, az alkalmazásnak ez a módja marginális maradt. Ennek oka, hogy többnyire közjogi szerződéseket (*contrat de droit public*) kötöttek,³⁶ s mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szerződésekre szigorú korlátozás vonatkozott.

Arra kell számítani, hogy a szerződéses alkalmazás elterjedésével egyre *csökken a köztisztviselői jogállás súlya*. Ugyanakkor az első statisztikai adatok egyelőre csak mérsékelt változást mutatnak. A szerződéses „munkavállalók” aránya 2022-ben 22%. Tíz év alatt 3%-kal növekedett a számuk.³⁷

Az egyre nehezebben áttekinthető, szerteágazó, többszörösen módosított törvényi szabályokat általános *közzszolgálati kódexbe*³⁸ (*Code général de*

³⁵ Tevékenység jellege, iskolai végzettség, szakmai tapasztalat.

³⁶ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közzszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

³⁷ Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification 2024: 6. diagram.

³⁸ Code général de la fonction publique.

la Fonction publique, CGFP) foglalták egységes tematika szerint. A CGFP magában foglalja az 1983. július 13-i kerettörvényt, az állami közzszolgáltatásról szóló 1984. január 11-i törvényt, a területi közzszolgáltatásról szóló 1984. január 26-i törvényt, valamint a kórházi közzszolgáltatásról szóló 1986. január 9-i törvényt.³⁹ Ezzel megszüntették a törvények közötti felesleges párhuzamosságokat, illetve *átláthatóbbá* tették a törvényi rendelkezéseket.

A CGFP 8 könyvből áll:

- ♦ jogok, kötelezettségek, védelem;
- ♦ társadalmi párbeszéd és szakszervezeti jogok gyakorlása;
- ♦ toborzás;
- ♦ a működés és az emberierőforrás-gazdálkodás elvei;
- ♦ karrier és szakmai életpálya;
- ♦ munka- és pihenőidő;
- ♦ díjazás és szociális tevékenység;
- ♦ megelőzés és védelem a munkabiztonság és az -egészségügy területén.

A CGFP *tematikus szerkezetét* úgy állították össze, hogy megkönnyítse a törvényi szabályok alkalmazását és értelmezését. Most először született egy olyan törvénykönyv, amelyben egységesen megtalálhatók a köztisztviselők jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályok.

Az egységesítés megerősítette az általános státusztörvény *keretjellegét*, valamint a karrier közzszolgálat elveit, ugyanakkor megfelelő rugalmasságot biztosít a szerződéses munkavállalók alkalmazásához. A CGFP ugyanis nem csupán a köztisztviselőkre, hanem a szerződéses munkavállalókra is kiterjed, akik ma már fontos szereplői a közzszolgálatnak. Ez a változás az állami közzszolgálat átalakításáról szóló törvény eredménye, amely lehetővé teszi a közzszolgálati intézmények számára, hogy rugalmasabban alkalmazzanak szerződéses munkavállalókat.

A kódex *új jogi keretét* biztosít a *szerződéses munkavállalók* jogaira, kötelezettségeire és a közzszolgálatban betöltött szerepükre, tükrözve a közzszolgálat modernizációjának irányvonalát, amely a közzszolgálati alkalmazottak

³⁹ Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification 2022a.

karrierjének biztosítása mellett figyelembe veszi az új típusú jogviszonyok és alkalmazási formák szükségességét is.

A CGFP tartalmazza a legutóbbi *módosításokat* is, mint például az állami közzszolgálat főtisztviselői szintjének reformját szabályozó 2021. június 2-i 702. sz. rendeletet, valamint a közzszolgálat átalakításáról szóló 2019. augusztus 6-i törvényt.

A *kormányrendeletek* az egyes köztisztviselői kategóriák speciális szabályait határozzák meg.

A jogszabályok mellett jelentős szerepe van a jogállási kérdések rendezésében a *közigazgatási bírósági joggyakorlatnak* is. Ennek történelmi okai vannak, ugyanis a jogi szabályozás sok esetben a korábbi bírósági joggyakorlat kodifikálását jelentette.⁴⁰

A KÖZSZOLGÁLAT FOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONYAINAK STRUKTÚRÁJA

Közjogi és magánjogi jogviszonyok

Annak ellenére, hogy a közzszolgálati jogviszony, mint *ius specialis*, a *közjog* és a *magánjog szétválasztására* épül, a közigazgatásban is foglalkoztatnak „munkavállalókat” szerződéssel. A szerződéses alkalmazottak jelenléte nemcsak marginális jelenség. Egyre növekvő létszámuk azt mutatja, hogy a francia közzszolgálat fejlődésének is egyik meghatározó jellemzője. Habár

⁴⁰ Így például a Conseil d'État sokáig ellenezte ugyan a köztisztviselői jogok törvényi garanciáit, mert prioritásként kezelte a közhatalom előjogait – például több döntésében megerősítette, hogy a közzszolgálatban megengedhetetlen a sztrájk – később azonban, a 20. század elején álláspontja gyökeresen megváltozott, s egyre inkább a köztisztviselői jogok védelmezőjeként tűnt fel. Lassan feladta azt az álláspontját, hogy a tisztán igazgatási aktusokkal szemben nem vehető igénybe jogorvoslat, mivel a közhatalom nem tehető azokért felelőssé. Ezt kiegészítette azzal, hogy a vezető által diszkrecionális vagy fegyelmi jogkörében beosztottjával szemben elkövetett visszaélésért még abban az esetben sem követelhető kártérítés az állammal szemben, ha az eljárás köztisztviselői jogot sértett. LAFERRIÈRE 1887: 175.

a jogi szabályozás konzekvens, pontosan felsorolja azokat a szerveket, ahol bizonyos álláshelyeket szerződéssel is be lehet tölteni,⁴¹ a személyi állománynak már több mint 20%-a ebbe a kategóriába tartozik. Van olyan tárca, ahol arányuk az 50%-ot is meghaladja, de még a hadseregben is hasonlóan magas a létszámuk.⁴²

A rendezőelvek hiányában a *bírói jogalkalmazás* alakította ki, hogy mikor beszélhetünk közzolgálati jogviszonyról. Ennek eldöntése a munkáltató jogállásától, valamint a tevékenység jellegétől függ.

a) *A munkáltató jogállása.* A munkáltató jogállása döntően meghatározza a „munkavállalók” jogi helyzetét. Ha a munkáltató *közjogi személy*, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis *közzolgálati jogviszonyban* áll. Másik oldalról ez azt jelenti, hogy a magánjogi jogi személyiséggel rendelkező munkáltató munkaviszonyban foglalkoztatja munkavállalóit. Tehát a személyi állomány közjog vagy magánjog alá tartozását – főszabályként – a munkáltató jogállása határozza meg.

A főszabályt azonban a jogalkotó már a 19. század elején áttörte. A *Banque de France*-t, mint magánjogi személyt, személyi állományával együtt a közjog alá tartozónak minősítette.⁴³ Később a privatizációs hullámoknak köszönhetően a jogalkotás egyre gyakrabban hagyta figyelmen kívül a munkáltató jogállását mint döntő ismérvet. Erre az időszakra volt jellemző, hogy közigazgatási szerveket és közintézményeket alakítottak át gazdasági társaságokká.⁴⁴

A Nemzeti Nyomda (Imprimerie nationale) 1993-ig a Pénzügyminisztérium alá tartozó, az állami és közigazgatási dokumentumok előállításának területén monopóliumot élvező szervként működött.⁴⁵ Ekkor azonban 100%-os állami tulajdonban lévő részvénytársasággá alakították át, s meg-

⁴¹ Décret n°84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l'Etat prévue au 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

⁴² SILICANI 2008: 102, 109.

⁴³ Loi 22 avr. 1806 sur la Banque de France.

⁴⁴ Például: Caisse nationale de Crédit agricole (loi 18 janv 1988, art. 10).

⁴⁵ A L'Imprimerie royal-t Richelieu hozta létre 1640-ben azért, hogy ösztönözze a király dicsőségének, illetve az irodalom- és a vallástudomány fejlődésének hirdetését.

szüntették a monopolhelyzetét is, kivéve az állambiztonság szempontjából kiemelt védelmet élvező dokumentumokat, mint például az útlevel, vízum, személyi igazolvány stb.⁴⁶ Ennek ellenére a személyi állomány megtartotta köztisztviselői minőségét. Hasonló változás ment végbe a Posta felügyelete alatt működő *France Télécom* esetében is, ahol a köztisztviselők – bizonyos feltételek esetén – megőrizhették speciális jogállásukat.

b) *A tevékenység jellege.* A tevékenység jellege alapján történő differenciálás hagyományosan azt jelenti, hogy az *igazgatási közszolgáltatást* (*services publics administratifs*) végző személyek státusza a *közjog* hatálya alá tartozik, míg az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) részt vevő „munkavállalók” – tevékenységük közhatalmi, igazgatási jellegének hiánya miatt – magánjogi jogviszonyban állnak.

A funkcionális megközelítés esetenként áttörte az „egy szerv – egy jogállás” elvét is. Az elv alapján a már említett *France Télécom* privatizálásának következtében a személyi állomány valamennyi tagjának el kellett volna veszítenie köztisztviselői státuszát. Azonban nem ez történt meg. A Conseil d'État úgy foglalt állást, hogy a köztisztviselők abban az esetben megtarthatják speciális jogállásukat, ha az újonnan létrehozott társaság számára a törvény közszolgálati feladatok ellátását is előírja, és az állam a részvénytársaságban közvetlenül vagy közvetetten többségi tulajdonos. A személyi állomány jogállását tehát nem a munkáltató közjogi vagy magánjogi személyisége, hanem a *tevékenység tartalma*, illetve annak *jellege* határozta meg.

A tevékenység jellege játszik szerepet abban is, hogy bizonyos állami tulajdonban lévő *társaságok vezetőit* – köztisztviselőként – a köztársasági elnök nevezi ki, így például az *Electricité de France* és a *Gaz de France* főigazgatóját vagy az *Air France* elnökét.⁴⁷

⁴⁶ Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale.

⁴⁷ Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, 1. art. „Il est pourvu en conseil des ministres [...] aux emplois de direction dans [...] les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres.” Décret n°59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

A közigazgatási szerveknél külön kérdésként merül fel, hogy szerződéses alkalmazás esetén *közzszolgálati vagy magánjogi szerződésről* van-e szó. A bírói jogalkalmazás sokáig a funkcionális elvet követte. Közjoginak tekintette a szerződést, ha az alkalmazott tevékenységével közvetlenül részt vett a közzszolgáltatási alapfeladatok ellátásában. Például ha egy óvoda takarítónője részt vett a gyerekek felügyeletében, akkor szerződése „közzszolgálatinak” minősült.⁴⁸ Később azonban megváltozott a gyakorlat, s a bírói jogalkalmazás visszatért az „egy szerv – egy jogállás” elvéhez, s ki-mondta, hogy a közigazgatási szerveknél a tevékenység jellegére tekintet nélkül valamennyi szerződéses alkalmazott közzszolgálati szerződéses jogviszonyban áll.⁴⁹

A *közzszolgálati szerződés* – joghatását tekintve – már egészen közel áll a köztisztviselői kinevezéshez. A francia közzszolgálati jogban még abban az esetben is kiváltja a jogviszony létrejöttét, ha a szerződés jogi hiba miatt jogszabályba ütközik, és a hibát nem lehet kijavítani. Ebben az esetben ugyanis – a szerződés keretein belül maradván – egy másik hasonló, vagy ha ez nem lehetséges, vagy az érintett ezt kéri, egy egészen másik állást kell felajánlani.⁵⁰ Állásfelajánlási kötelezettség akkor is terheli a munkáltatót, ha a munkakör megszüntetése miatt akarja elbocsátani a határozatlan idejű szerződéses jogviszonnyal rendelkező alkalmazottat. Ennek hiányában jogellenes a jogviszony megszüntetése.

A köztisztviselőket nemcsak a jogviszony keletkezésének módja – kinevezés – különbözteti meg a szerződéses közzszolgálati alkalmazottaktól. A köztisztviselők *további jellemzői*, hogy kinevezésük:

- ♦ állandó álláshelyre;
- ♦ határozatlan időre;
- ♦ besorolási fokozathoz kötött jogviszonyra szól.

⁴⁸ PEISER 2012: 10.

⁴⁹ PEISER 2012: 11.

⁵⁰ CE 31 déc. 2008, M. Cavallo, req. no 283256: Lebon 481; AJDA 2009. 142, chron. Liéber et Botteggi: Le retour du „fonctionnaire contractuel”.

A KÖZJOGI JOGVISZONYOK STRUKTÚRÁJA

1. táblázat: A közzolgálati foglalkoztatási
jogviszonyok struktúrájának összefoglalása

Sui generis jogviszonyok	Közzszolgálati jogviszony	Vegyes jogviszonyok
Bírák, ügyészek	Állami köztisztviselők	Részleges köztisztviselői jogállás (statut général appliqué partiellement)
Katonák	Önkormányzati köztisztviselők	Különös jogállású köztisztviselők (statut particulier)
Parlamenti köztisztviselők	Kórházi köztisztviselők	Derogatív köztisztviselői jogállás (statut dérogatoire)
Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai		

Forrás: a szerző szerkesztése

A jelenlegi szabályozási struktúrát 1982-ben alakították ki. Az egységes kerettörvény (a továbbiakban: kerettörvény) ellenére *nem egységes a közzszolgálati jogi szabályozás*. Ahogy az 1. táblázat mutatja, bizonyos közzszolgálati alkalmazotti rétegek kivételt képeznek, mert önálló jogállásuk van (sui generis jogviszonyok), s emiatt nem tartoznak az egységes kerettörvény hatálya alá, vagy jogállásukra vonatkozó szabály a kerettörvény bizonyos rendelkezéseitől eltérhet (vegyes jogviszonyok).

Közzszolgálati jogviszony

A köztisztviselő jogállás három részre bomlik, mivel – ahogy erre már korábban utaltunk – a kerettörvényhez önálló, speciális jogállási törvények kapcsolódnak. Tehát a jogi szabályozás szempontjából *három alrendszerre* osztható a francia közzszolgálat, ami a 2. táblázat alapján is jól látható: állami köztisztviselők, önkormányzati köztisztviselők és kórházi köztisztviselők.

2. táblázat: A köztisztviselői jogállás alrendszerei

Köszolgálati jogviszony		
Személyi hatály	Szervi hatály	Jogforrás
Állami köztisztviselők	Minisztériumok, dekoncentrált szervek	Kerettörvény, állami köztisztviselőkről szóló törvény
Önkormányzati köztisztviselők	Helyi önkormányzatok	Kerettörvény, önkormányzati köztisztviselőkről szóló törvény
Kórházi köztisztviselők	Kórházak	Kórházi köztisztviselőkről szóló törvény

Forrás: a szerző szerkesztése

Sui generis jogviszonyok

a) *Bírók, ügyészek.* A bírók, ügyészek jogállását külön törvény szabályozza.⁵¹ *Speciális jogokkal és kötelezettségekkel* rendelkeznek, például a bírák elmozdíthatatlanok, vagyis csak hozzájárulásokkal helyezhetők át. Ugyanez azonban az ügyészekre már nem vonatkozik. Szakszervezetet alakíthatnak, de nem sztrájkolhatnak. A bírakkal szemben fegyelmi büntetést csak a legfelsőbb bírói testület (Conseil superieur de la magistrature) szabhat ki, ügyészek esetében az igazságügyi miniszter.⁵²

b) *Katonák.* A kötelező katonai szolgálat megszüntetésével és a szolgálat professzionális alapokra helyezésével jelentős változások következtek be a katonák jogállásában, amelyeknek közös alapját képezte, hogy a szolgálati jogviszonyuk szabályozása *közeledjen a civil* köztisztviselők közzolgálati jogviszonyához. Jogállásuk szabályozásának logikája követi a köztisztviselői

⁵¹ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁵² PEISER 2012: 28–29.

szabályozását. Ez azt jelenti, hogy saját általános kerettörvényükhöz⁵³ corps-ok szerint differenciált speciális rendelkezések kapcsolódnak.

A „civil” szabályozáshoz való közelítés ellenére a katonákkal szemben több *speciális kötelezettséget* állapít meg a törvény. Korlátozott a véleménynyilvánítási joguk, nyilvánosan csak a felügyelő miniszter engedélyével vállalhatnak közszereplést politikai kérdésekben. A szolgálati fegyelem bomlasztása szankcióval jár. Nem hozhatnak létre szakszervezetet, nem sztrájkolhatnak. Szigorú fegyelmi felelősséggel tartoznak.⁵⁴

A *csendőrség tagjai* szintén katonai szolgálati jogviszonyban állnak, de felügyeletük nem a Védelmi Minisztériumhoz, hanem a Belügyminisztériumhoz tartozik.

c) *Parlamentari köztisztviselők*. A hatalmi ágak szétválasztásának elve alapján a Nemzetgyűlés és a Szenátus hivatalaiba kinevezett alkalmazottak *önálló*, a hivatalok által autonóm módon meghatározott *jogállással* rendelkeznek. Kiválasztásuk versenyvizsgával történik, az egyedi munkáltatói döntésekkel szemben közigazgatási bírósághoz lehet fordulni.⁵⁵

d) *Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai*. A Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai szintén kivételt képeznek, nem minősülnek köztisztviselőnek, *saját jogállással* rendelkeznek.

A 3. táblázat röviden összefoglalja a sajátos jogállások legfontosabb jellemvonásait.

⁵³ Loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

⁵⁴ PEISER 2012: 31.

⁵⁵ Article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires.

3. táblázat: *A sui generis jogviszonyok*

Sui generis jogviszonyok	
Személyi kör	Főbb jellemzők
Bírák, ügyészek	– Elmozdíthatatlanság – Szakszervezeti jogok, de sztrájktilalom – Fegyelmi büntetést csak a legfelsőbb bírói testület (Conseil supérieur de la magistrature) szabhat ki, ügyészek esetében az igazságügyi testület
Katonák	– Korlátozott véleménynyilvánítás, miniszter engedélyével vállalhatnak közszereplést – A szolgálati fegyelem bomlasztása szankcióval jár – Nem hozhatnak létre szakszervezetet, nem sztrájkolhatnak – Szigorú fegyelmi felelősség
Parlamenti köztisztviselők	– A hivatalok által autonóm módon meghatározott jogállással rendelkeznek
A Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai	– Nem minősülnek köztisztviselőnek, saját jogállással rendelkeznek

Forrás: a szerző szerkesztése

Vegyes jogállású köztisztviselők

Ebbe a körbe azok tartoznak, akik ugyan köztisztviselők, de *speciális jogállási szabályaik* leronthatják az általános kerettörvény bizonyos rendelkezéseit, vagy kiegészítik azokat.

a) *Részleges köztisztviselői jogállás (statut général appliqué partiellement)*. A regionális számvevőszék, közigazgatási bíróságok tanácsosaira (conseillers) a kerettörvény csak *részben* vonatkozik.

b) *Különös jogállású köztisztviselők (statut particulier)*. A különös jogállású köztisztviselők nemcsak a kerettörvény hatálya alá tartoznak, hanem azon túlmenően további speciális rendelkezések is alkalmazandók rájuk. Az utóbbiakat a *Conseil d'État* állapítja meg.

c) *Derogatív köztisztviselői jogállás (statut dérogatoire)*. Bizonyos corps-ok speciális szabályai leronthatják a kerettörvény rendelkezéseit. A kerettörvény

pontosan meghatározza, melyik corps élhet az eltérés lehetőségével. Ezek az ENA útján kiválasztott corps-ok (administrateur général), tanárok, kutatók s egyéb technikai jellegű corps-ok.

ALAPFOGALMAK

A francia közzszolgálatnak saját *fogalomrendszere* van, amelynek ismerete nélkül nem lehet működését megérteni. Ebbe a körbe tartozik a corps, a kategória (catégorie), a besorolás (grade) és a munkakör (emploi) fogalma.⁵⁶

Corps

A francia modell *korporációs rendszerre* épül. Kialakítását Napóleonhoz kötik, akinek meggyőződése volt, hogy kizárólag a közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának a corps az egyedüli eszköze.⁵⁷

A francia közzszolgálatban a corps kifejezés a köztisztviselők különböző *szakmai csoportjait*, testületeit jelöli, amelynek tagjai az állam különböző igazgatási, jogi, pénzügyi, biztonsági vagy oktatási stb. ágazataiban dolgoznak. Minden egyes corps saját feladatkörrel, működési szabályokkal és előmeneteli rendszerrel rendelkezik.

A corps-ok egy-egy sajátosan szabályozott *életpályát* jelentenek. Minden egyes corps-nak speciális besorolási és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 700 corps ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar.

Az egyes corps-ok egymásra hierarchikusan épülő *kategóriákba* sorolhatók attól függően, hogy a köztisztviselők kinevezése milyen szintű iskolai végzettséghez van kötve. Az „A+” és „A” kategóriába a diplomások, a „B” kategóriába az érettségivel rendelkezők, a „C” kategóriába az alacsonyabb szintű végzettségű köztisztviselők corps-jai tartoznak.

⁵⁶ Lásd még ezekről: HAZAFI 2009; HAZAFI 2017.

⁵⁷ PELET 1833.

Néhány példa részletesebben a *közigazgatási corps*-okra:

a) *Administrateurs civils*: A II. világháború alatt az Egyesült Királyságból hozott minta alapján alkották meg. Az „A+” kategóriába tartozik. Tagjai a *közigazgatás generalistái*. Főtisztviselőknek tekintik őket, noha jogilag ez a fogalom nem létezik. Más corps-ok is a főtisztviselői körbe sorolhatók, például a prefektusok. Feladataik nem kötődnek egyetlen minisztériumhoz vagy szakterülethez sem. Bármelyik minisztériumba, prefektúrába beoszthatók. A francia közzszolgálat kulcsfontosságú szereplői, akik vezetői feladatokat látnak el (osztályvezetők, főosztályvezetők, főigazgatók), vagy magas szintű közpolitikai döntéseket készítenek elő, illetve a kodifikációért felelősek. Karrierjük szigorúan szabályozott, a kiválasztás a versenyvizsgákon alapul, a szakmai előrelépés pedig szolgálati idő, képzettség és továbbképzés alapján történik. Az *École nationale d'administration*-on (ENA) szereztek végzettséget. 2018-ban mintegy 1700-ra volt tehető a létszámuk. A corps-ot az ENA-val egy időben, 1945-ben hozták létre. A miniszterelnök irányítása alá tartozó, önálló személyzeti igazgatásuk van. Ugyanakkor a közzszolgálati reform keretében nemrég átalakították a főtisztviselői rendszert is. Megszüntették az ENA-t, s helyette létrehozták az *Institut national du service public*-et (INSP), amely egységes képzést nyújt minden főtisztviselő számára. Ennek szükségszerű következménye volt a főtisztviselői corps-ok egységesítése és integrálása egy új corps-ba, amelyet *administrateur de l'État*-nak neveztek el.⁵⁸ Feladatuk interminiszteriális, szakpolitikák kidolgozása, elemzése, értékelése, szakértése, illetve ellenőrzése. Bármelyik állami intézményben foglalkoztathatók. A miniszterelnök minden évben megállapítja a betölthető álláshelyek számát és minisztériumok közötti megoszlását. Az álláshelyeknek legalább a felét a belső előmenetel számára kell fenntartani. Személyügyi igazgatásuk a miniszterelnökhöz tartozik. A miniszterelnök irányítása alá rendelt *Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique* (DGAFFP) készíti elő a munkáltatói intézkedéseket. Az összkormányzati szemlélet érvényesülését egy kollégium biztosítja, amelynek tagjai

⁵⁸ Décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat-Légifrance.

a minisztériumok főigazgatói (secrétaires généraux), az állami főtisztviselők tárcaközi delegáltja, valamint a DGAFP. A kollégium:

- ♦ javaslatot tesz a főtisztviselői előmenetel feltételeire a tárcaközi szempontokra figyelemmel;
- ♦ értékeli az utánpótlási igényeket;
- ♦ összehangolja a tárcák gyakorlatát a kiválasztással, az előresorolással, a díjazással kapcsolatban.

*Kiválasztásuk háromféle módon történhet. Az INSP elvégzésével, belső előmenetellel s egyéb speciális módon. Az INSP útján történő kiválasztás a meghirdetett állások és az egyéni kompetenciaprofilok közötti megfelelésre összpontosít, szigorú átláthatósági és pártatlansági feltételek mellett. A folyamat átlátható, aminek célja a lehető legjobb összhang megtalálása az egyéni kompetenciaprofilok és a betölthető pozíciók között. Ez a folyamat az elvárt készségek és a tanulók által birtokolt kompetenciák azonosításán alapul egy kompetencia-referenciarendszer segítségével. Ez alapján a munkáltatók kiválasztják azokat az anonimizált egyéni kompetenciaprofilokat, amelyek leginkább megfelelnek az igényeiknek, míg a tanulók benyújtják pályázataikat és megjelölik preferenciáikat. Az eljárást szigorú garanciák övezik, egy nyolc, szakmailag illetékes személyből álló független bizottság felügyeletével, amely az egész folyamat nyomon követéséért felel, és biztosítja az egyenlő bánásmód elvének és a pártatlanságnak a betartását.⁵⁹ Karrierjük során kétszer, a magasabb fokozatba sorolás feltételeként mobilitási kötelezettséget kell teljesíteniük.⁶⁰ Korábban már kíséreltek egy *interministériális corps* létrehozásával (*corps interministériel des administrateurs civils*), de*

⁵⁹ Décret n°2023-30 du 25 janvier 2023 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public; Décret n° 2021-1556 du 1er décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national du service public; Décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État.

⁶⁰ Décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État; Circulaire n° 6346-SG du 20 avril 2022 relative aux lignes directrices de gestion interministérielle.

a kísérlet az erős szakágazati érdekeken elbukott. A közös szakmai, területi identitás hiánya gyakorlatilag „nem létezővé” tette a corps-ot.⁶¹

b) *Administrateurs territoriaux*: Tagjai az önkormányzati igazgatás főtisztviselői. Szintén az „A+” kategóriába tartozik. Magas szintű koncepcionálási és vezetési feladatokat látnak el. Képzésüket a centre national de la fonction publique territoriale-hoz tartozó Institut national des études territoriales biztosítja.

c) *Attachés d'administration de l'Etat*:⁶² A corps az „A” kategóriába tartozik. Tagjai minisztériumi és kormányzati közpolitikák kidolgozásában, megtervezésében és végrehajtásában vesznek részt. Sokféle pozíciót tölthetnek be. Kulcsfontosságú szerepet játszanak a közpolitikák irányításában és megvalósításában. Feladatai közé tartozhatnak például a projektmenedzsment, a humánerőforrás-munka vagy a szolgáltatások irányítása. Számos területen tevékenykedhetnek, mint például területrendezés, mezőgazdaság, rendőrség, kulturális örökségvédelem, műszaki szolgáltatások vagy közoktatás.

Főbb feladataik projektek vezetése, koordinálása, feljegyzések, jelentések és körlevelek készítése, adminisztratív ügyek nyomon követése, részvétel a stratégiai döntéshozatalban. Megkövetelik tőlük a közjogi, közigazgatási, közgazdaságtani és politikatudományi ismereteket. Minisztériumokban, prefektúrákon, regionális ügynökségeken, közoktatási intézményekben dolgoznak.

Kinevezési feltétele minimum egy alapképzéses diploma (Bac +3). Ezenkívül ajánlott még versenyvizsgával bekerülni az *Institut Régional d'Administration*-ba. Az egyéves képzés alatt fizetést kapnak, s fél évig a fogadó közintézmény gyakornokai. Továbbá versenyvizsgával (belső, külső) is be lehet kerülni, illetve szerződéssel.

A corps-ok jelentősége eltérő. Van olyan, amelyik öt tagból áll (inspecteurs généraux des bibliothèques), s vannak olyanok, amelyek a köztisztviselők túlnyomó többségét magukban foglalják. Néhány meghatározó corps-hoz tartozik az állami köztisztviselők 95%-a.⁶³

⁶¹ A corps interministériel des administrateurs civils az összkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

⁶² Emploi public 2024.

⁶³ Service-Public.fr 2024b.

Minden köztisztviselő a kinevezésével valamelyik corps tagjává válik, vagyis a corps-hoz való tartozás a kinevezés feltétele. Ez azonban nemcsak jogi kötődést teremt, hanem erős identitást is. Ez utóbbi kölcsönzi a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt.⁶⁴ Az azonos identitás közös *testületi szellemiséget* (l'esprit de corps) formál.

A corps-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy *jogi fikció*, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző corps-ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak a corps-nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.⁶⁵ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról.

A corps-ok a *társadalmi elismertség* szempontjából sem egyformák. A legnagyobb társadalmi presztízzsel az úgynevezett *grands corps*-ok rendelkeznek, amelynek tagjai az École nationale d'administration-ból, illetve az École polytechnique-ből kerülnek ki.⁶⁶

Kategória

A corps-ok hierarchikusan épülnek egymásra. Három kategóriába sorolhatók (A, B, C) attól függően, hogy milyen szintű *iskolai végzettség* alapján történik a köztisztviselők kiválasztása.⁶⁷ A „C” kategóriába az általános iskolai (diplôme national du brevet) vagy középfokú végzettségű (certificat d'aptitude professionnelle), a „B” kategóriába az érettségizett (ritkán szakképzéssel kiegészítve), míg az „A” kategóriába a diplomás jelöltek pályázhatnak (leggyakrabban licence, ritkábban 5 éves képzésre épülő diploma). Habár a corps-ok önálló, speciális életpályát jelentenek, a karrier nemcsak abban nyilvánulhat meg, hogy az idő múlásától függően a köztisztviselő magasabb fokozatba kerül, hanem abban is, hogy egy magasabb kategóriájú

⁶⁴ KESSLER 1986: 9–11.

⁶⁵ SILICANI 2008: 104.

⁶⁶ Az öt legnagyobb társadalmi presztízzsel rendelkező corps: le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances, la Cour des Comptes, les ingénieurs des Mines, les ingénieurs des Ponts et Chaussées. KESSLER 1986: 9–10.

⁶⁷ KESSLER 1986: 9.

corps-ba lép. Ehhez azonban *versenyvizsgát* kell tennie (*concours interne*), amelyet élesen meg kell különböztetni a „külsősök”, pályakezdők számára meghirdetett versenyvizsgától (*concours externe*).⁶⁸ A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a magasabb corps-okba (*Conseil d'Etat*, *Cour des Comptes*, *l'Inspection des finances*) történő kinevezés tekintetében, keretek között ugyan, de érvényesül a köztársasági elnök, illetve a Kormány diszkrecionális jogköre. Ily módon politikai okok miatt vagy éppen egy szakmai életút elismeréseként, versenyvizsga nélkül is adható ezekbe a corps-okba kinevezés (*tour extérieur*).

Besorolás

A francia közzszolgálat mintává vált jellemzője, hogy a köztisztviselő *besorolása, szakmai életpályája elválik munkakörétől*, mivel kinevezése nem konkrét munkakör betöltésére, hanem a közzszolgálat egészére szól. A besorolás az életpályája során mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel szemben a munkakört a Kormány határozza meg, s azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát; besorolását munkakörétől függetlenül megőrzi. A Kormány szabadon alakíthatja a munkaköröket, de törvény garantálja a köztisztviselő foglalkoztatásának fenntartását. A Kormány szervezetalakítási szabadságával élve egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt s a besorolást törvény védi, ez képezi a politikai semlegesség legfőbb garanciáját. A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is.

⁶⁸ A nagy francia forradalom által hirdetett egyenlőség (*égalité*) eszméjéhez híven a francia versenyvizsgarendszer a világ egyik legdemokratikusabb kiválasztási rendszere. Egyfelől – főszabályként – kizárólag versenyvizsga útján, az elért eredménytől függően lehet a közigazgatásba bekerülni (*concours externe*), másfelől a belső előmenetel csak a köztisztviselő ambíciójától függ, a belső versenyvizsgához (*concours interne*) nincs szükség a munkahelyi felettes jóváhagyására, vagy más, harmadik személy egyetértésére, ajánlására. Az ingyenes oktatás, illetve a széles körben igényelhető ösztöndíjrendszer a szegényebb társadalmi rétegek számára is megnyitja az utat a felemelkedés előtt (KESSLER 1986: 14).

Munkakör

A besorolás és a munkakör szétválasztása nem nyújt korlátlan mozgásteret a munkáltató számára. Így például a köztisztviselőnek *alanyi joga van a munkakörre*. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató ugyan szabadon megváltoztathatja a köztisztviselő munkakörét – akár azt meg is szüntetheti –, de ilyenkor észszerű időn belül egy másik megfelelő munkakört kell biztosítania számára.⁶⁹

A munkáltató a *Kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozó munkakörök* esetén élvezzi a legnagyobb döntési szabadságot. Lényegében ez azt jelenti, hogy a Kormány kötöttség nélkül nevezhet ki a hatáskörébe tartozó munkakörökbe, s bármikor meg is szüntetheti a jogviszonyt. Egy rendelet⁷⁰ sorolja fel az említett munkaköröket (többnyire a politikusok közelében található pozíciókról van szó, kormánybiztos, főtitkár, főigazgató, nagykövet, főkonzul, prefektus) korántsem kimerítő jelleggel, mivel a Conseil d'État esetenként mérlegelheti a munkakör jellegére figyelemmel, hogy az adott munkakör összeegyeztethető-e a bizalmi elvvel. Ugyanakkor önmagában az a tény, hogy valakit a Kormány diszkrecionális jogkörében eljárva köztisztviselői pozícióra nevezett ki, még nem jelenti a köztisztviselői „minőség” megszerzését is egyben. A rendkívüli eljárás keretében kinevezett személy nem válik köztisztviselővé.⁷¹

TOBORZÁS, KIVÁLASZTÁS, A JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE

A közzszolgálati jogviszony *kinevezéssel* jön létre, amelynek eredményeként a köztisztviselő normatívan szabályozott „munkavállalói pozícióba”

⁶⁹ PEISER 2012: 42.

⁷⁰ Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

⁷¹ PEISER 2012: 43.

(situation statutaire et réglementaire) kerül, mivel a kinevezés tartalmát jogszabályok határozzák meg.⁷²

A kiválasztás *versenyvizsga* alapján történik, de bizonyos társadalmi csoportok kivételt képeznek. Így például a mozgássérültek vagy a katonai szolgálatból leszerelt jelentkezők (reconversion des militaires),⁷³ valamint a PACTE⁷⁴ hatálya alá tartozó fiatalok. A versenyvizsgák egy része közvetlen belépési lehetőséget nyújt valamelyik *corps*-ba, besorolási fokozatba, míg más versenyvizsgák a közigazgatási képzéshez vezető utat nyitják meg (adóigazgatás, vámigazgatás, nővérképzés stb.).

Általános alkalmazási feltételek:

- a) állampolgárság;
- b) fizikai alkalmasság;
- c) közügyekben való részvétel joga;
- d) büntetlen előélet;
- e) versenyvizsga szerinti iskolai végzettség.

a) *Állampolgárság.* Főszabály szerint a köztisztviselői kinevezéshez EU-s állampolgársággal vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárságával kell rendelkezni. Francia állampolgárság csak olyan munkakörökben követelmény, amely az *állami szuverenitáshoz* kapcsolódik. Ugyanakkor a tudományos kutatásban, a felsőoktatásban és az egészségügyben egyáltalán nincs állampolgársági korlátozás.⁷⁵

b) *Fizikai alkalmasság.* A köztisztviselőnek *egészségileg* alkalmasnak kell lennie a munkakör ellátására.

⁷² Kerettörvény 2–4. cikkely.

⁷³ Évente mintegy 15 000 katona tér vissza a civil életbe. A Défense Mobilité program segíti a leszerelt katonákat az elhelyezkedésben.

⁷⁴ A társadalmi diverzitás figyelembevétele érdekében lehetővé teszik, hogy az érettségivel alacsonyabb iskolai végzettségű fiatalok is bekerülhessenek a közszolgálatba („C” kategória) hagyományos versenyvizsga nélkül. Ennek azonban az a feltétele, hogy munkavégzéssel vegyes és tutorált képzésben vegyenek részt valamelyik közigazgatási szervnél, illetve ennek során bizonyítsák alkalmasságukat. A könnyített bekerülést azoknak is lehetővé teszik, akik tartósan munkanélküliek.

⁷⁵ Ministère de la fonction publique 2016: 10.

c) *Közügyekben való részvétel joga (droits civiques)*. A közügyekben való részvételtől eltiltott személy nem gyakorolhatja a közhivatal-viseléshez fűződő jogát (*interdiction d'exercer dans la fonction publique*). A közügyektől való eltiltást (*privation de droits civiques*) bíróság szabhatja ki – főszabályként – legfeljebb 6 évre. Bizonyos bűncselekmények esetén a közügyektől eltiltás automatikus, ilyen például a vesztegetés.

d) *Büntetlen előélet*. A büntetlen előélet tiszta *erkölcsi bizonyítvánnyal* (*casier judiciaire vierge*) igazolható. Az erkölcsi bizonyítvány (*bulletin n°2 du casier judiciaire*) nem tartalmazza a szabálysértéseket, felfüggesztett büntetéseket stb.

e) *Versenyzizsga szerinti iskolai végzettség*. Besorolási kategóriától függően változik az *iskolai végzettség szintjére* vonatkozó feltétel. A „C” kategóriában az általános iskolai (*diplôme national du brevet*) vagy a középfokú végzettség (*certificat d'aptitude professionnelle*), a „B” kategóriában az érettségi, míg az „A” kategóriában a felsőfokú iskolai végzettség a versenyzizsgára jelentkezés feltétele.

A versenyzizsga hagyományos, akadémiai jellegű számonkérése helyett vagy annak kiegészítéseként lehetőség van a megszerzett *tapasztalat*, képesség értékelésére is (*reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle*).

Bizonyos feltételek esetén – versenyzizsga nélkül – *szerződéssel* is lehet alkalmazni (*agents non titulaires*) munkavállalókat. A 2019. augusztus 6-i 2019-828-as törvény elfogadása óta állandó jelleggel is. Ennek feltételeiről lásd *A közszolgálat jogi szabályozása és alapelvei* részt.

Besorolás hiányában díjazásukat a tevékenység jellegének, felelősségi szintjének, az iskolai végzettségnek és a szakmai tapasztalatnak a figyelembevételével állapítják meg. Ugyanakkor támogatják szerződéses jogviszonyuk közszolgálati jogviszonnyá, illetve határozott idejű szerződésük határozatlan idejűvé alakítását.

PÁLYABIZTONSÁG, A JOGVISZONY
MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

A közszolgálati jogviszony végleges megszűnését, amely a nyilvántartásból való törlést eredményezi, az *alábbi okok* idézhetik elő:⁷⁶

- ♦ szabályosan elfogadott lemondás (démission);
- ♦ a rendelkezési állomány lejártát követő visszahelyezés elmaradása (non réintégration à l'issue d'une période de disponibilité);
- ♦ felmentés (licenciement);
- ♦ hivatalvesztés (révocation);
- ♦ nyugdíjazás (admission à la retraite);
- ♦ francia állampolgárság elvesztése, az L₃₂₁₋₂. cikkben foglalt rendelkezések figyelembevételével;
- ♦ polgári jogok elvesztése;
- ♦ köztisztviselői foglalkozástól eltiltást kimondó bírósági döntés.

a) *Lemondás*. A köztisztviselőnek a jogviszony megszüntetésére vonatkozó, írásbeli nyilatkozatát lemondásnak nevezzük. Valójában azonban ez nem egyoldalú megszüntetés, mivel szükség van a munkáltatói jogkör gyakorlójának elfogadó nyilatkozatára is. A munkáltató 4, illetve 1 hónap⁷⁷ belül nyilatkozhat a lemondás elfogadásáról, hallgatását azonban nem lehet beleegyezésnek tekinteni. Ez utóbbi esetben a köztisztviselő bírósághoz fordulhat.

b) *Felmentés*. Felmentésre csak a köztisztviselő személyével, illetve magatartásával összefüggő okból kerülhet sor (például önkényes távollémaradás).⁷⁸ Ilyen a szakmai alkalmatlanság (insuffisance professionnelle), amelyet meg kell különböztetni az egészségügyi alkalmatlanságtól, illetve a hivatalvesztéstől. Törvény ugyan elrendelhet létszámcsökkentést (loi

⁷⁶ CGFP Article L550-1.

⁷⁷ Az államigazgatásban 4, a területi és a kórházi közszolgálatban 1 hónap áll a munkáltató rendelkezésére.

⁷⁸ CGFP Article L553-1.

de dégageant des cadres), erre azonban – a Vichy-kormány időszakát kivéve – még nem került sor.⁷⁹

c) *Hivatalvesztés*. Fegyelmi eljárás során kiszabható legsúlyosabb fegyelmi büntetés.

d) *Önkényes távolmaradás*. Ha a köztisztviselő észszerű indok nélkül elhagyja munkahelyét, s oda nem tér vissza, a jogviszonyát a munkáltató megszünteti.

e) *Nyugdíjazás*. Ez a „normális” módja a jogviszony megszűnésének. Ha a köztisztviselő eléri az öregségi nyugdíjkorhatárt, nyugdíjba vonulása kötelező. Az öregségi nyugdíjkorhatár corps-onként változik 60–65 év között. A köztisztviselők speciális nyugdíjrendszerbe tartoznak. Nyugdíjuk alap- és kiegészítő nyugdíjból áll.

ELŐMENETEL, DÍJAZÁS, MOBILITÁS

A corps-ok besorolási fokozatokat foglalnak magukban, a besorolási fokozatok fizetési fokozatokra osztottak. A *fizetési fokozatokban* történő előrelépés, a szolgálati időtől függően, automatikus. A különösen súlyos társadalmi és biztonsági problémákkal küzdő városrészekben teljesített szolgálat esetén lerövidül a magasabb fizetési fokozatba soroláshoz szükséges várakozási idő (bonification d'ancienneté). A magasabb fizetési fokozat magasabb besorolási illetményt jelent. A magasabb besorolási fokozatba lépés történhet a munkáltató mérlegelési jogkörében meghozott döntése (avancement de grade au choix), illetve versenyvizsga (examen professionnel ou concours professionnel) alapján.

A mérlegelési jogkörben hozott döntés esetén a munkáltató választja ki azokat a köztisztviselőket, akik megfelelnek az előresorolás feltételeinek. Általában a korábban betöltött különböző beosztásokat, képzéseken való részvételt s egyéb alkalmassági követelményeket vesznek figyelembe (pris en considération des aptitudes). A kiválasztott köztisztviselők éves előmeneteli

⁷⁹ Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely. Ezt a szabályt a CGFP Article L553-1-be építette be.

táblára kerülnek a munkáltató által érdem alapján meghatározott rangsorban. Ez a *sorrend* határozza meg, hogy a köztisztviselőket – a beosztások megüresedésétől függően – mikor lehet kinevezni a magasabb besorolási fokozatra. Az előmeneteli tábla egy évig érvényes. Versenyvizsga esetében a vizsgát eredményesen teljesítő köztisztviselők kerülnek az előmeneteli táblára.⁸⁰

Az *illetmény* három összetevőből áll: (besorolási) *alapilletmény* (traitement indiciaire), *illetménykiegészítés* (complément indiciaire), *pótlékok* (indemnités).⁸¹ Az első a besorolás függvénye. Összegét a fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószámok (indice majoré) és a minden évben megállapított „illetményalap” (valeur annuelle du traitement indiciaire brut) szorzata adja. A második a besorolási illetmény bizonyos százaléka, például lakhatási támogatás (indemnité de résidence), családi pótlék (supplément familial de traitement) stb. Idetartoznak még a betöltött munkakör sajátosságai, például nagyobb felelősséget elismerő juttatás (nouvelle bonification indiciaire), amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A harmadikként említett pótlékok corps-onként, besorolásonként különböznek, s egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.⁸² A rendszeres díjazáson felül *jutalom és prémium* adható.

2014-ben egységesítették a *pótlékrendszert*, s bevezették az egységes munkakör- és kompetenciaalapú pótlékrendszert (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel [RIFSEEP]).⁸³ A munkaköröket különböző funkciócsoportokba sorolják a tevékenység jellege (vezetés, koordinálás, koncepcionálás, menedzselés), a szakértelem (technikai ismeretek, tapasztalatok, képzettség), munkaköri kitettség és függőség szerint. Ehhez társulhat kiegészítő pótlék, a szakmai elkötelezettség, a csapatmunkához való hozzájárulás ellentételezésére, évente egy vagy két alkalommal.

⁸⁰ Service-public.fr 2024a.

⁸¹ A magyar közzszolgálat is merített ebből a rendszerváltozás után, lásd a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben még ma is élő nyomait: LUDÁNYI 2022: 40–41.

⁸² SILICANI 2008: 139.

⁸³ Le portail de la fonction publique 2022b.

A vásárlóerő megtartását *külön pótlék* szolgálja (garantie individuelle du pouvoir d'achat), amely az infláció és az illetménynövekedés közötti különbséget pótolja. Akkor jár, ha a bruttó besorolási illetmény alakulása négy év alatt elmarad a fogyasztói árindex növekedésétől.

A *szerződésesek* is alapilletményt kapnak, amelynek összegét a munkáltató állapítja meg beosztás, képzettség, tapasztalat alapján. Összegét háromévente felül kell vizsgálni az egyéni szakmai elbeszélgetés, valamint a beosztás lényeges jellemzőiben bekövetkezett változás alapján.

A köztisztviselő *státusza* különböző *pozíciók szerint változhat*. Aktív állományban (activité) áll a köztisztviselő, amikor kinevezése alapján besorolásának és corps-jának megfelelő beosztást (munkakört) tölt be. „Áthelyezhetik” a köztisztviselőt (détachement) egy másik corps-ba, állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalathoz, egyesülethez, alapítványhoz, közérdekű feladatot ellátó magánszervezethez, nemzetközi szervezethez vagy külföldi állam szervéhez. Szintén a détachement-t alkalmazták, ha a köztisztviselő politikai megbízatást kap. A fonctionnaire détaché megőrzi jogát arra, hogy az „áthelyezés” megszűnése után – megtartva előmenetelét és nyugdíjjogosultságát – reintegrálódjon saját corps-jába. A pozícióváltás történhet a köztisztviselő saját kérelmére, határozott (általában öt évre) vagy határozatlan időre. Az áthelyezés ideje alatt a köztisztviselő megőrzi jogát az előmenetelre a saját corps-jában.

Ha *rendelkezési állományba* (disponibilité) helyezik a köztisztviselőt, jogviszonya „szünetel”. A rendelkezési állományba helyezés az alábbi indokok alapján történhet kérelemre:

- személyes indokok;
- vállalkozás indítása vagy átvétele;
- 12 év alatti gyermek nevelése;
- eltartásra szoruló gyermek, házastárs, élettárs vagy felmenő gondozása baleset, súlyos betegség vagy fogyatékoság miatt, ami harmadik személy jelenlétét teszi szükségessé;
- házastárs vagy élettárs követése, aki szakmai okokból költözni kényszerül;
- tanulmányok folytatása vagy közérdekű kutatások végzése;

- ♦ gyermek(ek) örökbefogadása céljából a tengerentúlra vagy külföldre utazás.

Kötelező jelleggel is *tartalékalállományba* helyezhetik, például egészségi okból, ha a köztisztviselő kimerítette betegszabadságra vonatkozó jogosultságait. A rendelkezési állomány végén a köztisztviselő visszakerülhet eredeti besorolása szerinti beosztásába (munkakörébe). A köztisztviselő a rendelkezési állomány ideje alatt:

- ♦ nem kap díjazást a munkáltatójától, és nem fizet nyugdíjjárulékot;
- ♦ nem jogosult szabadságra;
- ♦ nem jogosult előmenetelre.

Ugyanakkor a köztisztviselő a szünetelés alatt *végezhet*:

- ♦ munkavégzésre irányuló tevékenységet (magánszektorban vagy szerződéses jogviszonyban a közszolgálatban);
- ♦ önálló tevékenységet, ha rendelkezési állományba helyezésének oka(i):
 - személyes indokok;
 - házastárs vagy élettárs követése szakmai költözés miatt;
 - közérdekű tanulmányok vagy kutatások végzése;
 - vállalkozás indítása vagy átvétele;
 - gyermek, házastárs, élettárs vagy egy felmenő gondozása baleset, súlyos betegség vagy fogyatékoság miatt.

A *szülői szabadság* (congé parental) alatt a köztisztviselő ideiglenesen felfüggeszti közszolgálati tevékenységét gyermeknevelés céljából. Szülői szabadságot kérelemre engedélyezhetnek, időtartama a gyerekek számától függ. A szülői szabadság ideje alatt a köztisztviselő nem jogosult illetményre, de kaphat gyermeknevelési támogatást, ha megfelel az erre vonatkozó feltételeknek. A karrierje során összesen legfeljebb 5 évig megőrzi az előmenetelhez fűződő jogait.

TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

Általános értékelési módszer az egyéni *értékelő megbeszélés*, amelynek célja, hogy a köztisztviselő visszajelzést kapjon munkájáról, illetve elősegítse a mobilitás és a karrier tervezését.⁸⁴ A megbeszélést a közvetlen vezető folytatja le évente egyszer az elért eredményekről, az elérendő célokról, a kompetenciakövetelményekről, fejlesztési és továbbképzési igényekről, valamint a karrierlehetőségekről. Az értékelés írásban történik, amelyet a szervezet vezetője hagy jóvá. Az értékelés eredményét figyelembe veszik az előmenetelnél, például az eredménytől függően gyorsítani vagy lassítani lehet az előrelépést, illetve pályázni lehet magasabb besorolási fokozatba. Az értékelés képezi az alapját a teljesítménytől függő pótlék megállapításának.

JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK

Főbb jogok

A köztisztviselők főbb jogai a következők:

- ♦ Véleménynyilvánítás szabadsága;
- ♦ Sztrájkjog;
- ♦ Szakszervezeti jog;
- ♦ Továbbképzéshez való jog;
- ♦ Részvételi jog;
- ♦ Teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga;
- ♦ Védelemhez való jog.⁸⁵

⁸⁴ La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels; Le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État; Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

⁸⁵ La circulaire B8 n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

a) *Véleménynyilvánítás szabadsága.* A köztisztviselők véleménynyilvánítási szabadságát össze kell egyeztetni a tartózkodási kötelezettséggel (*obligation de réserve*), különösen a választási időszakban. A köztisztviselőket, mint minden állampolgárt, megilleti a véleménynyilvánítás szabadsága.⁸⁶ Szolgáltatón kívül a köztisztviselők részt vehetnek a választásokon, illetve az azt megelőző kampányokban. Ugyanakkor az eredetileg a bírói gyakorlatból származó *tartózkodási kötelezettség* arra kötelezi a köztisztviselőket, hogy véleményüket visszafogottan nyilvánítsák ki, és magatartásukban, valamint kifejezésmódjukban mértékletességet tanúsítsanak, mivel a köztisztviselők szigorú semlegességi kötelezettséggel tartoznak.⁸⁷ A tartózkodási kötelezettség megsértése fegyelmi vétségnek minősül. A szankció súlyossága az alkalmazott munkakörétől és a véleménynyilvánítás nyilvánosságától függ.

A választásokon jelöltként induló köztisztviselők karrierjét semmilyen módon *nem befolyásolhatja* a kampányuk vagy mandátumuk alatt képviselt *politikai véleményük*. Ugyanakkor közigazgatási hatáskörüket nem használhatják fel választási propaganda céljára. A köztisztviselő köteles bejelenteni, ha választásokon jelöltként szeretne indulni.

Bizonyos köztisztviselői beosztások összeférhetetlenek a *helyi önkormányzati tisztségviseléssel*.

A *laicitás*, valamint a *politikai semlegesség* elve prioritást élvez a véleménynyilvánítás szabadságával szemben. Az oktatóknak világnézeti semlegességet kell tanúsítaniuk az oktatási intézményekben. Vallási hovatartozásra utaló jelkép látható viselete tilos, ennek megsértése fegyelmi vétséget valósít meg. A köztisztviselő nem végezhet politikai propagandát, s meg kell őriznie lojalitását a mindenkorai kormánnyal szemben.

Szolgáltatón kívül a véleménynyilvánítás szabadsága érvényesül, de ebben az esetben sem korlátlanul. A vélemény kifejezésének megengedhetőségére nincs általános szabály, a bírói jogalkalmazás esetenként mérlegeli a körülményeket. Általában azonban elmondható, minél magasabb beosztással,

⁸⁶ CDFP Article L111-1.

⁸⁷ A Conseil d'Etat egy 1971. március 10-i ítéletében megállapította: „Ha a köztisztviselőknek, mint minden állampolgárnak, joguk van részt venni a választásokon és az azt megelőző kampányban, ezt úgy kell tenniük, hogy az ne sértse a közigazgatás által előírt tartózkodási kötelezettséget.”

nagyobb felelősséggel rendelkezik a köztisztviselő, annál inkább tartózkodnia kell a politikai véleménynyilvánítástól, a kormány kritikájától, például kötelezettségszegést követett el egy, a nők jogainak védelmével foglalkozó köztisztviselő, aki nyilvánosan bírálta a nők jogainak védelmét ellátó önálló minisztérium megszüntetését.⁸⁸

b) *Szakszervezeti jogok és sztrájkjog.*⁸⁹ Az általános garanciák ismertetésekor már említettük, hogy a törvény biztosítja a *szakszervezet* létrehozása, valamint a szakszervezethez való csatlakozás szabadságát. A szakszervezet bírósághoz fordulhat a köztisztviselői státuszt érintő jogszabályokkal, illetve az egyéni munkáltatói intézkedésekkel szemben, ha azok sértik a köztisztviselői kollektíva érdekeit.

A szakszervezetek országos szinten részt vesznek a Kormánnyal, illetve az önkormányzati és kórházi munkáltatókkal folytatott *bértárgyalásokon*. A bértárgyalásokhoz hasonlóan zajlanak az egyéb munkafeltételekről szóló érdekegyeztetések.⁹⁰ A szakszervezeti jogok gyakorlását a munkáltatónak elő kell segítenie, például helyiség rendelkezésre bocsátása szakszervezeti tevékenységhez, tájékoztatáshoz szükséges feltételek biztosítása, munkaidő-kedvezmény szakszervezeti tevékenységhez, továbbképzési szabadság.

A *sztrájkjog* – a már említett kötöttségeken túlmenően – további korlátozásokkal gyakorolható. Így például legalább 5 nappal korábban be kell jelenteni a sztrájkot, annak célját, helyét, tervezett időtartamát. Nem szüntethetik be a munkát a kormányzásban részt vevő érdemi ügyintézői állomány tagjai (*le personnel d'autorité qui participent à l'action gouvernementale*), illetve a kormányzáshoz, személyek fizikai biztonságának megóvásához, valamint anyagi javak megőrzéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ellátó köztisztviselők.

c) *Továbbképzéshez való jog.* A köztisztviselőket megilleti az egész életen át tartó *képzéshez való jog*. A képzések különböző fejlesztési célokat támogatnak:

⁸⁸ CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, p. 1879.

⁸⁹ Circulaire du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État.

⁹⁰ CGFP Article L221-1.

- ♦ Kompetenciafejlesztés és alkalmazkodás:
 - Az álláshelyre való felkészülés érdekében a feladatokhoz szükséges készségek elsajátítása (formation statutaire).
 - Az aktuális vagy előrelátható munkaköri követelményekhez történő alkalmazkodás (formation continue).
- ♦ Tapasztalatok értékelése és szakmai fejlődés:
 - Felkészülés szakmai vizsgákra és versenyvizsgákra.
 - Tapasztalatok elismertetése (préparation à la validation des acquis de l'expérience).⁹¹
 - Személyes karriertervezési döntések előkészítése (congé pour bilan de compétences).⁹²
- ♦ Szakmai és személyes fejlődés:
 - Karrierfejlesztés, akár más szakma vagy a magánszféra irányába.
 - Egyéni célok megvalósítása (compte personnel de formation, congé de formation professionnelle, la période de professionnalisation).

A képzési és továbbképzési rendszer fejlődését a közzszolgálat corps-ok szerinti tagozódása befolyásolta. Mivel a professzionális közzszolgálat kialakulása előtt létrejött egyetemek csak az általános elméleti tudást nyújtották, az igazgatási területenként különböző elméleti és gyakorlati szakismeretek átadására a corps-ok *saját képzőintézményeket*, közzszolgálati iskolákat (écoles d'application) alapítottak. Tehát más országokkal szemben az egyetemek nem váltak a közzszolgálati szakemberképzés részévé. A közzszolgálati iskolákat, szemben az egyetemekkel, a szelektív kiválasztás jellemzi, vagyis

⁹¹ A zsűri ellenőrzi, hogy a köztisztviselő által megszerzett ismeretek, készségek és kompetenciák megfelelnek-e azon oklevél követelményeinek, amelynek a megszerzésére pályázik.

⁹² Ötévente kompetenciaértékelést végezethet a köztisztviselő és a munkáltató. Ez segítheti a köztisztviselőt és a munkáltatót karrier- és képzési terv kidolgozásában. Service-Public.fr 2025.

a hallgatókat – a már bemutatott – belső és külső versenyvizsga alapján veszik fel.⁹³

A specializálódó szakemberképzéshez vezető utat – mint a közszerolat annyi más területén – a katonaság nyitotta meg. Később a nagy állami infrastrukturális fejlesztések – út-, hídépítés stb. – kezdetekor jött létre a mérnökképzés két iskolája (école des Ponts,⁹⁴ école des Mines⁹⁵). Ezeket további iskolák követték a korporációs rendszer logikája alapján. Az iskolák nemcsak a közszerolat speciális képzőhelyeivé, hanem a corps-okat erősen összetartó – már említett – szakmai, *testületi identitás* kialakításának eszközeivé is váltak.⁹⁶

A közszerolati iskolák szakmai heterogenitásához erős *földrajzi tagoltság* társul. Az iskolák nem egy központi helyen összpontosulnak, hanem – igazodva az országos szakember-utánpótlási igényekhez – az ország különböző településeiben, nagyobb vidéki városaiban találhatók. A képzőintézmények vidékre telepítése a közigazgatás delokalizációjának nevezett folyamatba illeszkedik.⁹⁷

A közszerolati iskolák szakterületenként, corps-onként differenciált fejlődése egyenesen vezetett ahhoz a szemlélethez, hogy a képzőintézmények minisztériumi igényeket szolgálnak ki, s irányításuk a *minisztériumi logikát* követi. Ez alól egyedül az IRA⁹⁸ képez kivételt, amelyből öt működik az országban, s a középkáderek képzését biztosítja.

Az IRA az „A” kategóriába sorolt köztisztviselőinek (attachés d’administration) alapképzését és továbbképzését látja el. Versenyvizsga alapján választják ki a hallgatókat. A legalább alapszintű diplomával (érettségi + 3 év felsőfokú iskolai képzés) rendelkezők külső versenyvizsgát, míg a már

⁹³ Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l’état dans les écoles du service public 2011: 17.

⁹⁴ 1747-ben alapították.

⁹⁵ 1816-ban alapították.

⁹⁶ Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l’état dans les écoles du service public 2011: 17–18.

⁹⁷ Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l’état dans les écoles du service public 2011: 18–19.

⁹⁸ Décret n° 2019-86 du 8 février 2019 relatif aux instituts régionaux d’administration.

kinevezett köztisztviselők előmenetelük részeként belső versenyvizsgát tehetnek – az utóbbiak esetében –, ha legalább 4 év szolgálati idővel rendelkeznek. Külön versenyvizsgát tehetnek azok, akik legalább 5 éves szakmai gyakorlatot szereztek a magán- vagy a civil szférában, illetve választott önkormányzati képviselőként. A végzettek jellemzően a központi közigazgatásba, dekoncentrált szervekhez, illetve az oktatásigazgatásba kerülnek. Horizontális feladatokat látnak el: HR-menedzsment, jogi, gazdasági, szociális feladatok, csoportmunka vezetése, projektmenedzsment.

A felső káderek (elit) képzése több évtizeden keresztül a méltán nemzetközi hírű *École nationale d'administration* (ENA) falain belül zajlott. Az iskolát 1945-ben hozták létre, okulva a II. világháború tanulságából, amely szerint jól képzett állami vezetőkre van szükség, akik válsághelyzetben is képesek helytállni. Az iskola alapítását a felső szintű vezetők kiválasztásának demokratizálása is inspirálta.

Az ENA a közpolitikai gondolkodásra, koncepciók készítésére, megvalósítására, értékelésére és a *felső szintű vezetői felelősség* gyakorlásához szükséges módszerekre képezte a hallgatókat. Versenyvizsga útján lehetett bekerülni az intézménybe. A képzés gyakorlati és elméleti részekből állt. A végzettek a legnagyobb presztízsű corps-okba és a legmagasabb szintű közigazgatási posztokra kerültek, például *Administrateurs civils et sous-préfets*, minisztériumok, közigazgatási bíróságok, *Conseil d'État*, diplomácia stb.

Az *Action publique 2022* a közzolgálati reform részeként nyitottá tette a felső szintű vezetői pozíciók betöltését is. Ez azt jelenti, hogy szerződéssel is lehet vezetőket alkalmazni akár a versenyszférából is. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével meg kellett reformálni a képzés, továbbképzés rendszerét is, amelynek részeként megszüntették az ENA-t, s helyette létrehozták az ISP-t.⁹⁹ Az új iskolától azt várják, hogy a teljes államigazgatási utánpótlás képzési, továbbképzési bázisává váljon. Ennek érdekében közös képzési modult fognak kialakítani a specializálódott közzolgálati iskolák számára. Az ISP-nek nyitottá kell válnia az akadémiai világra, s szoros együttműködést kell kialakítania az egyetemekkel. Az ISP a jövő államigazgatási vezetői számára nyújt alapképzést a specializáció, a kompetencia

⁹⁹ La Rédaction 2021.

és a professzionalizáció logikája szerint. Megújítja a továbbképzés rendszerét is, hogy a különböző továbbképzési programok a mobilitást és a karrier-fejlesztést szolgálják.¹⁰⁰

A köztisztviselői továbbképzést egyszerre jellemzi a *szolgálati érdek érvényesítése*, illetve az *egyéni karrier önálló alakítása*. Ez azt jelenti, hogy a karrier kibontakoztatásához szükséges képzési célokat és igényeket a munkáltató és a köztisztviselő közösen határozzák meg. A jogi szabályozás egyaránt támogatja a hivatalból „elrendelt”, illetve az önálló, egyéni kezdeményezésen alapuló továbbképzéseket. Ehhez igazodnak a továbbképzési típusok is, ezért megkülönböztetjük a státuszalapú, valamint a professzionalizációs (át)képzéseket (*formation statutaire*, *formation professionnelle*).

A *státuszalapú képzéseket* a státuszszabályok írják elő. Céljuk a magasabb besorolás elérése, vagy az éppen betöltött munkakör ellátásához szükséges egyéni kompetenciák fejlesztése. Az előmeneteli képzések *corps*-onként különböznek. A képzésekre munkaidő alatt vagy munkaidő után egyaránt sor kerülhet. A vezető és a köztisztviselő évente közösen megbeszéli az egyéni képzési igényeket és célokat.

A *professzionalizációs képzések* valójában átképzések, amelyek – szemben az előmenetelt szolgáló képzésekkel – nem az éppen betöltött munkakör, besorolás kompetenciáinak erősítését, fejlesztését szolgálják, hanem a köztisztviselő jövőbeni karrierelképzeléseinek megvalósítását. Ugyanis minden köztisztviselő lehetőséget kap arra, hogy az egyéni karrierjének kibontakoztatása érdekében úgynevezett professzionalizációs szabadságot (*période de professionnalisation*) vegyen igénybe. Ennek lényege, hogy a munkáltatóval kötött megállapodás alapján a köztisztviselő olyan képzésen vesz részt, amellyel új szakmai ismereteket, szakképzettséget szerezhet, s így mobilitási lehetőségei is kiszélesedhetnek, mivel ezáltal más szakmai kompetenciákat igénylő beosztásba, munkakörbe kerülhet.

A *saját kezdeményezésű képzéseken* való részvételhez a köztisztviselő úgynevezett kredit számlával (*compte personnel de formation*, rövidítve: CPF) rendelkezik. A krediteket újabb szakképzettség, diploma megszerzésére lehet felhasználni. A köztisztviselő évente 24 órányi kreditet gyűjthet

¹⁰⁰ Institut national du service public [é. n.].

a számlájára, a 150 órát azonban nem haladhatja meg. A képzésekre általában munkaidő alatt kerül sor, a képzés költségét a munkáltató fizeti.¹⁰¹

d) *Részvételi jog.* A köztisztviselőket megillető jogok közé tartozik, hogy a *konzultatív testületeken keresztül* részt vegyenek jogállásuk szabályozásának kialakításában, valamint az egyéni munkáltatói intézkedések ellenőrzésében.¹⁰²

e) *Teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga.* A fentiekben már bemutatott az *illetményrendszer* összetettségét, ezért itt már nem térünk ki rá. Ugyanakkor néhány elvi tétel feltétlenül idekíváncozik. A legkisebb köztisztviselői illetménynek is meg kell haladnia a *mindenkori minimálbért*. Az illetmény összegét jogszabály állapítja meg, ezért a béralkunak nincs szerepe. Az illetmény nem egyszerűen az elvégzett munka ellenértéke, hanem egy bizonyos társadalmi nível garanciája a köztisztviselőknek. Lehetőség van csoportos teljesítményjuttatás megállapítására is.¹⁰³ A teljesített szolgálaton alapuló díjazás azt is jelenti, hogy csak a teljeskörűen elvégzett munka után jár illetmény. Ez különösen sztrájk esetén lehet fontos mérlegelési szempont, amikor a köztisztviselő nem a teljes munkavégzést, hanem csak néhány tevékenységet szüntet be.

f) *Védelemhez való jog.* A közigazgatás köteles a köztisztviselőnek védelmet nyújtani, ha hatáskörének gyakorlásával, feladatkörének ellátásával összefüggésben fizikai vagy szóbeli *agresszió* áldozata lesz, megfenyegetik, rágalmazzák, bántalmazzák (*protection fonctionnelle*).¹⁰⁴ A védelemhez az is hozzátartozik, hogy szolgálati „hiba” (*faute de service*) miatt indított eljárásban megállapított polgárjogi jogkövetkezmények alól a közigazgatás a köztisztviselőt mentesíti.

¹⁰¹ Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie; Circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique; Décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

¹⁰² CGFP Article L112-1.

¹⁰³ Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat.

¹⁰⁴ CGFP Article L134-1.

Főbb kötelezettségek

A köztisztviselők főbb kötelezettségei a következők:

- ♦ Titoktartás;
- ♦ Tájékoztatás;
- ♦ Munkavégzés;
- ♦ Engedelmesség;
- ♦ Pártatlanság;
- ♦ Gazdasági összeférhetlenség.

a) *Titoktartás.* A szakmai titoktartási kötelezettség (obligation de discrétion professionnelle) azt jelenti, hogy a köztisztviselő nem hozhatja nyilvánosságra a tevékenységére, feladataira és működésére vonatkozó információkat. A titoktartási kötelezettség azokra a tényekre, információkra vagy dokumentumokra vonatkozik, amelyekhez a köztisztviselő munkaköre ellátása során vagy azzal összefüggésben jutott hozzá. A titoktartási kötelezettség megsértése esetén fegyelmi eljárás indul.

A köztisztviselő köteles megtartani a *szolgálati és állami titkot*. A tilalom azonban nem abszolút, bizonyos esetekben kivétel tehető, illetve egyenesen kötelező a titkot felfedni. Az első esetre példa, amikor a köztisztviselő ártatlanságát kívánja bizonyítani, illetve a felettesétől erre külön engedélyt kap. A titok kiadása kötelező, ha azzal kapcsolatban bűncselekmény jut a köztisztviselő tudomására.¹⁰⁵

A titoktartás kötelezettségéhez tartozik az is, hogy a köztisztviselő nem szolgáltathatja ki illetéktelen személyek részére a tudomására jutott információkat.

b) *Tájékoztatás.*¹⁰⁶ A köztisztviselő köteles biztosítani, hogy bárki személyes adatot nem tartalmazó közigazgatási dokumentumhoz hozzáférjen,¹⁰⁷ illetve a rá vonatkozó közigazgatási irat tartalmát megismerhesse.¹⁰⁸

¹⁰⁵ CGFP Article L121-6.

¹⁰⁶ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 27.

¹⁰⁷ CGFP Article L121-8.

¹⁰⁸ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

c) *Munkavégzés.* A köztisztviselő felelős a rá bízott feladatok végrehajtásáért. A heti *rendes munkaidő* 35 óra,¹⁰⁹ amely bizonyos speciális feladatkörökben csökkenthető. A munkáltatói jogkör gyakorlója mentesíthet a munkavégzés alól, feltéve, hogy az intézkedés nem veszélyezteti a közigazgatási szerv feladatellátását.

A köztisztviselő több jogcímen jogosult *szabadságra*. Ezek a következők:

- ♦ éves rendes szabadság;
- ♦ betegszabadság (külön esetet jelentenek a hosszú időtartamú, valamint egyes súlyos megbetegedések);
- ♦ anyasági (apasági) szabadság (gyermekgondozás céljából);
- ♦ szakmai képzést szolgáló szabadság (lásd a professzionalizációs képzéseket);
- ♦ tapasztalatszerzést szolgáló szabadság (*congé pour validation des acquis de l'expérience*);
- ♦ kompetenciamérleg felállítását szolgáló szabadság (*bilan de compétence*);¹¹⁰
- ♦ szakszervezeti képzés (maximum 12 nap évente);
- ♦ családi szolidaritási szabadság (*congé de solidarité familiale*; maximum 3 hónap – meghosszabbítható, nem fizetett);¹¹¹
- ♦ érdekegyeztetést szolgáló szabadság (maximum 9 nap évente).¹¹²

¹⁰⁹ CGFP Article L611-1, Code du travail Article L3121-27.

¹¹⁰ A köztisztviselő kérelmére, illetve hivatalból kezdeményezhető – a továbbképzési költségek terhére – ún. kompetenciamérleg elkészítése, amely egy háromoldalú megállapodás a köztisztviselő, a munkáltató és a szolgáltató szervezet között. Az erre a célra igénybe vett szabadság nem haladhatja meg évente a 24 órát. A kompetenciamérleg az egyéni képzési, fejlesztési terv elkészítését szolgálja. Décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 (article 22) pour les fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'Etat; Décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 (articles 18 à 26) pour les fonctionnaires territoriaux; Décret n°2008-824 du 21 août 2008 (article 25 à 27) pour les fonctionnaires hospitaliers.

¹¹¹ Gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, végső stádiumban lévő bizonyos hozzátartozók, egyéb személyek esetén igényelhető.

¹¹² Amikor konzultációs fórumon részt vevő szervezet képviselőjeként jár el a köztisztviselő.

Az éves *szabadság* 25 nap.¹¹³ Pótszabadság jár azért, hogy a köztisztviselő „csúcsidőszakon”¹¹⁴ kívül veszi ki a szabadságát. Így, ha legalább 8 nap szabadságot vesz ki, 2 nap pótszabadságra szerez jogosultságot. Ha a köztisztviselő nem dolgozik folyamatosan egész évben, az éves szabadságot arányosan csökkenteni kell.

A köztisztviselő 12 hónap *betegszabadságra* jogosult, ezalatt 3 hónapig teljes illetményét megtartja, míg a fennmaradó időszak alatt illetményének felére jogosult. Amennyiben betegsége munkájával függ össze, gyógyulásáig teljes illetményét megkapja. Ebben az esetben az egészségügyi kezelés költségeinek megtérítését is kérheti.¹¹⁵

Külön szabályozás rendelkezik az úgynevezett *idő-takarékszámláról* (*compte épargne-temps*), amellyel bármelyik köztisztviselő rendelkezhet.¹¹⁶ A számlán tartják nyilván a különböző munkaidő-kedvezményeket (*réduction du temps de travail*), illetve a ki nem vett szabadságot (*droits à congé accumulés*). A köztisztviselő minden évben tájékoztatást kap a számlaegyenlegéről. A számlán megtakarított szabadság, illetve szabadidő felhasználása tekintetében jelentős mozgástérrel rendelkezik. Dönthet úgy, hogy igénybe nem vett szabadságát, szabadidejét később veszi igénybe, vagy a ki nem vett napok pénzbeli megváltását, illetve a nyugdíj-kalkuláció alapjául történő figyelembevételét kéri. Ugyanakkor szolgálati érdekből a munkáltató ettől eltérhet, és maga határozhatja meg a szabadság, szabadidő igénybevételének időpontját, ehhez azonban a szakszervezet képviselőjével kell egyeztetnie.

Lehetőség van a *részmunkaidőben* történő foglalkoztatásra is. A lehetőségek változatai azonban – a szolgálati érdektől függően – korlátozottak: 50%, 60%, 70%, 80% és 90%.

¹¹³ Egy teljes, január 1. és december 31. között ledolgozott év után a köztisztviselő évi fizetett szabadságra jogosult, amelynek időtartama megegyezik az egy héten ledolgozott munkanapok számának ötszörösével.

¹¹⁴ Május 1. – október 31.

¹¹⁵ CGFP Article L822-1-2-3.

¹¹⁶ Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

d) *Engedelmesség*.¹¹⁷ A köztisztviselő köteles végrehajtani felettese utasítását, kivéve, ha az nyilvánvalóan jogsértő, vagy súlyosan sérti a közérdeket. Az *utasítás végrehajtásának* indokolatlan megtagadása fegyelmi vétség. Az engedelmesség a *lojalitás* és a jogszabályok tiszteletben tartásának garanciája is.

e) *Pártatlanság*. A *politikai semlegesség* kizárja, hogy a köztisztviselő beosztását bármilyen propagandára felhasználja. A kötelezettség tartalma attól függően alakul, hogy a köztisztviselő milyen helyet foglal el a hierarchiában. A Conseil d'Etat különösen a főtisztviselők esetében ítélte kiemelten fontosnak a pártatlanságot, szemben a választott politikai tisztséget betöltőkkel, akik széleskörűen gyakorolhatják a véleménynyilvánítás szabadságát. A véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán már korábban szó volt a politikai semlegességről.

f) *Gazdasági összeférhetetlenség*.¹¹⁸ Szigorú szabályok vonatkoznak az *egyéb keresőtevékenység* korlátozására. Főszabály, hogy a köztisztviselőnek teljes munkaerejét a közszolgálati tevékenységének kell szentelnie, ezért más keresőtevékenységet nem végezhet. Így például nem létesíthet másik teljes munkaidős foglalkoztatási jogviszonyt. Nem indíthat, illetve nem folytathat vállalkozást. Ez alól azonban a munkáltató kivételt tehet, feltéve, hogy a tevékenységet a köztisztviselő részmunkaidőben végzi. Az engedély 2 évre szólhat, amely meghosszabbítható. A munkáltató engedélyezheti a kiegészítő jellegű keresőtevékenységet is, ha az összeegyeztethető a köztisztviselő tevékenységével.

A köztisztviselő nem lehet *vezető tisztségviselő* profitorientált gazdasági társaság irányító szervében, nem adhat tanácsot, nem lehet szakértő, közigazgatási szervet érintő perben nem működhet közre, kivéve, ha közreműködése a közigazgatási szerv érdekében kerül sor. Nem rendelkezhet – közvetlenül vagy más személyen keresztül – érdekeltséggel olyan gazdasági társaságban, amelynek ellenőrzése munkáltatójának hatáskörébe tartozik.

¹¹⁷ CGFP Article L121-9.

¹¹⁸ CGFP Article L121-3.

FŐTISZTVISELŐK

Nem adható pontos definíciója annak, hogy kik tartoznak a főtisztviselők közé. Általában idesorolják azokat a corps-okat, amelyeknek tagjai ENA-diplomával rendelkeznek: *administrateurs civils, sous-préfets, conseillers d'État, conseillers de tribunaux administratifs, corps d'inspection* stb. Ebbe a körbe tartoznak az *École polytechnique* diplomásai (mérnökök, statisztikusok), illetve közegészségügyi felügyelő orvosok, rendőrfelügyelők stb.

Az említett főtisztviselőktől meg kell különböztetni azokat a magas rangú személyeket, akiknek a kinevezése a Kormány diszkrecionális jogkörébe tartozik.¹¹⁹

A köztársasági elnök 2021-ben bejelentette a főtisztviselői „rendszer” mélyreható *reformját*, amely kiterjedt a toborzásra, a képzésre és a karriermenedzsmentre.

A reform magában foglalja a toborzások nyitottabbá és sokszínűbbé tételét, a képzések, karrierutak és pályafutások élénkítését. Egyúttal azt is célozza, hogy vonzóvá tegye az állami szolgálatot a fiatal generációk számára. A reform végső célja, hogy a főtisztviselők képesek legyenek a mélyreható gazdasági, társadalmi, ökológiai és digitális átalakulás *kihívásainak* kezelésére.

A reform megvalósításának első lépéseként az ENA helyett létrehozták az INSP-t, felállították a *Főtisztviselői Koordinációs Delegációt* (*Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État*), és megalapították a főtisztviselők integrált szakmai testületét (*corps des administrateurs de l'État*).

KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKA

A közszolgálati reform eredményeként minden közigazgatási szervnek ki kell dolgoznia a saját *személyzetpolitikai irányelveit* (*lignes directrices de gestion, LDG*), amelyek többéves időtávra meghatározzák a szervezet humán erőforrás-stratégiáját.

¹¹⁹ A létszámuk kb. 500 fő.

Az LDG-k a „puha jog” körébe tartoznak. Céljuk, hogy *tájékoztatást és útmutatást* nyújtsanak a szervezet humán erőforrásainak kezeléséről. Nem helyettesítik az alkalmazandó jogi normákat, inkább tisztázzák a szervezet által követett célokat, és nagyobb átláthatóságot biztosítanak a humán erőforrás-gazdálkodásban.

Az LDG-k egyrészt *meghatározzák* a földrajzi vagy funkcionális mobilitással kapcsolatos elképzeléseket, másrészt tartalmazzák az előmenetellel, karrierépítéssel összefüggő irányvonalakat. Emellett bemutatják azokat az intézkedéseket, amelyekkel a szervezet (munkáltató) elősegíti alkalmazottjainak szakmai fejlődését. Így például az LDG-k leírhatják, hogy egy adott corps-ban milyen szakmai tapasztalatokat vagy kompetenciákat részesítenek előnyben az előmenetekhez, vagy tájékoztathatják az alkalmazottakat azokról az intézkedésekről is, amelyeket a munkáltató a nők és a férfiak közötti egyenlőség biztosítása érdekében hoz az előmenetellel és a kinevezéssel összefüggésben.

Minden minisztériumban, közigazgatási szervnél, önkormányzatnál, kórháznál, egészségügyi intézménynél saját LDG-t kell kidolgozni. Nagyobb létszámú, strukturáltabb szervezeteknél, például minisztériumoknál lehet többszintű is a kidolgozás. A belső szervezeti egységek konkretizálhatják az első szinten meghatározott kereteket. Az LDG-k legfeljebb 5 évre szólnak.

UTÁNPÓTLÁS, LÉTSZÁMGAZDÁLKODÁS¹²⁰

Az általános *utánpótlási, generációváltási nehézségek* Franciaországban is egyre inkább reflektorfénybe állították a stratégiai alapú HR-működés hiányát. A minisztériumok még az ezredfordulót követően sem rendelkeztek hosszú távú utánpótlás-politikával, nem kezelték a demográfiai folyamatokat, s nem készültek fel a tömeges nyugdíjba vonulásra. Hiányzott a munkaerőigények elemzése és előrejelzése mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt. A feladatok ellátásához szükséges kompetenciák csak esetlegesen álltak rendelkezésre. Egyre növekvő igény mutatkozott a társadalom részéről,

¹²⁰ HAZAFI 2020: 432.

hogy a közszolgálatban dolgozó „munkavállalók” bonyolult, nehezen áttekinthető, merev személyügyi igazgatását munkaköralapú stratégiái emberierőforrás-gazdálkodás váltsa fel, amely elsődlegesen nem jogalkalmazás, hanem a személyügyi folyamatok menedzselése. Az egymást több hullámban követő reformok közül azonban egyik sem hozott valódi áttörést, mindaddig, amíg fel nem ismerték, hogy a közszolgálat strukturális átalakítása akkor lehet sikeres, ha az állami működés, költségvetési finanszírozás reformjának részeként valósul meg.

Az új tervezési mechanizmus (Loi organique sur la loi des finances, LOLF) nem a bázisszemléletre, hanem a feladatokhoz kapcsolódó teljesítmény-célokra épült, s ezzel együtt növekedett a vezetők mozgásterét az erőforrások felhasználásában. A közpolitikák általános felülvizsgálatának programjához (Révision Générale des Politiques Publiques) kapcsolódóan bevezették a nyugdíjazás miatt megüresedett álláshelyek kötelező belső mobilitás útján történő betöltését. Ezek a változások utat nyitottak a munkaköralapú HR-működés bevezetésének.

Az új francia „modell” lényege, hogy a köztisztviselők speciális státuszát lényeges közjogi-államszervezési, míg a köztisztviselők emberi erőforrásként való felhasználását gazdálkodási kérdésként kezelik. Az előbbi jogi-adminisztratív, az utóbbi menedzsmenttechnikai megközelítésű. S mivel a HR-rendszer alapját a munkakör képezi, a modell felfogható a karrier- és a munkaköri rendszer ötvözeként is.

A létszám-, munkakör- és kompetenciamenedzsment-rendszer (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, GPEEC) célja a hosszú távú létszámtervezés intézményesítése. Olyan mechanizmus kialakítása a cél, amely biztosítja:

- a szervezet adott időpontban aktuális létszámának, munkaköreinek és kompetenciáinak leírását;
- mindezek rövid, közép-, illetve hosszú távú tervezését;
- a létszámmal, a munkakörökkel, illetve a kompetenciákkal kapcsolatos igények vizsgálatát és a stratégiai fejlesztési célok meghatározását; valamint
- a rendelkezésre álló erőforrások és a szervezet jövőbeni igényei közötti eltérések elemzését.

A létszám tervezésének összekapcsolását a stratégiai célokkal a *stratégiai emberierőforrás-menedzsment* (gestion prévisionnelle des ressources humaines, GPRH) biztosítja, amely:

- a szervezetrendszer, a feladatok és az erőforrások előrelátható fejlődését figyelembe vevő HR-politika stratégiai célkitűzéseire, valamint a GPEEC kvalitatív és kvantitatív adatainak elemzésére épül;
- lehetővé teszi a GAP körébe tartozó munkáltatói intézkedések tervezését, mint például besorolás, képzés, kiválasztás, díjazás stb.

A GPRH jelentősége különösen *változó szervezeti és működési környezetben* mutatkozik meg (például a kormányzati struktúra átszervezése esetén), mert lehetővé teszi a HR-gazdálkodás alkalmazkodását a változó szakpolitikai stratégiákhoz. A változások a munkaerő átcsoportosítását teszik szükségessé. Bizonyos területeken többletigényt támasztanak, míg máshol leépítéssel járnak. Bármelyik módját is választjuk az igények kielégítésének (mobilitás, kiválasztás, továbbképzés), ismernünk kell a szervezet közép- és hosszú távú, valamint az egyének fejlesztési igényeit. A GPRH ennek megismeréséhez nyújt támogatást. A GPRH valójában egy *kockázatkezelési rendszer*, amely felméri a szervezeti és egyéni szintű kockázatokat, ha a szervezeti és egyéni igények kielégítése elmarad. Így például bizonyos kockázatot jelent, ha a feladatok ellátatlanul maradnak (akár mennyiségi vagy minőségi hiány következtében), illetve ha képességeinek kihasználatlansága miatt az egyén alulmotiválttá válik. Minden olyan tény, körülmény kockázatnak tekinthető, amely hátrányosan érinti a feladatok ellátására létrehozott szervezet kapacitását, valamint céljainak elérését. A rendszer nemcsak kimutatja a kockázatokat, hanem azok között – bekövetkezésük valószínűsége, valamint hatásuk alapján – prioritási sorrendet is felállít.

A munkaerő tervezését különböző *egyéb eszközök* támogatják:

- munkaköri kataszterek;
- összkormányzati munkaköri kompetencia-szótár (Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'Etat, DICO);
- munkaköri megfeleltetési tábla (table de correspondance des métiers);
- kritikus kompetenciák azonosításának eszközei (outils d'identification des compétences critiques).

A *munkaköri kataszterek* három szinten készültek. Első szint: a minisztériumok szervezeti egységei elkészítették a munkaköri leírásokat (*Répertoire des fiches de poste*, RFP). Második szint: a minisztériumok az egymással rokon munkakörökből munkaköri családokat (*Répertoire ministériel des emplois*, rövidítve: RME) alkottak. Harmadik szint: a minisztériumi szakértőkből álló tárcaközi munkacsoport a feladatok, tevékenységek szempontjából egymáshoz közel álló minisztériumi munkakörök általánosított jellemzői (kompetenciái) alapján „mesterséges” munkaköröket, úgynevezett referencia-munkaköröket dolgoztak ki. A valóságos munkakörök mikrokompetenciáinak szintézise alapján definiálták a referencia-munkakörök makrokompetenciáit. A referencia-munkakörökből állították össze az úgynevezett *összkormányzati munkaköri katasztert* (*Répertoire interministériel des métiers de l’Etat*, RIME). A RIME tehát valójában egy egységes munkaköri keretrendszer, amely összkormányzati szinten egységesíti a minisztériumi munkaköröket, munkaköri családokat.

PÁLYÁRA VONZÁS, BEILLESZTÉS, MEGTARTÁS

Franciaország kiemelkedik szomszédjai közül az átlagot kissé meghaladó születési aránnyal. Az előrejelzések szerint Franciaország népessége tovább fog növekedni, ugyanakkor öregedni is fog. A népességnövekedés várhatóan 9%-os lesz 2000 és 2050 között, miközben a 65 év felettiek aránya a jelenlegi 16%-ról körülbelül 30%-ra fog emelkedni ugyanebben az időszakban. A munkaképes korú, 20 és 64 év közötti népesség aránya a teljes népességhez viszonyítva várhatóan csökkenni fog, a 2000-es 52%-ról körülbelül 45%-ra 2050-re.¹²¹

Az öregedés a közigazgatás személyi állományát is érinti, ezért stratégiát kellett kidolgozni az életkorral kapcsolatos problémák kezelésére. Megszületett a Brindeau-jelentés.¹²² Ez olyan átalakításokat javasolt a HRM rendszerében, amelyek jobban figyelembe veszik a köztisztviselők életkor-

¹²¹ OCDE 2007: 175.

¹²² BRINDEAU 2012.

ral kapcsolatos eltérő igényeit. Az életkorral együtt változnak az igények is, s ehhez a munkáltatóknak igazodniuk kell. Az életkoralapú stratégia a következő intézkedések bevezetését irányozta elő:

a) *Kompetenciapass* (passeport individuel de compétences) bevezetése. Ez egy olyan digitális dokumentum, amely tartalmazza egyrészt a tisztviselő szakmai adatait (korábban betöltött munkakörök, elvégzett képzések, karriertervek, illetmény), másrészt a tisztviselő kompetenciaprofilját. Így lehetővé teszi, hogy a személyes kompetenciákat, szakmai tapasztalatokat, valamint a korábban elvégzett, illetve később tervezett képzéseket együttesen figyelembe vegyék pozícióváltás vagy mobilitás esetén. Mivel az éves teljesítményértékeléskor rendszeresen felülvizsgálják, alapját képezheti a szakmai képességek, tapasztalatok validálásának.

b) A *továbbképzéshez* való jog összekapcsolása az *egyéni karriertervekkel*. Minden tisztviselőnek évente 20 óra továbbképzésre van lehetősége. Tájékoztatással, egyéb információkkal elő kell segíteni, hogy a tisztviselők saját karrierjük kiteljesítésére tudják felhasználni a 20 órányi kreditet.

c) A *továbbképzési szabadság* megújítása. Már régóta létezik a szakmai továbbképzésre igénybe vehető szabadság, amelynek első 12 hónapjára az illetmény 85%-a jár. Ezt is úgy alakítják át, hogy összekapcsolódjon az egyéni karriertervekkel.

d) Kevésbé megerőltető munkakörökbe történő *áthelyezés támogatása munkakörtérképpel*. Bizonyos szakmák különösen megterhelők. Húsz év munka után sokan arra vágnak, hogy olyan munkát végezzenek, amely kapcsolódik a szakmai előéletükhöz, de kevésbé teszi ki őket a fizikai és/vagy mentális fáradtságnak. Az ilyen munkakörökbe történő áthelyezések támogatására a szervek kompetenciaterképet állítanak össze a munkakörökről.

e) *Mobilitási tanácsadás*. Legyen szó „kényszerű” vagy „választott” mobilitásról, egy tanácsadó segíti a tisztviselőt, hogy a pozíció- vagy munkahelyváltás a lehető legnagyobb mértékben illeszkedjen a tisztviselő karrierjéhez.

f) *Féldíós karrier-felülvizsgálat*. Bevezetik, hogy az életút közepén a mobilitás-tanácsadó segítségével felülvizsgálják, „átbeszélük” a karriercélokat, szükséges-e azok módosítása, kiegészítése. Ilyenkor a tisztviselő bemutatja

munkahely-változtatási vagy akár átképzési elképzeléseit, hogy időben felépítse hosszú távú egyéni képzési tervét. A munkáltató számára ez a megbeszélés a humánerőforrás-tervezés (GPEEC) részeként lehetővé teszi, hogy megszervezze és időben elindítsa a tisztviselő mobilitását. Ezekre a megbeszélésekre általában 45 évesen kerül sor, de ez ágazattól, munkáltatótól vagy munkakörből függően változhat.

g) *Tanácsadó és szakmai orientációs tér* létrehozása. Kompetenciaelemzéshez és -értékeléshez értő szakemberekből álló interminiszteriális szervezeti egység nyújt támogatást azoknak a főtisztviselőknek, akik karrierjük második vagy harmadik részét más közintézménynél vagy a vállalati szektorban kívánják eltölteni.

h) *A karrier diverzifikálása*, avagy a sokszínű életút. Noha a törvényi lehetőség adott, a szervezetek nem élnek eléggé a munkakörök közötti mobilitás lehetőségével. Ezért egy olyan HRM-politika megvalósítása a cél, amely értékeli a mobilitás révén szerzett szakmai tapasztalatot. Ennek részeként mobilitási chartát dolgoznak ki, amelynek célja, hogy a munkáltatót és a tisztviselőt egyaránt érzékenyítse a sokszínű pályafutás előnyeire.

i) *Központi HRM-szervezet* létrehozása. Jelenleg három önálló alrendszerből (állami, önkormányzati és kórházi) épül fel a francia közzszolgálat. Ezek humánerőforrás-gazdálkodása egymástól független, noha az utóbbi időben a jogalkotásnak köszönhetően jelentős konvergencia valósult meg a három terület között. Cél ezért egy központi HRM-szervezet létrehozása, amely az álláshirdetések, valamint a mobilitás tekintetében egységes információs rendszerrel rendelkezik.

j) *Magas rangú főtisztviselők mobilitásának* elősegítése. Habár a kötelező mobilitás bevezetése nem lehetséges minden szakmában, bizonyos munkakörök esetében ez kivitelezhető. Kibővíti a ma még csak szűk körre vonatkozó kötelező mobilitást az összes főtisztviselőre (mintegy 6000 főre).

k) *Részmunkaidő* lehetősége a karrier vége felé. A karrier vége felé a tisztviselő részmunkaidőt (temps partiel senior) választhat teljes összegű nyugdíjjárulék megtartása mellett.

l) *A munkaképtelenség kockázatainak megelőzése és a munkakörülmények javítása*. Egyedi szakmai kockázatértékelést végeznek, hogy pontosan

felmérjék a munkaköri kockázatokat, figyelembe véve az életkori speciális szempontokat. Növelik a foglalkozási orvosi (médecine du travail), valamint a pszichológus kapacitást. Érzékenyítik a vezetőket és a tisztviselőket a munkahelyi egészségügyi kérdésekre (stressz, pszichoszociális kockázatok, zajterhelés stb.), például konferenciák és speciális képzések révén. Három évente kötelező orvosi vizsgálat bevezetése 55 éves kortól.

m) *Tudásátadás.* Egyes technikai ágazatokban a szakmai tapasztalat és a tudás gyakran íratlanul halmozódik fel az évek során. Annak érdekében, hogy ne vesszen el ez a tudás, amikor a tapasztalt generáció nyugdíjba vonul, formalizáltan, meghatározott eljárásrend szerint kell azt átadni. A tudásátadás legismertebb módja az idősebb, nagy tapasztalattal rendelkező munkatárs kijelölése mentorként. A magas technikai tudást igénylő szakmákban az évek során megszerzett szakértelem alapvető fontosságú. Ezért elengedhetetlen ezen tapasztalat megőrzése. Egyes szakterületeken már tradicionálisnak mondható, hogy idővel kialakul a mester-tanítvány viszony, ami szintén a tudás átadását szolgálja. Ezt a már kulturálisan beágyazott gyakorlatot érdemes intézményesíteni a mentorálás segítségével. A személyügyi osztály felel a mentor kijelöléséért. Például a pszichiátriai ápolók egységes mentorálási rendszere már jelenleg is kötelező, ami jól mutatja, hogy bizonyos szakmák különösen alkalmasak az ilyen tudásátadási módszerre. A mentorálás nem kizárólag az idősebb munkatársak privilégiuma; egy fiatalabb foglalkoztatott is rendelkezhet olyan tudással vagy technikai ismerettel, amelyet egy idősebb kolléga nem birtokol. A mentorálás szervezése nem feltétlenül igényel teljes munkaidős elkötelezettséget, elegendő lehet rendszeresen ütemezett találkozók beiktatása, amelyeket mindkét fél munkarendjéhez lehet igazítani. A mentorálási feladatokat hivatalosan el kell ismerni, és szerepeltetni kell az éves teljesítményértékelő megbeszélés jegyzőkönyvében, hogy megfelelően elismerjék és értékeljék az elvégzett munkát.

n) *Intergenerációs menedzsmentkultúra* fejlesztése. Többgenerációs munkamódszerek alkalmazása.

A néhány évvel ezelőtt elfogadott *személyzetfejlesztési stratégia* külön kitér a generációmenedzsmentre is. Mentorálási feladatok ellátásával, önkéntes munka lehetőségével, továbbképzések, tanulmányok támogatásával próbálják rendszerben tartani az idősebbeket, míg az ösztöndíjakkal, a karrier felgyorsításával és rugalmasabb munkaidővel, képzési lehetőségekkel és extra szabadsággal a gyermeknevelő vagy családalapító fiatalokat támogatják.¹²³ A mentorálási programok több mint 6 hónapig tartanak. A *Mentor* online képzési platform képzési programokat kínál.

A fiatalok bevonása érdekében a szervek közszolgálati *márkaépítési stratégiát* dolgoztak ki. Ez főleg az alábbi „előnyöket” hangsúlyozza:

- karrierlehetőségek;
- információ a munkalehetőségekről és követelményekről (például toborzási eszközök);
- egyéb pénzügyi juttatások (például cafeteria, céges autó, laptop, telefon, utazási költségtérítés);
- a közösség szolgáltatának eszméje, társadalmi felelősségvállalás;
- teljesítményértékelési rendszer;
- foglalkoztatási biztonság;
- képzési és fejlesztési lehetőségek;
- munkahelyi légkör (például közösség, fizikai környezet, közösségi események);
- változatos szakmai feladatok rendszere (például rotáció).

Két évvel ezelőtt indították el a *Choisir le service public* (Válaszd a közszolgálatot) nevű, közszolgálati márka bevezetését szolgáló platformot. Ez a munkáltatói márka egy multimédiás kommunikációs kampány részeként indult el. A márka egy weboldalon található, amely összegyűjti az összes elérhető információt a közszférában kínált állásajánlatokról, a különböző munkáltatókról és az elérhető munkakörökről. Tanácsokat ad az egyéni szakmai tervek, elképzelések felülvizsgálatához és a szakmai életút során szerzett tapasztalatok bemutatásához.

¹²³ Lásd bővebben: EUPAN-felmérés adatai.

REFORMOK

Jelenleg a közszolgálat gyökeres átalakítását célzó *reformintézkedések* megvalósítása zajlik (Transformation de la fonction publique). A reformnak három célkitűzése van:

a) *Egyszerűbb és rugalmasabb humánerőforrás-gazdálkodás.* Nagyobb *önállóságot* adnak a munkáltatóknak. Folyamatossá teszik a szociális párbeszédet, és jobban figyelembe veszik a kompetenciaigényeket. Ezek érdekében egységesítik a szociális párbeszéd rendszerét. Megkönnyítik a kérelemre történő áthelyezést. Országosan szervezett versenyvizsgákon helyi pozíciók betöltése is megpályázható. Ez azt jelenti, hogy a versenyvizsga előtt már ismert, hogy sikeres vizsga esetén hová fogják beosztani a köztisztviselőt (concours national à affectation locale). Átláthatóbbá teszik az egyéni karrierrel kapcsolatos munkáltatói döntéseket. A szerződéses alkalmazás általánossá tételeével a munkáltató könnyebben juthat hozzá speciális szakmai kompetenciákhoz. A munkáltató projektekre szóló szerződést is köthet (Contrat de projet) a projekt finanszírozásától, illetve időtartamától függően, ha pedig valamilyen okból kifolyólag a projekt hamarabb ér véget, s emiatt a munkáltató megszünteti a szerződést, a „munkavállaló” speciális anyagi juttatásra jogosult (indemnité spécifique).

b) *Új jogok.* Több olyan jogosultság bevezetésére került sor, amely eddig csak a *versenyszféra munkavállalóit* illette meg. Ilyen például a közös megegyezéssel jogviszony-megszüntetés (rupture conventionnelle). A munkáltatóval történő megegyezés alapján a köztisztviselő anyagi támogatást kaphat egyéni vállalkozás elindításához (indemnité de rupture, l'allocation de retour à l'emploi). Bizonyos feltételek esetén az 1 évnél rövidebb határozott idejű szerződés lejártával anyagi juttatás jár, hogy ezzel is segítsék az új munkahely keresését (prime de précarité). Az összeférhetetlenség feloldásával megengedték, hogy a részmunkaidős köztisztviselői tevékenység mellett vállalkozói tevékenységet is ellásson a köztisztviselő legfeljebb 4 évig. Ez alatt az idő alatt általában már eldől, hogy életképes-e a vállalkozás. A vállalkozás finanszírozásához anyagi juttatások vehetők igénybe. Egyéves fizetett szabadság igényelhető hozzátartozó ápolása céljából. Ez eddig csak a versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ha átszervezés miatt megszűnik

az álláshely, s helyben másikat nem tudnak felajánlani, akkor a prefektus másik állami szervnél, de helyben betölthető másik pozíciót ajánlhat fel.

c) *Példamutató közzszolgálat*. Gyakran előfordul, hogy valakinek a korábbi életútja érdekkonfliktussal kapcsolatos etikai dilemmát vet fel köztisztviselői kinevezésekor. Ilyenkor a közélet átláthatóságáért felelős hatóság (la Haute autorité pour la transparence de la vie publique) adhat véleményt kérelemre az összeegyeztethetőségről. Kedvezőtlen vélemény esetén nem történhet meg a kinevezés. Párhuzamos intézkedések segítik a hátrányos helyzetűeket a versenyvizsgával kapcsolatban.

d) A tehetségek bevonása érdekében indították el a *le plan Talents du service public* tehetségkutató programot, amely több intézkedésből áll:¹²⁴

- *Közzszolgálati „tehetségkör”* (Cordée du service public).¹²⁵ Az Ifjúsági és Oktatási Minisztérium által kidolgozott országos program közzszolgálati változatáról van szó. A program keretet kíván adni a felsőoktatási intézmények (Université, Grande École), valamint a középiskolák (collège ou lycée) közötti partnerségnek. A teljes országot lefedi. A partnerségben részt vevő intézmények „tehetségköröket” alkotnak. Jelenleg országosan mintegy 800 tehetségkörben körülbelül 200 ezer fiatalnak a támogatása zajlik. A „tehetségkör” vezetője (tête de cordée) valamelyik egyetem, grande école, közzszolgálati iskola, vagy olyan gimnázium, amelyik felsőoktatási felvételre előkészítő osztállyal rendelkezik. Ugyanahhoz a tehetségkörhöz több gimnázium és egyetem is csatlakozhat.

A *személyre szabott szakmai orientációs tanácsadás* keretében különböző tevékenységek valósíthatók meg. Így például felsőoktatási intézmények, kutatólaboratóriumok megismertetése, múzeumlátogatás, konferenciák, tudományos műhelyekben való részvétel, digitális alkalmazások bemutatása, különböző szakterületek felfedezése, felkészítés nyilvános szereplésre, szóbeli, írásbeli kifejezőkészség fejlesztése, inspiráló találkozók szervezése, mentorálás, felügyelt tutorálás egyetemi hallgatók közreműködésével. Ez utóbbi támogatására

¹²⁴ Le portail de la fonction public 2022a.

¹²⁵ Ministère de l'Éducation national, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche 2024.

kifejlesztettek egy online oktatási platformot, amely eszköz ahhoz, hogy a tutor és a tutorált hallgató egymással kapcsolatba kerüljön. A partnerek számára *nincs kötelező program*. A tevékenységeket a tanulók jellemzőihez, különösen életkorukhoz, fejlődési igényeikhez, valamint a területi jellemzőkhöz és erőforrásokhoz, illetve a vezetői szerepet betöltő felsőoktatási intézmény kapacitásához igazítják. A gimnáziumok *pedagógiai szakértőinek* bevonása kulcskérdés. A tanárok feladata, hogy kiválasszák azokat a tanulókat, akik számára a program előnyös lehet. Nekik kell meghatározniuk a kiválasztott tanulók szükségleteit, amelyek alapján megtervezhető a számukra felajánlott támogatás.

A „tehetségkörök” program a középiskolák 4. osztályosait célozza meg. A tanulók részéről önkéntes a részvétel. Nem csak a legkiválóbbaknak tartják fenn. A cél, hogy minél többen vegyenek részt benne. A programot elsősorban a *kiemelt oktatási területeken* vagy *hátrányos helyzetű városrészekben* (les quartiers dits „prioritaires” de la politique de la ville) indítják el.

A „tehetségkörök” szervezését és működtetését a kormányzati szervek is támogatják, területi szinten egyfelől az oktatásigazgatási szervek (*Académie, services départementaux*), másfelől a prefektúrák.

- ♦ *Felvételi előkészítők* (Prépas Talents). A *felvételi előkészítők* azt a célt szolgálják, hogy a felsőoktatási intézményekben tanulók minél eredményesebben szerepeljenek a vezetői beosztásokra kiírt versenyvizsgákon. A 2021/2022-es tanévben közel 2000 hely állt rendelkezésre. Felvételi előkészítőket az ország egész területén közszolgálati iskolákban, egyetemeken, politikai tanulmányok intézeteiben lehet szervezni. A hallgatókat interjú alapján választják ki. A képzést gyakorlati szakemberek (vezető köztisztviselők) nyújtják egyéni tutorálás keretében. A felvett hallgatók a képzés ideje alatt 4000 eurós *külön ösztöndíjat* kapnak, ezenfelül szállásra és étkezésre is igényt tarthatnak.

A köztisztviselők életpályájának kibontakozását támogatja az egyéniesített, közvetlen HR *támogatási platform*. Az oktatási tárca fejlesztett ki egy HR támogatási platformot (proxiRH), amely lehetővé teszi,

hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügyi támogatást. Az alkalmazás segítségével a munkáltató jobban figyelembe tudja venni a személyi állomány elvárásait, s ezzel saját személyügyi tevékenységét is képes fejleszteni. A rendszer célja, hogy személyre szabottan támogassa és nyomon kövesse a munkatársak karrierútját. A platform a nap 24 órájában elérhető. A megadott információkat bizalmasan kezeli, s garantálja, hogy a válaszadás vállalt és ellenőrzött határidőn belül történjen. A *helyi HR célja* a munkatársak karrierútjának személyre szabott támogatása és nyomon követése. Ennek érdekében a HR-tanácsadó gondoskodik arról, hogy a hozzá küldött kéréseket gyorsan és hatékonyan kezeljék. A platform lehetővé teszi, hogy a köztisztviselő írásban vagy személyesen online lépjen kapcsolatba a HR-tanácsadóval időpont-egyeztetés után.

A személyes oldalakon *kérdések* tehetők fel, találkozók tervezhetők, tervek előrehaladása követhető nyomon, a HR-tanácsadóval folytatott megbeszélés dokumentálható, szakmai profil állítható fel és bővíthető, valamint dokumentumok archiválhatók. Az egyéni tanácsadás irányulhat a szakmai életút tervezésére. Ehhez a szakmai fejlődést segítő tervek elkészítéséhez, szakmai kompetenciák felméréséhez, karriermérleghez, alkalmassági és motivációs elemzésekhez kapható támogatás. Az igények azonosítását követően a HR-tanácsadó mozgósítja az illetékes szakembert. Az egyéni tanácsadás keretében a képzési igények elemzése is elvégezhető. Ilyen esetben a köztisztviselő tájékoztatást kap a jogi szabályozásról, felméri a képzési igényeit, s elkészítik a képzési fejlesztési tervét. S végül a rendszer segítséget nyújt a *munkahelyi konfliktusok* megelőzéséhez, illetve kezeléséhez. A HR-tanácsadó mediációt végez az érintett felek között, és nyomon követi a helyzet alakulását.

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott *következtetéseinket* SWOT-analízis formájában összegezzük (4. táblázat).

4. táblázat: *A francia közszolgálat SWOT-analízise*

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
- stabil, kiszámítható, garantált karrier - magas társadalmi presztízs - magas szintű professzionizmus - munkaköralapú létszámgazdálkodás, utánpótlás tervezéséhez alkalmazott adat- és tényalapú döntéshozatal - stratégiai szemlélet - HRM-folyamatok és a HR-szakma fejlesztése - a közszolgálat kormányzati prioritásként való kezelése - a közszolgálat és a versenyszféra közötti átjárás megkönnyítése, illetve ösztönzése - a munkáltató projektekre szóló határozott idejű szerződést is köthet (Contrat de projet), és ha a szerződést valamilyen okból kifolyólag a munkáltató hamarabb megszünteti, a „munkavállaló” speciális anyagi juttatásra jogosult (indemnité spécifique) - fejlett tehetségmenedzsment - életkoralapú stratégia - karrier kibontakozásának támogatása - HRM-tevékenység és -fejlesztés centralizálása - intergenerációs menedzsmentkultúra fejlesztése - kompetenciaszemlélet erősítése - főtisztviselői beosztások betöltésének demokratizálása	- corps-ok szerint erősen fragmentált rendszer - merev előmenetel, díjazás - elitista szemlélet - közigazgatási szakember-kegyes túlzott differenciáltsága - magas létszám - öregedő állomány
LEHETŐSÉGEK	VESZÉLYEK
- külső szakemberek rugalmas bevonásával a közigazgatás számára eddig csak nehezen megszerezhető szakértelmet hozható be a közigazgatásba (szerződéses alkalmazás lehetőségének kiszélesítésével, projektre szóló határozott idejű szerződéssel, a szerződés idő előtti megszüntetése esetén járó speciális juttatással, egyéni vállalkozáshoz nyújtott támogatással, összeférhetetlenség enyhítése egyéni vállalkozás indítása céljából) - az ENA-t felváltó tehetségtávkutató program részeként 800 tehetségkört kb. 200 ezer fiatalnak a támogatása zajlik - a tehetségkörökben személynre szabott szakmai orientációs tanácsadásra van lehetőség - a felvételi előkészítő segítők, hogy a felsőoktatási intézményekben tanulók minél eredményesebben szerepeljenek a vezetői beosztásokra kiírt versenyvizsgákon - a HR támogatási platform (proxirH) lehetővé teszi, hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügy-támogatást - a HR-tanácsadó mediációt végez az érintett felek között, s nyomon követi a helyzet alakulását - kompetenciapass (passeport individuel de compétences) bevezetése - a továbbképzéshez való jog összekapcsolása az egyéni karriertervekkel - mobilitási tanácsadás - felüdös karrier-felülvizsgálat - a karrier diverzifikálása, avagy a sokszínű életút - központi HRM szervezet létrehozása - minden közigazgatási szervnek ki kell dolgoznia a saját személyzetpolitikai irányelveit (lignes directrices de gestion, LDG), amelyek többéves időtávra meghatározzák a szervezet humánerőforrás-stratégiáját	- a szerződéses foglalkoztatás felzárkítja a köz-tisztviselői garanciákat - közszolgálat alakításával szembeni ellenállás - a közszolgálat stabilitásának és kiszámíthatóságának csökkenése - hatóságának csökkenése - közszolgálat vonzerójének és presztízsének csökkenése

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogforrások

- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors
- Franciaország alkotmánya. Online: www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur
- Article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires
- Caisse nationale de Crédit agricole (loi 18 janv 1988, art. 10)
- Code général de la fonction publique CDFP Article L111-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427983/2022-03-01
- CE 31 déc. 2008, M. Cavallo, req. no 283256; Lebon 481; AJDA 2009. 142, chron. Liéber et Botteghi: Le retour du « fonctionnaire contractuel »
- CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, p. 1879
- CGFP Article L112-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427971/2022-03-01
- CGFP Article L121-3
- CGFP Article L121-6. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427903/2022-03-01
- CGFP Article L121-8. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427899/2022-03-01
- CGFP Article L121-9. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427897?fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=quel+que+soit+son+rang&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePagination=DEFAULT
- CGFP Article L134-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427622/2022-03-01
- CGFP Article L221-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427450/2022-03-01
- CGFP Article L550-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044425198/2022-03-01
- CGFP Article L553-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044425184/2022-03-01
- CGFP Article L611-1, Code du travail Article L3121-27. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044425088/2022-03-01

CGFP Article L822-1. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044424601?dateVersion=28%2F11%2F2024&nomCode=Rt-fhOQ%3D%3D&page=1&pageSize=10&query=cong%C3%A9+de+maladie&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=code&typePagination=DE-FAUT&typeRecherche=date

Circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique. Online: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir_42191.pdf

Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État. Online: http://bjfp.fonction-publique.gouv.fr/-recup-par-id-/C_20120423_N0001.pdf (A kézirat lezárásakor elérhető volt.)

Circulaire du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État. Online: http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/07/cir_38489.pdf

Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État

Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques
Code général de la fonction publique. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01/

Circulaire n° 6346-SG du 20 avril 2022 relative aux lignes directrices de gestion interministérielle. Online: www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45325?init=true&page=1&query=lignes+directrice+de+gestion+interminist%C3%A9rielle+&searchField=ALL&tab_selection=all

Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature

Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État. Online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000469540

Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 (article 22) pour les fonctionnaires de l'État et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'État. Online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000469540&fastPos=1&fastReqId=1837891267&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte

Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 (articles 18 à 26) pour les fonctionnaires territoriaux. Online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017761652&fastPos=1&fastReqId=2101315702&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte

Décret n° 2008-824 du 21 août 2008 (article 25 à 27) pour les fonctionnaires hospitaliers. Online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019354799&fastPos=1&fastReqId=1849630458&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte

- Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État
- Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État
- Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique
- Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, article 2, 7
- Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, article 3
- Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie
- Décret n° 2019-86 du 8 février 2019 relatif aux instituts régionaux d'administration
- Décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État
- Décret n° 2021-1556 du 1er décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national du service public. Online: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044394909
- Décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public. Online: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047055171
- Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales
- Décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, modifié notamment par le décret n° 2020-1426 du 20 novembre 2020 relatif aux commissions administratives paritaires dans la fonction publique de l'État. Online: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042545784
- Décret n° 84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l'État prévue au 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État
- Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État
- Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement
- Décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, modifié notamment par le décret n° 2020-1533 du 8 décembre 2020 relatif aux commissions administratives paritaires et aux conseils de discipline de la fonction publique territoriale Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIART000044427971

- Dispositions spécifiques à la fonction publique de l'État: Articles L. 261-1, L. 262-4 et L. 263-2 du code général de la fonction publique. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427142/2022-03-01
- Dispositions spécifiques à la fonction publique territoriale: Articles L. 261-2 à L. 261-7, L. 262-5 à L. 262-6, L. 263-3, L. 264-1 à L. 264-2, L. 281-1 à L. 281-3 (en cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale ou d'établissements publics locaux) du code général de la fonction publique. Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000044427188/2022-03-01
- Emploipublic (2024): *Devenir Attaché d'administration de l'État – Fiche métier*. 2024. július 8. Online: <https://infos.emploipublic.fr/article/attache-d-administration-de-l-etat-fiche-metier-eea-5306>
- La circulaire B8 n°2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État
- La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels
- Le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État
- Loi 22 avr. 1806 sur la Banque de France
- Loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires
- Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Online: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038889182
- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés
- Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors., article 27
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État
- Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale
- Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État
- Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature
- Rapport N°11-088-01 pour l'IGA et N°11-0539 pour le CGEF (2011): *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*. Online: www.vie-publique.fr/rapport/32295-la-formation-initiale-des-fonctionnaires-de-letat-dans-les-ecoles-du-se

Irodalom

- BRINDEAU, Pascal (2012): *La gestion des âges de la vie dans la fonction publique: pour une administration moderne et efficace*. Online: www.vie-publique.fr/rapport/32335-gestion-des-ages-de-la-vie-dans-la-fonction-publique
- HAZAFI Áron (2023): Államfői kivételes hatalom a francia alkotmányban. A köztársaság megmentője vagy az apokalipszis lovasa? In CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása III*. Budapest: Pázmány Press, 19–106.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közzszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értékezés. Pécsi Tudományegyetem: Állam- és Jogtudományi Kar.
- HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(3), 74–103.
- HAZAFI Zoltán (2019): A „service public” értelmezései. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 52–55.
- HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör- és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közzszolgálatban. In GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 413–438.
- KESSLER, Marie-Christine (1986): Les grands corps de l’Etat Paris. In EYMERI, Jean-Michel: *De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*. Presse de la FNSP.
- LA FERRIÈRE, Édouard (1887): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. II, 1er éd., Paris: Berger-Levrault.
- LŐRINCZ Lajos (2003): Franciaország közigazgatása. In LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest: Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- LUDÁNYI, Dávid (2022): Regulation of Advancement and Salary Systems in the Hungarian Public Administration. *Belügyi Szemle*, 70(1. kszt), 35–52. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2022.1.2>
- PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris: Dalloz.
- PELET, Joseph (1833): *Opinions de Napoléon*. Paris: Firmin Didot frères.
- VALLÓ József (1940): *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

Internetes források

- Centre National de la Fonction Publique Territoriale (2019): *Loi de transformation de la fonction publique*. Online: www.cnfpt.fr/sites/default/files/synthese_loitransformation_fonction_publique.pdf
- Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale [é. n.]: *Organisation du CSFPT*. Online: www.csfpt.org/organisation-du-csfpt (2018. december 2.).
- Institut national du service public [é. n.]: *Missions*. Online: www.insp.gouv.fr/linstitut/qui-sommes-nous/missions
- La Rédaction (2021): *Suppression de l'ENA, création de l'ISP: vers une réforme de la formation des cadres de l'État*. 2021. április 9. Online: www.vie-publique.fr/en-bref/279359-suppression-de-lena-reforme-de-la-formation-des-cadres-de-letat
- Le portail de la fonction public (2016): *Dialogue social et représentation*. 2022. szeptember 16. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/dialogue-social-et-representation
- Le portail de la fonction public (2022a): *Le plan Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes*. 2022. október 27. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/devenir-agent-public/le-plan-talents-du-service-public-des-mesures-concretes-et-ambitieuses-pour-les-jeunes
- Le portail de la fonction publique (2022b): *Le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État (RIFSEEP)*. 2022. december 6. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/ma-remuneration/le-regime-indemnitare-des-fonctionnaires-de-letat-rifseep
- Ministère de la fonction publique (2016): *Être recruté dans la fonction publique*. Online: www.prefectures-regions.gouv.fr/content/download/22327/154210/file/etre_recrute_dans_la_FP_2016.pdf
- Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification (2022a): *Le code général de la fonction publique (CGFP)*. 2022. szeptember 14. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/code-general-de-la-fonction-publique
- Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification (2022b): *La commission consultative paritaire (CCP)*. 2023. szeptember 23. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/dialogue-social-et-representation/les-instances-consultatives/la-commission-consultative-paritaire-ccp
- Ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification (2024): *Fonction publique. Chiffres clés 2024*. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport-annuel/cc-2024-web.pdf
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2021): *Guide méthodologique à destination des têtes de cordées*. 2024. december 11. Online: www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/guide-methodologique-destination-des-tetes-de-cordees-50237

- OCDE (2007): *Vieillessement et service public. Le défi des ressources humaines*. Paris: Édition OCDE. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264029736-fr>
- SILICANI, Jean-Ludovic (2008): *Livre blanc sur la fonction publique*. Online: www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/084000231.pdf
- Service-Public.fr (2024a): *Avancements d'échelon et de grade dans la fonction publique*. 2024. január 1. Online: www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F568
- Service-Public.fr (2024b): *Catégorie, corps, cadre d'emplois, grade et échelon: quelles différences?* 2024. február 21. Online: www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12344
- Service-Public.fr (2024c): *Sanctions disciplinaires dans la fonction publique*. 2024. október 7. Online: www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510
- Service-Public.fr (2025): *Bilan de compétences dans la fonction publique d'État (FPE)*. Online: www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3027
- Vie publique [é. n. a]: *Gouvernement*. Online: www.vie-publique.fr/fiches/gouvernement
- Vie publique [é. n. b]: *La notion de service public*. Online: www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public

A HOLLAND KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

ÁLTALÁNOS ADATOK, ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS, ÁLLAMSZERVEZET

A *Holland Királyság* (Koninkrijk der Nederlanden) 4 országból áll. Ezek az európai kontinens északnyugati részén elhelyezkedő Hollandia, valamint a karibi térségben található Aruba, Curaçao és Sint Maarten. Ezenkívül 2010 óta Hollandia és azon keresztül a Holland Királyság további három közjogi személyiségű entitást foglal magában szintén a karibi régióban, ezek a következők: Bonaire, Sint Eustatius és Saba.¹

A Holland Királyság területe 42 525 km², ebből Hollandiáé 41 873 km². Lakossága meghaladja a 18 milliót.² A várható élettartam 82 év.³ A lakosságszám növekedése⁴ jelentős mértékben a bevándorlás magas arányának köszönhető.

Stratégiai elhelyezkedéséből adódóan a történelem során a holland állam és társadalom fejlődését nagymértékben befolyásolták szomszédjai; különösen az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország.⁵ A mai Holland Királyság az 1813–1815 közötti időszakban jött létre a napóleoni

¹ Government of the Netherlands [é. n. f.]. Korábban az egykori, a karibi régióban található gyarmatok Holland Antillák néven alkottak autonóm egységet.

² Worldometers [é. n.].

³ OECD [é. n.].

⁴ Az ezredforduló óta 2022-ben volt a legmagasabb (közel 224 ezer fő), elsősorban a migráció és különösen az Ukrajna elleni orosz háborús agresszió következtében. Statistics Netherlands 2024.

⁵ VAN DER MEER – DIJKSTRA 2011.

korszak végén, az első holland király, I. Vilmos brüsszeli beiktatásával, 1815. szeptember 21-én. Ezen időszak alatt fektették le a ma ismert holland közigazgatás alapjait is.⁶ Hollandia – Belgium és Luxemburg mellett – a *Benelux államok tagja*. Az ország az 1950-es években az Európai Unió jogelőd szervezeteit létrehozó Hatok egyike volt.

Hollandia államformája *alkotmányos monarchia*, kormányformája jogállami *parlamentáris demokrácia*. *Unitárius decentralizált* állam. Van der Meer szerint annak ellenére, hogy Hollandia elviekben unitárius állam, a (szubnacionális) kormányoknak és társadalmi csoportoknak széles körű autonómiát biztosítanak (hagytak meg) a közügyekben való részvétel tekintetében. A hagyományos mély politikai, vallási és társadalmi törésvonalaknak tudják be jelentős mértékben a decentralizált kormányzati rendszer létezését. A holland társadalom magas toleranciaszintjének tulajdonítják – joggal vagy jogalap nélkül – azt az intézményesített módszert, amely a társadalom különböző csoportjai számára a békés egymás mellett életről gondoskodik.⁷

Hollandiát zömében a hágai *kormányzati komplexumból*, Binnenhof-ból kormányozzák, amelynek legpatinásabb részei a 13. század közepéről származnak. Itt található a Parlament, a miniszterelnök és az Államtanács székhelye is, továbbá helyet ad a legtöbb fontos kormányzati tanácsadó testület üléseinek.

Az állam szerkezetében és működésében elsőrendű jelentőséggel bír a hatalmi ágak szétválasztása, a *hatalmi triász* elismerése és a *jogállamiság* alapvető elveinek tiszteletben tartása.

KORMÁNYZATI STRUKTÚRA

Hollandiában úgy kategorizálnak, hogy a közigazgatás négy szintből áll. Ezek a *központi kormányzat szintje*, a *tartományok*, az *önkormányzatok* és a *vízügyi hatóságok*.

⁶ Ezt megelőzően, 1581-től 1801-ig Hollandia köztársaság volt. BARENTSEN et al. 2016.

⁷ VAN DER MEER – DIJKSTRA 2011.

A *központi kormányzat* (magyar szóhasználat szerint inkább úgy lenne helyes, hogy a központi kormányzás) szintjébe a végrehajtó hatalmi ágon kívül beleértik a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágat, valamint a többi független alkotmányos állami szervet is. Ez a fogalommeghatározás és felosztás a *széles értelmében vett kormányzásban részt vevőket* öleli fel; a végrehajtó hatalom különböző szintjeit és entitásait, valamint az egyéb államhatalmi ágak szerveit. Ennek megfelelően a központi kormányzat a kormányból, a minisztériumokból, a végrehajtó ügynökségekből,⁸ a felügyelőségekből, az alkotmányos legfelső szintű szervekből és számos tanácsadó testületből áll.

Az Alkotmány a kormány megalakítására vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket; csupán a hivatalban lévő kormány megbízatásának megszűnéséről és az új kormány tagjainak uralkodó általi kinevezéséről szól. Így a megalakulás folyamatát javarészt az íratlan alkotmányjog és a szokásjog szabályozza.⁹

A király és a miniszterek alkotják a holland *kormányt*. A király jobbra formális jogkörökkel rendelkezik. Aláírja a törvényeket és a királyi rendeleteket, névlegesen ő az Államtanács elnöke. A miniszterelnökkel hetente, a miniszterekkel rendszeresen tart megbeszélést. A miniszterek és az államtitkárok felelősek a Kormány napi ügyeinek viteléért.¹⁰ A minisztériumok számát nem rögzíti az alkotmány. Az ágazati minisztériumok¹¹ élén álló politikai vezetők – miniszter, államtitkár – mellett a közigazgatási államtitkár a minisztériumi adminisztráció legfelsőbb szintű szakmai vezetője. A személyi állomány köztisztviselőkből áll.

A *központi kormányzati ügynökségek* elnevezés alatt mintegy 160 szervezet kapcsolódik a minisztériumok feladat- és hatásköreihez. Idetartoznak

⁸ Ilyen például az adóhivatal.

⁹ Government of the Netherlands [é. n. b].

¹⁰ Government of the Netherlands [é. n. a].

¹¹ 2024 végén 15 minisztérium működik, ami a korábbiakban megszokotthoz képest magas számnak számít.

az ágazati ügynökségek és az autonómiával rendelkező közigazgatási szervezetek,¹² továbbá a központi kormányzat részét képezi számos felügyelőség.¹³

A minisztériumok és a központi kormányzati ügynökségek mellett működnek a független *legmagasabb szintű állami szervek*. Feladat- és hatáskörükbe tartozik a központi kormányzattal való viszonyukban a tanácsadás és az ellenőrzés.

A legfelsőbb szintű független alkotmányos szervek, amelyek a kormánytól függetlenül látják el feladataikat, a két kamarából, a Képviselőházból és a Szenátusból álló Parlament; a Számvevőszék; a Nemzeti Ombudsman; valamint az Államtanács.

A *Parlament* (Der Staten Generaal) két kamarája a Képviselőház (Tweede Kamer), valamint a Szenátus (Eerste Kamer). A Parlament ellenőrzi a kormányt, és a kormánnyal együtt felelős a jogszabályok elfogadásáért, amelyek a parlamenti elfogadás után lépnek hatályba. A Kormány és az egyes miniszterek a Parlamentnek tartoznak felelősséggel.

A *Képviselőház* 150 tagját négyévente a választópolgárok közvetlenül választják. A Képviselőház két fő feladata a Kormány ellenőrzése, valamint törvényjavaslatok elfogadása vagy elutasítása. A Képviselőház maga is nyújthat be törvényjavaslatokat, illetve módosításokat az előterjesztésekhez. A Kormány köteles minden olyan információt megadni a Parlament részére, amelyet az Alkotmány által rögzített ellenőrzési kötelezettsége teljesítéséhez szükségesnek ítél.¹⁴

A *Szenátus* 75 tagja nem közvetlen választások során nyeri el mandátumát. A tizenkét tartományi tanács, Hollandia karibi részéből három elektori kollégium és a külföldön élő hollandokból álló elektori kollégium tagjai választják a Szenátus képviselőit.¹⁵ A Szenátus fő feladat- és hatásköreibe tartozik a jogalkotásban történő részvétel, de szerepet játszik a Kormány tevékenységének ellenőrzésében is. Formálisan a Szenátus elutasíthatja

¹² Ilyenek például a Rijkswaterstaat (hatáskörébe az infrastruktúra, az utak, a közmunkák, a vízügyek tartoznak) és a Holland Biztonsági Testület.

¹³ Például az Oktatási Felügyelőség vagy az Egészségügyi és Ifjúsági Felügyelőség.

¹⁴ Government of the Netherlands [é. n. f].

¹⁵ Eerste Kamer [é. n.].

vagy elfogadhatja a jogalkotási termék megszületését, de módosítási javaslattal – a Képviselőházzal ellentétben – nem élhet. A gyakorlatban azonban ennél több mozgástere van a Szenátusnak is, és lefolytatott vitáinak jelentősége van. Így például a Szenátusban folyó viták hozzájárulnak a törvények értelmezéséhez, illetve a Szenátus tagjai kötelezettségvállalást kérhetnek a miniszterektől egy törvény végrehajtására vonatkozóan. Csakúgy, mint képviselőházi kollégáik, a Szenátus tagjai is írásbeli kérdésekkel fordulhatnak a Kormánynak. Azonban míg a Képviselőház számos esetben indított konstruktív bizalmatlansági indítványt, számonkérési eljárást a Kormánnyal szemben, a Szenátus a fennállása óta soha. Különbség a Parlament két kamarája tagjainak jogállása között, hogy a Képviselőház tagjai „teljes állású” politikusok, míg a Szenátus tagjai csupán „részmunkaidősek”; ami azt jelenti, hogy utóbbiak gyakran más pozíciókat is betöltenek. Illetményük viszont csupán körülbelül negyede a képviselőházi képviselőkének.

Az Alkotmány szerint az *Államtanácsnak* két fő feladata van, amelyeket külön szervezeti egységei látnak el. A Tanácsadó Részleg, ahogy a neve is sugallja, tanácsadást végez a jogalkotás terén a Kormány és a Parlament részére. Míg a Közigazgatási Bírósági Részleg a legmagasabb szintű általános közigazgatási bíróság szerepkörét tölti be. (Meg kell jegyezni azonban, hogy az Államtanács legfelsőbb közigazgatási bírósága nem az egyetlen felső szintű közigazgatási bíróság Hollandiában.)

A független *igazságszolgáltató hatalmi ágba*n a Holland Legfelsőbb Bíróság a legmagasabb szintű bíróság a polgári, büntetőjogi és adóügyekben, egyben Semmítőszék. A Közigazgatási Jogi Részleg – mint láttuk – a legmagasabb szintű általános közigazgatási bíróság, és az Államtanácsban belül helyezkedik el. Az Igazságszolgáltatási Tanács része az igazságszolgáltatásnak, de nem folytat ítélezési tevékenységet. A Tanács az igazságszolgáltatás ernyő- és igazgatási szerve. Az igazságszolgáltatás érdekeit képviseli a politikával, a médiával és a nemzeti adminisztrációval való viszonyban. A testület felelős a bíróságok finanszírozásáért a 11 regionális bíróság, a 4 fellebbviteli bíróság és a 2 különös hatáskörű bíróság tekintetében. A Legfelsőbb Bíróság szempontjából ez a biztonsági és igazságügyi miniszter feladata. Nemzetközi összehasonlításban olyan tárgyasított kritériumok alapján,

mint a minőség, az ügyintézési határidők, az átláthatóság és a függetlenség, a holland bírósági rendszer az első öt között található.

További *alkotmányos szervek* az Állami Számvevőszék, a Nemzeti Ombudsman, valamint a Holland Kitüntetések Kancelláriája.¹⁶

A központi kormányzaton (a központi kormányzás szervein) túl a 12 *tartomány* a központi költségvetésből származó pénzügyi eszközök segítségével hajtja végre (elsősorban) a természeti ügyek kezeléséhez kapcsolódó feladatokat, a kerékpárutak építését és fenntartását, a tartományi tömegközlekedés felügyeletét, valamint a fiatalok, a művészetek és a kultúra területén történő szolgáltatásnyújtást. A fokozottabb decentralizáció révén az önkormányzatokhoz hasonlóan a tartományok is egyre inkább olyan feladatokat látnak el, amelyekért korábban a központi kormányzat volt felelős. A törekvések között szerepel, hogy a tartományok a területrendezésre, a tartományi gazdaságra és a természetvédelemre még nagyobb hangsúlyt fektessenek. A Tartományi Hatóságok Szövetsége (IPO) fogja össze a tartományok munkáját.

Minden tartománynak van egy *tartományi végrehajtó testülete* és egy *tanácsa*. Mindkettőt egy királyi biztos vezeti, aki tagja a végrehajtó testületnek, a tanácsnak azonban nem. A tartományi tanácsok közvetlenül választott képviselőkől állnak. A király által 6 évre kinevezett királyi biztos a központi kormányzatot képviseli a tartományban. Ahogyan az önkormányzati végrehajtó testület igazgatja a települést, a tartományi végrehajtó testület igazgatja a tartományt.¹⁷

A 400 alatti *helyi önkormányzat* a lakossághoz legközelebbi kormányzati szintet jeleníti meg.¹⁸ Az önkormányzati végrehajtó testület *polgármesterből* és *városatyákból* áll. A polgármester az önkormányzati végrehajtó testület és az önkormányzati tanács elnöke. A közrend, közbiztonság területén a megelőzésért, végrehajtásért, intézkedések foganatosításáért a polgármester felelős. Amennyiben nem tudja garantálni illetékességi területén a biztonságot, jogában áll például betiltani a nyilvános összejöveteleket.

¹⁶ Royal Honours and Decorations [é. n.].

¹⁷ Government of the Netherlands [é. n. d.].

¹⁸ Az önkormányzati hivatalok intézik például az útlevílgénylés vagy a lakcímváltozások bejelentésének ügyeit is.

Mindazonáltal számos olyan kis önkormányzat létezik, amely nem alkalmas a feladatok végrehajtására, ezért közös szabályozás alatt együttműködésre lépnek „kiterjesztett helyi struktúra” elnevezés alatt. Ezeknek az egymás segítésére létrejövő entitásoknak (tulajdonképpen társulásoknak) nincs saját közvetlenül választott menedzsmentjük.

A holland központi kormány és a két decentralizált igazgatási szint – tartományok és helyi önkormányzatok – közötti kapcsolat valahol a francia centralista modell és a német vagy belga föderalisztikus modell között helyezkedik el. Ezért nevezik Hollandiát *decentralizált unitárius államnak*. Egyik oldalról a szövetségi államokkal ellentétben a decentralizált igazgatási szintek feladat- és hatásköreit nem rögzíti explicit módon az Alkotmány, azonban a kifejezetten centralizált modellel szemben a két decentralizált igazgatási szintre saját szabályok és előírások vonatkoznak.¹⁹

Hollandiában létezik egy egyedülálló funkcionális igazgatási szint is; ezek a *vízügyi hatóságok*,²⁰ amelyek illetékességi területükön a vízgazdálkodásért felelnek. A vízügyi hatóságok (vízi táblák) – amelyeknek száma az összevonásoknak köszönhetően jelenleg (2024 őszén) 24 – a legrégebbi igazgatási szervezetek az országban, történetük a 13. századig nyúlik vissza. A hatóságot a közvetlenül választott általános tanács által kinevezett ügyvezető testület irányítja. Mindkét testület ugyanaz a személy vezeti (dijkgraaf). A vízügyi hatóságok hatáskörébe tartozik illetékességi területükön a természetes vízbázisok kezelése és a lakosság árvizekkel szembeni védelme; karbantartják a gátakat, és biztosítják az ivóvízellátást.

A holland kormányhoz *további* változatos szervezeti formák kapcsolódhatnak.²¹

¹⁹ BARENTSEN et al. 2016.

²⁰ Holland nyelven általában waterschap, de egyes vízügyi hatóságok a heemraad vagy hoogheemraad elnevezéseket használják.

²¹ Például a hatóságok különböző szövetségei (ilyenek az operatív működésük ellátása tekintetében azonos szabályozás alatt álló önkormányzati hatóságok szövetségei is). BARENTSEN et al. 2016.

A KÖZSZOLGÁLATRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

Hollandiára jellemző, hogy sok ügy intézését a magánszféra és a közszféra határán elhelyezkedő úgynevezett *fél-közszektorra*²² bízzák, ez a köz- és a privát szektor közötti átmenet a szolgáltatások nyújtása tekintetében. E független közigazgatási szervek (zelfstandige bestuursorganen, ZBOs) Hollandiában olyan kormányzati feladatokat ellátó szervezetek, amelyek nem tartoznak közvetlenül minisztérium alá.

A holland közszektor és a fél-közszektor független intézményeinek eltérő szervezeti formái egyben azt is előrevetítik, hogy a *közzszolgálat is fragmentált*. Mind a közigazgatásra, mind a közzszolgálatra jellemző szervezési elv a funkcionális szektorokra osztás. A holland közzszolgálatot 1993-ban először nyolc szektorra osztották (központi kormányzati közzszolgálat, a bírói, a rendőri erők, az oktatás és tudomány, a katonai, a provinciális, a községi és vízellenzőrzésügyi testületek).²³ Később tizenkettőre, majd tizennégyre bővült a szektorok száma. A szektorokon belül a tényleges személyzeti politika javarészt az adott ágazat miniszteriális szintjén dől el, azaz decentralizált. Minden szektorban önálló kollektív alku folyik továbbá a munkafeltételekről.²⁴

Egyetlen ernyő *közzszolgálati törvény* létezik,²⁵ a 2017. évi köztisztviselői törvény, amelyben a legutóbbi alapvető változások 2020. január 1-jén léptek hatályba, de mindegyik szektor (például a helyi önkormányzatok, az alapfokú oktatás stb.) részletekbe menően „tovább szabályozta” (korábban jogi

²² E szervezeti formák köréből a zelfstandige bestuursorganen (ZBOs), valamint az úgynevezett G & G-szektor (contributed & subsidised), nonprofit szektor kvázi közzszogi pozíciójú szervezeteiről ír KUN 2019. Példaként lehet állítani ezen köztes megoldásokra, hogy az oktatás területén a köztisztviselőket alkalmazó állami iskolák mellett léteznek olyan iskolák is, amelyek az államiakkal egyenértékűek, de ezek személyi állománya nem köztisztviselő. Vagy hogy az egészségügyi ellátó szektort jelentős részben közpénzekből finanszírozzák, de a szolgáltatásokat nyújtó intézmények elsősorban a magánjog hatálya alá eső szervezetek, és nem közzszolgálat alkalmaznak.

²³ LINDER 2014.

²⁴ KUN 2019.

²⁵ 2017. évi köztisztviselői törvény.

szabályozás keretében, ma elsősorban kollektív szerződések megkötésével annak rendelkezéseit; beleértve a különböző és eltérő foglalkoztatási feltételeket). Ennek megfelelően a foglalkoztatási feltételekről szóló tárgyalásokat szektoronként szervezik meg.²⁶

A holland közszolgálatra *nem létezik egységes definíció*. Nem könnyű általános megállapításokat tenni, és az elhatárolások is önkényesek. A közszolgálatért is felelős minisztérium 2016-os kiadványa²⁷ a következőképpen tárgyalja a közszolgálatot: a központi kormányzat négy szintje (beleértve az autonóm/független közigazgatási szerveket is); a tartományi hatóságok;²⁸ a helyi önkormányzati hatóságok; a vízügyi hatóságok együtt az oktatási²⁹ és a védelmi szektorral,³⁰ a bíróságokkal és a rendőri erőkkel.³¹

A hatályos köztisztviselői törvény *szervi hatálya* a következő entitásokra terjed ki: az állam; a tartományok; az önkormányzatok; a vízügyi hatóságok; a szakmák és vállalkozások állami szervei; az Alkotmány értelmében szabályozói felhatalmazást kapott egyéb állami szervek; a hollandiai székhellyel rendelkező Európai Területi Együttműködési Csoportok; a többi közjogi jogi személy; valamint a közjogi jogalanyoktól eltérő jogi személyek, köztük a közhatalommal felruházottak, amelyek esetében e jogkörök gyakorlása képezi a jogi személy alaptevékenységét.

²⁶ BARENTSEN et al. 2016.

²⁷ BARENTSEN et al. 2016.

²⁸ Értsd: közigazgatási szervek.

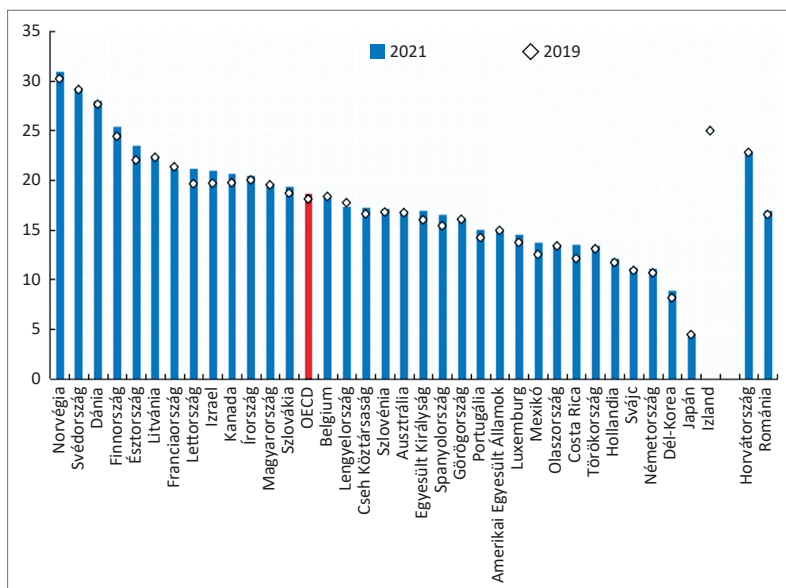
²⁹ Hollandiában állami és felekezeti oktatás létezik. A közoktatást az önkormányzati hatóságok tartják fenn. A felekezeti oktatás vallási vagy más hitek szerint szerveződik, de ugyanúgy finanszírozzák, mint a közoktatást. Mindemellett létezik valós magánoktatás is. BARENTSEN et al. 2016.

³⁰ A Honvédelmi Minisztérium gondoskodik a nemzetbiztonságról. Tekintettel a védelem egyedi jellemzőire, néha a központi kormányzat részének tekintik, néha pedig nem. Például a védelmi tárcának saját kollektív foglalkoztatási feltételei vannak, míg az összes többi minisztériumnak egyetlen megállapodása van a kollektív foglalkoztatás feltételeiről. BARENTSEN et al. 2016.

³¹ 2013 óta Hollandiának egyetlen nemzeti rendőrsége van, míg ezt megelőzően regionális rendőri erők működtek. Az országos rendőrség a Biztonsági és Igazságügyi Minisztérium külön szervezeti egysége. BARENTSEN et al. 2016.

Ha az előző két bekezdést áttekintjük, látható, hogy a törvény nem sorolja fel a védelmi szektort (katonaságot), a bíróságokat és a rendőrséget. Ennek oka, hogy a 2020-tól hatályba lépett módosítások következtében többek között ezekre a közszolgálati kategóriákra nem a 2017-es törvény vonatkozik, hanem *speciális közjogi szabályozás*; az ő jogviszonyuk megmaradt a differenciált³² szabályozások körében.

A többi kategória esetében azonban a törvény *személyi hatályára* vonatkozó rendelkezés a köztisztviselő fogalmát – a 2017-es módosítás óta – a következőképpen határozza meg: „[K]öztisztviselő az a személy, aki a holland jog szerint munkaszerződés alapján állami munkáltatónál dolgozik.”³³



1. ábra: A kormányzati szektor foglalkoztatási adatai a teljes foglalkoztatotti létszámmal való összehasonlításban: 2019; 2021

Forrás: OECD 2023: 181.

³² BALÁZS 2011: 83–96.

³³ Overheid.nl [é. n. a]; Overheid.nl [é. n. b], 1. cikk.

A közzolgálati *létszám* a munkaszerződés, valamint a kinevezéses közjogi jogviszonyban foglalkoztatott köztisztviselőket magába foglalóan megközelítőleg 1 millió alkalmazottat jelent (az elsősorban a privát szféra keretében szervezett egészségügyi szektor nélkül).³⁴ Az 1. ábrán láthatjuk, hogy az OECD-országok köréből Hollandia – az ilyen nagyságrendű létszámmal – jelentős mértékben az OECD-átlag alatt szerepel a közzolgálati és a munkaerőpiaci összes foglalkoztatott arányát tekintve.

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ELEMEL

A közzolgálati jog forrásai

A köztisztviselők jogi helyzetének normalizálásáról szóló törvény³⁵ (Wnra) a holland köztisztviselők (nagy részének) jogi helyzetét a magánmunkajogi szabályozáshoz igazította; az új szabályozás 2020. január 1-jei hatálybalépése óta a köztisztviselők helyzete a lehető legnagyobb mértékben összhangba került az üzleti szférában dolgozók helyzetével. A Wnra hatására számos kérdés megváltozott. Az elfogadott új szabályozás 2017. évi köztisztviselői törvény néven tartalmazza – nagyvonalakban – a közzolgákra vonatkozó rendelkezéseket, de valójában az új rendelkezések az 1929-es törvénybe épültek be.³⁶

Hollandiában 1929-ben lépett hatályba a *köztisztviselői törvény*, amely az elmúlt közel egy évszázadban néhány nagyobb ívű módosításon esett át. A legutóbbi nagy léptékű módosítás miatt *2017-es törvényként* szoktak hivatkozni rá. A közzolgálati jog egészen 2020-ig, a 2017-es törvénymódosítás hatálybalépéséig a közigazgatási jog részét képezte. Ez a legutóbbi jelentős módosítás – köszönhetően egy mintegy 3 évtizedes fokozatos *átalakítási folyamatnak* – alapjaiban változtatta meg a köztisztviselők jogviszonyának

³⁴ Hollandiában az egészségügyi ellátás részben állami, részben privát finanszírozással működik. Az egészségügyi terület intézményei (az oktatókórházak kivételével) szinte mindig magánszervezetek.

³⁵ Overheid.nl [é. n. c].

³⁶ Rijksoverheid [é. n.].

jellegét. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a köztisztviselői törvény tartalma az utóbbi évtizedek, különösen a 2017-ben elfogadott és *2020-ban hatályba lépett* változtatások következtében jelentős mértékben kiüresedett. Jó ideje, de mindenképp a 2020-as módosítások miatt a főbb szabályokat más, főként decentralizált jogkörökben megszületett jogforrások, és ma már kiemelten a *szektorális kollektív szerződések* fektetik le a közzszolgálatra vonatkozóan.

Hollandiában a közzszolgálat soha nem volt egy egységes, integrált rendszer, amely a különböző igazgatási szinteket vagy szerveket összefogta volna. Bonyolítja a helyzetet, hogy számos feladat (beleértve az oktatást és az egészségügyet) olyan terület részét képezi, amely a kormányzat és a társadalom közötti mezsgyén helyezkedik el. Ugyanez vonatkozik a közzszolgálati rendszer alkalmazottjaira is. Az unitárius állam decentralizált jellege megmutatkozik a közzszolgálati felelősség széles körben elterjedt és bizonyos mértékig széttagolt formájában is. Minden közigazgatási szerv nagymértékben felelős a saját alkalmazottjaiért. Hollandiában a karrierrendszerrel ellentétben az *állásalapú közzszolgálat* van túlsúlyban.

A köztisztviselők jogállása tekintetében fontos kiemelni, hogy korábban, minthogy a közzszolgálati jog a *közigazgatási jog részét* képezte/képezi, ez egyben azt is jelentette (és a kevés, közjog hatálya alatt maradt foglalkoztatott esetében jelenti ma is), hogy a foglalkoztató döntéseit, így a kinevezésre, az előmenetelre, az áthelyezésre és valójában az alkalmazás összes elemére vonatkozóan az általános közigazgatási jogi törvény rendelkezései szerinti értelemben kiadott határozatnak kellett/kell tekinteni. Ebből következik, hogy a munkáltató és a köztisztviselő közötti viszonyban a törvény közigazgatási jogi eljárásainak szabályait kellett/kell alkalmazni. E gondolatsort folytatva, így a köztisztviselői jogokat érintő döntésekre is vonatkoztak azok a követelmények, amelyeket az általános közigazgatási jogi törvény a hatósági határozatokkal szemben támaszt; megalapozott indokolási kötelezettség kapcsolódik hozzá, és a döntésnek az érdekek adekvát mérlegelésén kell alapulnia. A köztisztviselő, amennyiben nem ért egyet a döntéssel, jogorvoslatért folyamodhatott; mint láttuk, a kategóriák zömében ez a rendelkezés már nem hatályos.

Toborzás, kiválasztás, a jogviszony létesítése

A közszolgálati jogállás mikéntjének meghatározásáról több mint 3 évtizede zajló *vita* arról szólt, hogy az egyoldalú *kinevezés* vagy a kétoldalú jogi aktust feltételező *szerződéses* alkalmazási megoldás részesüljön-e előnyben a közszolgák alkalmazása során. A folyamat szabványosítás vagy *normalizáció*³⁷ néven került be a holland közszolgálat-történetbe. Mindennek ideje alatt a közszféra alkalmazottainak foglalkoztatási viszonyait *fokozatosan* és egyben sikerrel igyekeztek a *magán-munkaerőpiaci megoldásokhoz közeleltetni*. Az elmúlt időszakban valójában már a holland köztisztviselők kétfajta jogviszonya között nem tulajdonítottak nagy jelentőséget a különbségeknek attól függően, hogy a közszolgálati törvényen alapuló egyoldalú kinevezéssel, vagy kétoldalú, kollektív szerződéses alapokon nyugvó munkaszerződéssel alkalmazza őket az állami szerv. Tulajdonképpen egyik alkalmazási megoldás sem tért el nagymértékben a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben dolgozók esetében megszokottól. Ez abból adódott, hogy mindkét kategória – a kinevezett és a szerződéses is – kötelező érvényű megállapodást kötött a munkáltatójával a pozícióról, a szolgálatba lépésről, az illetményről. Mindkét esetben a legtöbb foglalkoztatási feltételt a szakszervezetek egyetértésével kidolgozott jogforrás/dokumentum határozta meg. 2020 óta pedig a teljes átalakítás jegyében ezeket a decentralizált jogkörben kialakított szabályozásokat a szektorális kollektív szerződések általi szabályozások váltották fel. Habár az állami munkáltató rendelkezik jogalkotó jogkörrel, ezeket az egyéni vagy kollektív szerződéseket korábban sem, és most sem tudja megváltoztatni, vagy legalábbis nem olyan könnyen, mint ahogy az egy magánmunkáltató esetében előfordulhat. Az új szabályozás 2020. januári hatálybalépésével azonban a *közszolgálati alkalmazottak* igen *csekély rétege maradt közjogi szabályozás alatt*; a törvénymódosítás 2016-os elfogadása és a 2020-as hatálybalépési év között eltelt időszakban a decentralizált szinteken fokozatosan megszülettek azok a megállapodások és szabályozások, amelyek alapján a köztisztviselők nagy része a munkaerőpiaci foglalkozta-

³⁷ Lásd erről még: KUN 2019.

tottakéhoz hasonló *munkaszerződés* és a szektoronként megkötött *kollektív szerződés*ek alapján végzi közszolgálati feladatait.

A *köztisztviselők* tehát *munkaszerződéssel* rendelkeznek, és a magánjog hatálya alá tartoznak. Továbbra is léteznek azonban *különös státuszú* köztisztviselői kategóriák. Többek között a bírák, ügyészek és a (hon)védelmi és rendészeti alkalmazottak, valamint a politikai tisztségviselők (képviselők, polgármesterek) jogi helyzete eltérő. Azonban a munkaszerződéssel rendelkező tisztviselők is *esküt* vagy megerősítést *tesznek*, amelynek biztosítását a munkáltató állami szerv kötelezettségei között nevesíti a törvény. Ez magában foglalja, hogy nem követnek el csalást, vesztegetést, és nem szivárogtatnak ki bizalmas információt. Minden állami munkáltatónál alkalmazott személy köztisztviselő/közalkalmazott. Ugyanakkor mivel a köz érdekében tevékenykednek, a köztisztviselőkre külön szabályok is vonatkoznak, mint például a következők: titoktartási kötelezettség; ajándék elfogadásának tilalma; egyéb funkciók, foglalkoztatás bejelentési kötelezettsége.

A jogi szempontból legnagyobb jelentőséggel bíró változás, hogy a kinevezés helyett – a kivételt képező kategóriákon kívül – a kinevezéseket felváltották a munkaszerződések, a helyi, decentralizált jogkörben megszületett, a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó részletszabályozásokat pedig a *kollektív szerződések* rendezik, amelyeket a munkaadókkal és a szakszervezetekkel történő egyeztetések során alakítottak ki. Itt fontos azonban megjegyeznünk, hogy a szakszervezetekkel történő egyeztetés a korábbi évtizedekben is éppúgy kötelező részét képezte a szabályozások kialakításának. A kollektív szerződésekre vonatkozó szabályok 2020 óta megegyeznek az állami szervezetrendszeren kívüli szabályozással. A kormány szabadon megválaszthatja azt is, hogy mely szakszervezetekkel tárgyal és köt kollektív szerződést; továbbra is fontos, hogy a kollektív szerződés a lehető legnagyobb mértékű támogatást élvezze a foglalkoztatottak körében.

A 2017-es módosítás hatálybalépése előtt a *reformok* keretében zajló szabványosításról folyt vita neuralgikus pontjai arra vonatkoztak, hogy lehet-e, és ha igen, milyen mértékben általánossá tenni a magánszférában hatályos jogviszonyokat a köztisztviselőkre vonatkozóan is. Hiszen a köztisztviselői státusz épp az önkényességtől, a politikai befolyástól

védi a köztisztviselőket, azt biztosítja, hogy *lojalitással, függetlenül* lássák el közfeladataikat. Ugyanezért cserébe *fokozottabb elvárásokat* is lehet támasztani velük szemben. Másik oldalról, munkajogi jellegű szerződés alapján történő foglalkoztatásuk esetén miért ne lehetne hasonló jogokat és kötelezettségeket megállapítani számukra?

A holland kormányzati alkalmazottak speciális jogállást élveztek, nagy részük köztisztviselői kinevezéssel rendelkezett a köztisztviselői törvény hatálya alatt.³⁸ Mellettük sokan a közszektorban vagy legalábbis közérdekű intézményeknél dolgozó *közalkalmazottak* voltak. Az oktatásban és az egészségügyben zömében közalkalmazotti státuszban látják el a feladatokat. A különbség épp úgy fogható meg, mint az országok zömében; a köztisztviselő egyoldalú jognyilatkozatnak minősülő kinevezéssel lép hivatalba, míg a közalkalmazott szerződés alapján látja el feladatait, amely kétoldalú jognyilatkozatot feltételez a munkáltató és az alkalmazott között. Az első esetben a közhatalommal rendelkező szerv és a köztisztviselő nem egyenlő felek; ezért a köztisztviselő jogait és kötelezéseit nem szerződésben vagy a szakszervezetekkel kötött kollektív szerződésben fektetik le, hanem a közjogi jogszabályban, egyoldalúan, közhatalmi jogkörben. Ez a megoldás 2020-tól arányaiban alapjaiban megváltozott; a kinevezéses kategóriák jelentik ma már az elenyésző kisebbséget a közzolgáltatásban.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a köz érdekében *nem csupán köztisztviselői státuszú foglalkoztatottakat* alkalmaztak. Korábban számos kormányzati szerv nem nevezett ki köztisztviselőket, hanem (köz)alkalmazottakkal látták el feladataikat. Továbbá nagyszámú alkalmazott dolgozik a magánoktatásban és egészségügyi intézményekben. Ők is közérdekű feladatokat látnak el, munkáltatóikat is közpénzekből finanszírozzák, ők mégsem voltak köztisztviselők.³⁹

Az országban nem létezik központosított *toborzási* rendszer sem. A közigazgatási szerveken belül (mint például a központi kormányzati igazgatási szervek vagy az egyes önkormányzatok) a toborzás bizonyos fokú *de-*

³⁸ Pontosabban jelenleg is ez a helyzet, ami a speciális jogállást érinti.

³⁹ Csakúgy, mint a mentálisan beteg fogvatartottak részére fenntartott, kényszergyógykezelést végző klinikákon feladatot ellátók.

centralizációja látható, noha újabban a központi kormányzat nagyobb mértékű koordináció bevezetésére nyilvánította ki szándékát. A toborzás nem életpályára történik, hanem egy *adott állás betöltését célozza*. Ez alól a szabály alól *három fontos kivétel* van. Először is, karrierrendszer létezik egyes szektorokban, és ez ahhoz hasonló, mint a francia karrierrendszeri struktúra. A gyökerei is onnan származnak. Ez a rendőrség, a bíróságok, a Hadügyminisztérium és a diplomáciai szolgálat. Másrészt, az 1990-es elején bevezették a menedzsmentororientált karrierrendszert a főtisztviselők részére, kiemelten a központi kormányzatban;⁴⁰ ez az Általános Közigazgatási Szolgálat (ABD), beleértve más főtisztviselői rétegeket is. Harmadrészt, menedzsergyakornoki programot vezettek be a kiemelkedő kvalitásúak részére a központi kormányzatban, valamint számos önkormányzatnál.⁴¹

*A „normalizáció” folyamatának főbb jellemzői,
következményei a közzolgálat jogi szabályozásában*

Az elmúlt 30 évben egyértelműen a szabványosítás, a magánmunkajoggal való normalizáció irányába mozdult el a holland közzolgálat. Ennek mentén törölték el a *sztrájktilalmat*, és a köztisztviselők a munka törvénykönyve hatálya alá eső munkavállalókkal *azonos részvételi jogosítványokat* élveznek 1995 óta. 1997 óta a köztisztviselőket a munkavállalókra vonatkozó *társadalombiztosítási szabályok* alá vonták több szakaszban a betegbiztosítás, a foglalkoztatási alkalmatlanság és a munkanélküli ellátások tekintetében. A köztisztviselői *nyugdíjalapot privatizálták*, és ma hasonló a magánszektor meghatározott szegmensei számára létrehozott nyugdíjalapokhoz. A *munkakörülményekről* és a *munkaidőről* szóló törvény az állami és a magánszektorra egyaránt vonatkozik. A Központi Fellebbviteli Bíróság 2000. évi döntése óta a munkáltatókat mindkét szektorban ugyanolyan kötelezettség terheli abban a tekintetben, hogy biztonságos munkakörülményeket biztosítsanak alkalmazottjaik számára. Felelősségük is azonos ennek elmulasztása esetén.

⁴⁰ LINDER 2004.

⁴¹ BARENTSEN et al. 2016.

Ismét másik példa a szabványosításra a *hibrid szektor* által alkalmazott *foglalkoztatási feltételek szabályozása*. Ez olyan szakmai csoport, amelyben köztisztviselőket alkalmazó kormányzati munkáltatók és munkavállalókat alkalmazó magánjogi munkáltatók is megtalálhatók. Továbbá az alap-, a közép- és a felsőoktatás, valamint a mentők alkalmazottjai is e megoldás példáját képezik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy mindkét csoportra (a köztisztviselőkre és az egyéb alkalmazottakra) lényegében és zömében ugyanazok a jogi rendelkezések vonatkoznak, míg korábban jogvita esetén más bíróság volt illetékes, és a szabályzat általában külön rendelkezéseket tartalmazott a felmentés tekintetében.

Jogok és kötelezettségek

2020 előtt jöllehet a *jogviszony tartalmának* szabályozása – különösen a fent említett példákat tekintve – nagymértékben hasonló volt a magán-munkaerőpiacihoz, de a jogviszony kinevezéssel, egyoldalú jognyilatkozattal jött létre. Differenciált szabályozás⁴² vonatkozott jogállásukra, beleértve az esetükben alkalmazandó speciális eljárási jogi rendelkezéseket. A magánszektor alkalmazottjaihoz viszonyított különbségek azonban fokozatosan eltűntek. Ennek egyik oka, hogy ma a közszféra határai is eltérők.⁴³ A folyamatnak köszönhetően a köztisztviselők nagy részét ma már *munkaszerződéssel* alkalmazzák, a státusz elemei nagymértékben közeledtek, némely vonatkozásban azonossá váltak a magán-munkaerőpiaci dolgozókra vonatkozó szabályozással. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a köztisztviselők ne élveznének továbbra is speciális státuszt. Ez elsősorban a köztisztviselő által betöltött pozíciótól és az őt foglalkoztató szerv jogállásától függ. A *speciális szabályok* pedig elsősorban a lojalitás, az integritás és a függetlenség követelményei esetében élnek.

A 2017-es törvény meghatározza a köztisztviselő fogalmát, azonban a saját köztisztviselőikre vonatkozó főbb *jogokat és kötelezettségeket* az egyes

⁴² BALÁZS 2011: 83–96.

⁴³ Így például a postai szolgáltatásokat privatizálták, ezzel ellentétben a bankokat államosították.

alkalmazó szervek dolgozzák ki; erre a decentralizált jogkörre a törvény hajtalmazza fel a munkáltatókat. A felhatalmazás a felmentésre, az illetményekre, a részvételi jogokra és a munkafeltételekre is kiterjed.⁴⁴ A szolgáltatók saját hatáskörben tovább szabályozzák integritáspolitikájukat, valamint az eskü eljárásrendjét. A szolgáltató köteles gondoskodni az eskü letételének megszervezéséről. Az eskü szövege a köztisztviselő betöltött pozíciójától függően eltérő lehet. A törvény számos általános rendelkezést tartalmaz, amelyhez igazodva a munkáltatók lefektethetik saját szabályozásukat. Ilyen általános rendelkezés például, hogy az állami munkaadóknak jó munkaadóként, a köztisztviselőknek pedig jó köztisztviselőként kell viselkedniük a jogviszonyban. Ez a jogilag igen képlékenynek tűnő rendelkezés képezi az alapját azoknak a konkrétabb követelményeknek, amelyeket a köztisztviselők és munkaadók egymással szemben támaszthatnak a decentralizált jogkörben kiadott normákon és természetesen a kollektív szerződéseken alapulón. A köztisztviselő részéről ez a töle telhető legmagasabb szintű munkateljesítmény nyújtását, integritást, lojalitást jelent. A közszolgálati törvény szabályozza a köztisztviselők *alkotmányos jogai gyakorlásának korlátozását* is. E jogi alapra azért van szükség, mert az alkotmány és az emberi jogi egyezmények megkövetelik, hogy az alkotmányos jogokba való állami beavatkozást törvényben szabályozzák. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha az állam munkáltatói minőségében szükségesnek tartja e jogok korlátozását. Például a közszolgálati törvény előírja, hogy a köztisztviselőknek tartózkodniuk kell olyan nyilvános nyilatkozatok megtételétől, amelyek akadályozzák munkájuk megfelelő ellátását vagy a szolgálat megfelelő működését. A köztisztviselőknek joguk van a *véleménynyilvánításhoz*, de ezt a „funkcionális mérce” korlátozza. Ez a szabályozás is meglehetősen nyitott jellegű, de az ítélkezési gyakorlatban és más szabályozásokban részletesebben kidolgozott.

A köztisztviselői jogok és kötelezettségek nagy részét a munkáltató által elfogadott jogállási szabályzat és a kollektív szerződésekben lefektetettek rögzítik. A kormányzat különböző szektorokra oszlik, és ezen ágazatoknak mindegyike korábban rendelkezett saját szabályozással. Például a központi

⁴⁴ KUN 2019.

kormányzat köztisztviselőire az ARAR, az Általános Közzszolgálati Szabályzat vonatkozott a köztisztviselők javadalmazásáról szóló 1984. évi rendelettel (BBRA 1984) együtt. Ezek tartalmazták a kormányzati köztisztviselők foglalkoztatási feltételeit 2020. január 1-jéig. Míg a BBRA fizetési táblázatokra tért ki, az ARAR megállapodásokat tartalmazott kinevezésről, fizetésről, szabadságról, részvételről és elbocsátásról. Ugyanakkor a köztisztviselők jogállásának normalizálásáról szóló törvény (Wnra) 2020. január 1-jei hatálybalépésével az ARAR-t és a BBRA-t hatályon kívül helyezték, és helyükbe a *Nemzeti Kollektív Szerződés* lépett.

2020 óta a decentralizált jogkörben született szabályozók helyét számos tekintetben a *kollektív szerződések* rendelkezései vették át. Korábban is az volt a helyzet, hogy bizonyos értelemben ezek a szabályozások ugyanazt a funkciót töltötték be, mint a magánszektorban a kollektív szerződések a foglalkoztatási feltételek kollektív szabályozása tekintetében; így például az illetményekre, az átszervezésre vonatkozó rendelkezésekre, a társadalombiztosítási juttatások kiegészítésére és a szabadság kérdéseinek rendezésére tértek ki. Éppen azért, mert a szabályzat kvázi kollektív szerződésként funkcionált, az állami munkáltató csak a közszféra szakszervezeteinek beleegyezésével változtathatta meg ezeket. A decentralizált kormányzati szervekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy korábban is mindegyiknek megvolt a maga szabályozása a foglalkoztatás feltételeire vonatkozóan. Ezek azonban a szakszervezetekkel és e szervek képviselőivel *nemzeti* szinten kötött megállapodásokon alapultak. Valójában egy országos kollektív szerződés vonatkozott például a helyi önkormányzatokra. Ezt aztán maguk az egyes önkormányzatok *jogállási szabályzatokká* alakították át.⁴⁵ 2020 óta hasonló a helyzet a közszolgálatban kötött kollektív szerződésekkel.

Pályabiztonság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése

A jogállás szabályozásának fontos részét képezi a *felmentés* kérdése. Noha a szabályozás részleteit illetően korábban is léteztek eltérések, főszabály szerint csak a jogszabályban szereplő esetekben volt megszüntethető

⁴⁵ BARENTSEN et al. 2016.

a jogviszony. A köztisztviselői jogviszonyban maradt kategóriák esetében a munkáltatónak az okok fennállását bizonyítania kell. Példa erre a létszám felettivé válás vagy az átszervezés miatti felmentés. A munkáltatónak bizonyítania kell, hogy a tisztviselő munkaköre/állása megszűnt, vagy csökkentették az azonos álláshelyek számát, és más tisztviselők maradhatnak jogviszonyban. A munkáltatónak azt is bizonyítania kell továbbá, kellő erőfeszítést tettek annak érdekében, hogy a tisztviselőt másik megfelelő pozícióba helyezték. Másik példa a pozícióra való alkalmasság hiánya. Ez a felmentési ok akkor áll fenn, ha a köztisztviselő hosszabb időn keresztül nem, vagy különösen gyengén teljesített, és teljesítményének javítására kifejezett lehetőséget kapott. A betegség miatti tartós munkaképtelenség is felmentési ok, megint csak abban az esetben, ha a köztisztviselő számára nem találnak más munkakört. A köztisztviselőnek felróható súlyos kötelességszegés önmagában nem képez felmentési okot (büntető felmondás). Ezenkívül egy kinevezéses tisztviselő nem mondhatott le. Kérhette munkáltatójától a jogviszony megszüntetését; a kérelemre történő felmondás a köztisztviselő elbocsátásának egyik jogi lehetősége volt.

A 2020-ban hatályba lépett módosítások következtében azonban a köztisztviselők zömének *felmentési szabályai a magán-munkaerőpiaci szabályozáshoz igazodnak*. Hasonlóan a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben folytatott gyakorlathoz, kötelezővé vált a felmentések előzetes vizsgálata. A gazdasági okokból végrehajtott, vagy a tartós betegség, alkalmatlanság miatti felmentések előzetes vizsgálata hatósági jogkör,⁴⁶ míg az alkalmazott személyével, magatartásával összefüggő felmentések ma már a helyi bíróságok, nem pedig a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak.

Szociális párbeszéd – a konzultációs Polder-modell

Érdekes szólnunk arról, hogy a holland *konzultációs modellt Polder-modellként* szokták emlegetni. Ez a kifejezés a holland történelemben nyúlik vissza,

⁴⁶ Az Alkalmazotti Biztosítási Ügynökség jár el, amely egy nem minisztériumi jogállású közigazgatási hatóság a Szociális és Munkaügyi Minisztérium égisze alatt (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen).

arra a szükséges folyamatra, amelyben az együttműködés elengedhetetlen volt a víz elleni harcban ahhoz, hogy megelőzzék az árvizeket. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a hollandokban természetes igény mutatkozik arra, hogy tárgyaljanak a tettek és az intézkedések megvalósítása előtt. Úgy tartják, ha a tárgyalásokba energiát fektetnek a döntéshozatal előtt, az megteremti az alapot a támogatás megszerzéséhez, a döntés kivitelezését pedig felgyorsítja. Idekapcsolódik az a jelenség, amely szerint a holland munkaügyi kapcsolatok rendszerére jellemző, hogy viszonylag kevés esetben kerül sztrájkra sor. Ez részben annak az eredménye, hogy a személyi állomány képviselőit, a szakszervezeteket, üzemi tanácsokat előzetesen bevonják a döntés-előkészítésbe. Persze a Polder-modell sem ellentmondásmentes. Akadályozhatja a gyors és hatékony döntéshozatalt, és félkompromisszumok megszületéséhez vezethet. Kritikája főként a nehéz gazdasági idők során szokott előtérbe kerülni. Ugyanakkor alapvetően konszenzus uralkodik abban a tekintetben, hogy a személyi állomány képviselteinek a döntéshozatal korai stádiumába történő bevonása természetes lépés, vagy természetes lépés kell hogy legyen. Ez igaz a kormányzati szektorra is.⁴⁷ Az új szabályozás gerincét képező *törvényjavaslat megszületése* több mint 30 éves konzultációs folyamat eredménye volt. A társadalmi és szakmai vitát is magában foglaló folyamatban a Parlament alsóháza 2014 februárjában, felsőháza 2016 novemberében fogadta el a törvényjavaslatot. Az új törvény 2020-as hatálybalépéséig számos jogszabályi, alacsonyabb szintű szabályozási kiigazításra volt szükség, és nem utolsósorban a kollektív szerződések tető alá hozatalára. A munkáltatóknak továbbá változtatásokat kellett bevezetniük szervezeteikben.

Főtisztviselők

Fontos szólnunk a *politika és a közszolgálat viszonyáról* holland kontextusban. A politika és a közszolgálat viszonyában hangsúlyozzuk, hogy Hollandiában a közszolgálat világosan elkülönül a politikai rendszertől. Természetesen a köztisztviselők a mindenkori politikai hatalom felelősségi

⁴⁷ BARENTSEN et al. 2016.

köre alatt dolgoznak. Míg a politikusok választások révén kerülnek pozícióba, a köztisztviselőket tudásuk, tapasztalataik és kvalitásuk minősége alapján nevezik ki. Ebben politikai hatás és politikai preferenciák nem játszanak szerepet. A *főtisztviselői kar* (ABD) esetében ez a szabály egyértelműen le van fektetve.⁴⁸ Az ABD a minisztériumok legfelső szintű vezetői köréből mintegy 700 főt fog össze. A *topmenedzseri réteg* (TMG) az ABD speciális részét képezi, tagjai a minisztérium hivatali szervezetét vezető közigazgatási államtitkárok; a főigazgatók, akik egy nagy szervezeti egység vagy egy fontos szakpolitika felelősei; és körülbelül 70 főnyi hasonló szintű tisztviselő.

A főtisztviselői karba tartozó köztisztviselőknek *szigorú minőségi követelményeknek* kell megfelelniük. Elviekben néhány éven belül rotálnak a különböző pozíciók között. A topmenedzseri rétegre külön eljárások vonatkoznak, amelyeket annak érdekében alakítottak ki, hogy garantálják a magas szintű alkalmassági feltételeknek való megfelelést, és hogy politikai megfontolások ne játsszanak szerepet kinevezésükben és értékelésükben. A *toborzás* nyíltan zajlik. Egy független bizottság gyűjti össze a potenciális jelöltek listáját, majd egy kiválasztási bizottság tesz jelölést, és az illetékes miniszter választja ki a jelöltet. Ezt követően egyeztet az adott miniszter és a központi köztisztviselőkért felelős miniszter. Majd közös kinevezési javaslatot nyújtanak be a kabinetnek, amely végül dönt a kinevezésről.

REFORMOK

A közzolgálati törvény módosításai

Összefoglalva az *új törvény alapvető változásait*, a következőket emeljük ki ismét a reformok közül.⁴⁹

Az új törvény értelmében a köztisztviselők/közalkalmazottak kétoldalú *munkaszerződést* kötnek munkáltatójukkal, nem pedig egyoldalúan nevezik

⁴⁸ LINDER 2004.

⁴⁹ Maastricht University 2016.

ki őket. Ezen túlmenően a munkaviszony feltételeit a *kollektív szerződések* rögzítik, nem pedig a korábbi jogállási szabályozás.

A magánalkalmazottakhoz hasonlóan a köztisztviselőkre is a *magánfoglalkoztatásra és az elbocsátásra vonatkozó jogszabályok* (a magánfoglalkoztatási és elbocsátási törvény) vonatkoznak. Ez azt jelenti, hogy vita vagy elbocsátás esetén a köztisztviselők a továbbiakban nem a saját munkáltatójukhoz nyújtanak be kifogást, és nem közigazgatási bírósághoz fordulhatnak, hanem ők is a (polgári) kerületi bírósághoz nyújtják be kifogásukat. Az elbocsátáshoz a Munkavállalói Biztosítási Ügynökség (UWV) vagy egy kerületi bíróság előzetes jóváhagyása szükséges; ez az elbocsátás elleni *megelőző védelem* ismert mechanizmusa. Habár az elbocsátással kapcsolatos eljárás módosul, a munkáltatóknak továbbra is *jogilag megalapozott felmondási okokkal* kell indokolniuk; éppúgy, mint a korábbi közzszolgálati törvény hatálya alatt.

A jogalkotó szerint az *új szabályozás indoka*, hogy a szabványosítás *jobban illeszkedik a modern munkaügyi kapcsolatokhoz*. A kétoldalú munkaszerződések jobb alapot jelentenek a munkáltatók és a munkavállalók közötti bizalomra és egyenlőségre, mint az egyoldalú kinevezések. A differenciált közzszolgálati szabályozástól való elmozdulás igazságosabb viszonyokat is teremt a munkaerőpiacon. Emellett a magánjog alkalmasabb a munkaügyi viták megoldására.

Ugyanakkor az új törvény *nem szünteti meg a köztisztviselői jogviszonyt*: minden állami munkáltatónál foglalkoztatott köztisztviselő marad.⁵⁰ Tartalmában új közzszolgálati törvény született, amely kifejezetten a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz; így például a *titoktartásra* és a *szólásszabadság korlátozására* vonatkozókat. A módosítás nem érinti azonban a foglalkoztatás olyan lényeges feltételeit, mint az illetmény, az év végi jutalmak és a szabadságolási idő. Ezek a foglalkoztatási feltételek a munkaszerződésre való áttéréskor megmaradtak.

A *munkavégzés feltételeit* a munkáltatók és a szakszervezetek közötti egyeztetések során vitatják meg, és a kollektív szerződésekben rögzítik. Akárcsak a piaci szektorokban, a kormány szociális partnerei szabadon dönthetnek

⁵⁰ Az állami munkáltatók törvénybéli felsorolását lásd az *A közzszolgálatról általánosságban* című alfejezetben.

arról, hogy az ilyen megállapodások mit fedjenek le, mire vonatkozzanak, és kivel kössék meg azokat. Ez azonban nem csökkenti a tisztviselők minél szélesebb körű támogatásának jelentőségét.

Az új törvény a korábbi köztisztviselők többségére vonatkozik. *Kiterjesztették* azon állami munkáltatók alkalmazottjaira is, akik már korábban is munkaszerződéssel dolgoztak.⁵¹

A köztisztviselők meghatározott csoportjaira azonban *nem terjed ki* a törvény hatálya. Idetartoznak a rendőrségi és védelmi alkalmazottak, a bírák, az ügyészek, valamint a politikai biztonságvédelmi. Ezen szakmák képviselői megtartották a közigazgatási jogi státuszukat, nem a munkajog vonatkozik rájuk.⁵²

Kormányzati reformok

A jogi szabályozás teljes megújítása mellett, illetve azt is beleértve a folyamatokba, a holland kormány *meggyőző számú reformcsomagot* állított össze az elmúlt évtizedekben. A reformok visszatérő témái körébe tartozik a közszolgáltatások delegálása/kiszervezése, az összekapcsolt kormányzás és a kiadáscsökkentő menedzsmentgyakorlatok megvalósítása. A holland közszolgálat reformjait jellemzően *rendszerszintű* reformprogramokon keresztül hajtják végre. A közszolgálat 2000 óta folyamatosan ambiciózus reformprogramokat valósított meg, amelyeket viszonylag sikeresnek értékelnek.⁵³ A holland állami menedzserek szerint a legfontosabb reformtendek közé tartozik a nagyobb figyelem a menedzsment sikereire és eredményeire, a közsférabéli létszám karcsúsítására és a közsféra szereplői közötti együttműködésre, kiemelten a hálózatban való kormányzásra. A menedzserek

⁵¹ Idetartoznak többek között a De Nederlandsche Bank, a Sociale Verzekeringsbank és az UWV alkalmazottai.

⁵² Maastricht University 2016.

⁵³ Egy 20 európai ország körében végzett felmérés keretében, ahol arra is kitértek, hogy hogyan értékelik a közigazgatásban végbement változásokat az 5 évvel azelőttihez képest, a megkérdezett holland menedzserek (Dánia, Norvégia, Svédország mellett) azok körébe tartoztak, akik a legsikeresebbnek értékelték a változásokat. HAMMERSCHMID et al. 2018.

nagymértékben alkalmazzák a *menedzsmentmódszereket és -eszközöket*, és igen kiemelt *hangsúlyt* fektetnek a *teljesítményre*.⁵⁴

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK
ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE
A KÖZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

A következőkben néhány olyan új *humán erőforrás-gazdálkodási megoldást* mutatunk be nemzetközi összehasonlításban, amelyekben Hollandia már a Covid-19-világjárvány előtt élen járt a közszolgálati alkalmazás tekintetében. Az ábrákon látható, hogy a holland közszolgálat „*éltanulóként*” szinte minden tekintetben elől jár az új HR-megoldások/eszközök alkalmazása terén.

Ezek az újítások elsősorban a *munkavégzés időbeli és térbeli rugalmas alkalmazásához* kapcsolódnak.⁵⁵ Az időbeli és térbeli rugalmasság közszolgálatbéli alkalmazásáról az állami munkáltatók úgy vélekednek, hogy pozitív hatással van a termelékenységre, a teljesítményre és a munkáltatói vonzerő növelésére. A köztisztviselők oldalán viszont ezek az új HR-eszközök segítenek egyensúlyt teremteni a munkahelyi elvárások, a családi és egyéb személyes kötelezettségek és érdekek harmóniába hozatala terén.⁵⁶ Minthogy a holland közszolgálatban a döntések java része decentralizáltan születik, ez a helyzet a rugalmas foglalkoztatás formái tekintetében is; azokról a szervezet szintjén döntenek.⁵⁷

Az *időbeli rugalmasság* keretében maximum 4 formát alkalmaznak Európában. Ezek a rugalmas munkaidő, a részmunkaidő, a tömörített munkahét és a bizalmi alapú munkaidő. Mint a 2. *ábráról* leolvasható, ezek a megoldások a holland közszolgálatban léteznek.

Az EU-tagállamok közszolgálatában alkalmazott *térbeli rugalmasságnak* szintén négy formájáról tájékoztat a 3. *ábra*. Ezek a távmunka, a mobil

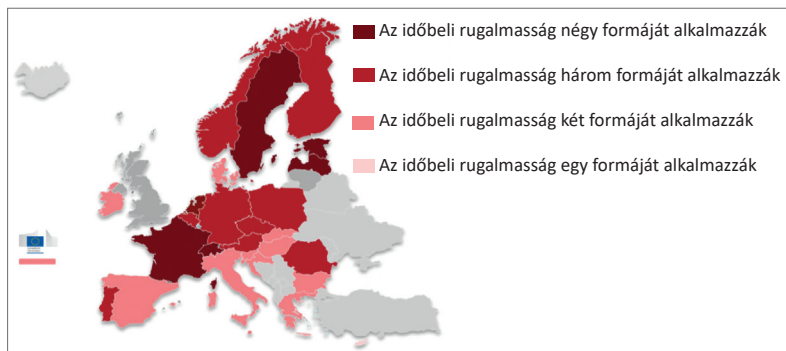
⁵⁴ JILKE – VAN DE WALLE – VAN DELFT 2013; JILKE – VAN DER VOET – VAN DE WALLE 2016.

⁵⁵ KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018.

⁵⁶ DHONDT 2013.

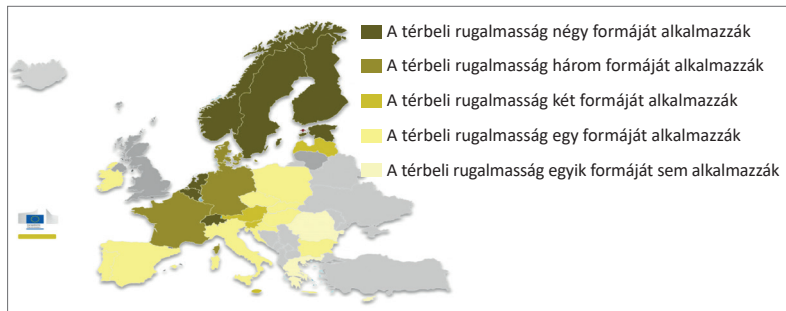
⁵⁷ OECD 2023.

távmunka (*high mobile telework*), a munkavégzés helyének megosztása (*desk-sharing*) és a tevékenységhez igazodó rugalmas irodamegosztás (*activity-based flexible offices*). Látható, hogy a holland közszolgálatban mind a négy lehetőséget igénybe vehetik a köztisztviselők.



2. ábra: A köztisztviselői rugalmas munkaidő formái az Európai Unió közszolgálataiban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018: 39.

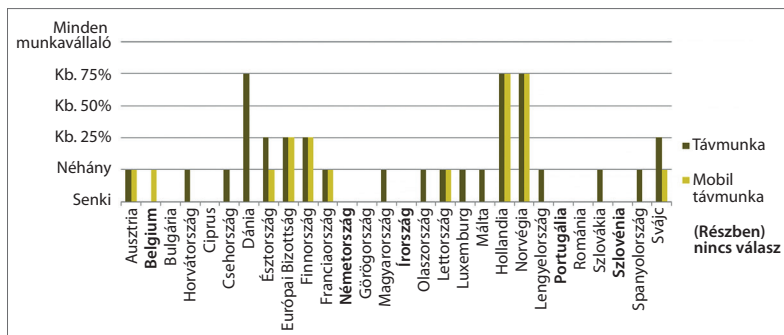


3. ábra: Térbeli rugalmasság az EU-s közszolgálatokban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018: 45.

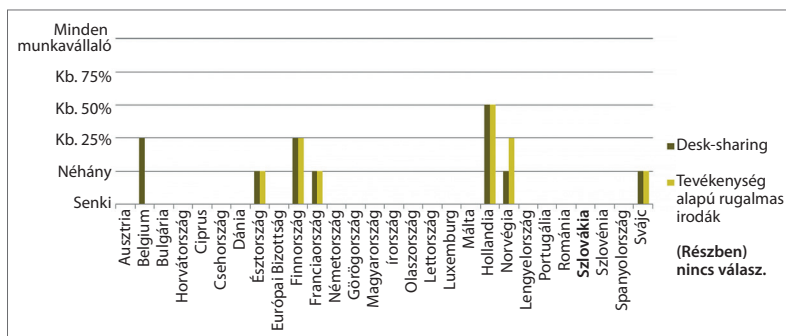
A 4. ábra arról tanúskodik, hogy a távmunka és a mobil távmunka aránya tekintetében a holland közszolgálat nagyságrendekkel megelőz más országokat e modern humánerőforrás-gazdálkodási eszközök tekintetében is.

Az 5. ábra adatai szerint a munkavégzés helye racionalizált megosztásának formáira szintén Hollandiában állnak rendelkezésre a nagyságrendekkel magasabb szintű lehetőségek.



4. ábra: Táv munka az EU-tagállamok közszolgályaiban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018

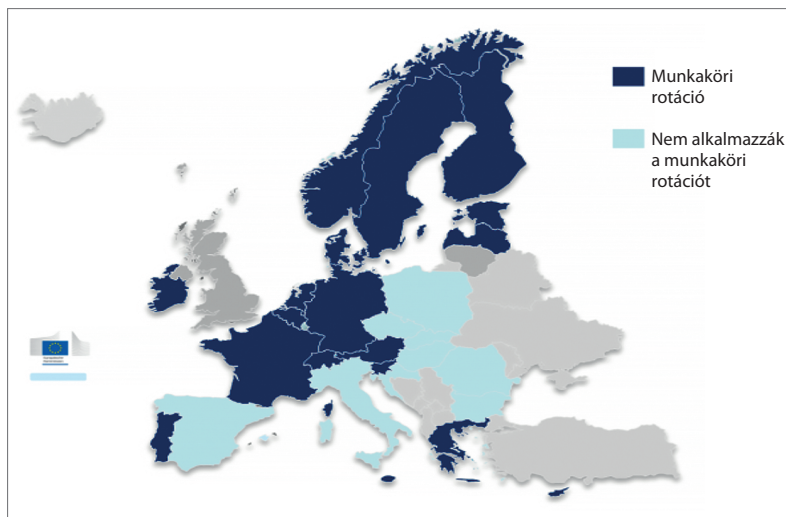


5. ábra: Desk-sharing és tevékenységközpontú rugalmas irodák

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018

A 6. ábra a munkaköri rotációról nem az időbeli vagy a térbeli rugalmassághoz kapcsolódik, de mindenképpen hozzájárulhat a munkáltatói vonzerő növeléséhez, az egyéni kompetenciák fejlesztéséhez; ezáltal mind a szervezeti, mind a munkavállalói célok előbbre viteléhez. Mint a térképről látjuk, elsősorban Európa nyugati felében – köztük a holland közzszolgáltatban is – alkalmazzák ezt a HR-eszközt.

Végül érdemes megemlíteni a *bizalmi alapú munkaidőt*. Ez egy olyan új HR-megoldás, amely kevésbé ismert, de a holland közzszolgálati alkalmazásban bevett eszközként tekinthetünk rá. A gyakorlatban ez úgy zajlik, hogy a foglalkoztatásra vonatkozó szerződésben foglalt munkaidő mértéke alapján a vezető és a beosztott megállapodást kötnek a köztisztviselő által elérendő eredményekről. A különbség a hagyományos munkaszervezési módszerekhez képest, hogy ebben az újszerű megoldásban a vezető első-sorban az alkalmazottól elvárt eredményre fókuszál, nem pedig a hivatalban eltöltött idejére.



6. ábra: Munkaköri rotáció az EU közzszolgálataiban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018.

Minden köztisztviselő dolgozhat az új megoldás szerint, ha az összeegyeztethető tevékenysége jellegével. Nem létezik a rugalmas munkamegoldással kapcsolatos jog vagy kötelezettség; az egyéni modell a vezető és a beosztott közötti megállapodás függvénye. Másik általános elv, hogy egyik köztisztviselőnek sincs saját munkavégzési helye; ő maga választhatja ki azt a munkavégzési helyet, amely az adott munkához megfelelő; ez lehet a lakhelyén, a hivatalban (beleértve a desk-sharing lehetőségét is) vagy bárhol másutt.

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott *következtetések* az alábbi SWOT-analízis formájában olvashatók (1. táblázat).

1. táblázat: A holland közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
– a politikai és a szakmai szint szilárd elválasztása – az erős konzultációs mechanizmusok; konszenzusos, alapos döntés-előkészítési, átalakítási, döntéshozatali folyamatok – igazságosabb munkaerőpiaci jogviszonyok a két szektor foglalkoztatási jellemzőinek „szabványosításával” – modern HR-megoldások tárházának opcionális alkalmazása konszenzusos döntés(ek) alapján	– hosszas konzultációs folyamatok lassíthatják a döntéshozatalt – fragmentált közszolgálat, egységesség hiánya – valós és potenciális eltérések a közszolgálat foglalkoztatási viszonyának tartalmát illetően
LEHETŐSÉGEK (reformokhoz köthetők)	VESZÉLYEK (reformokhoz köthetők)
– a közszolgálati munkáltatói vonzerő növelése – a közszolgálat hatékonyságának, költség-hatékonyságának, eredményességének, teljesítményének növelése – a rugalmasság növelése	– a friss jogi megoldások „beválásának” (esetleges) természetes velejárójaként – a széttagoltság növekedésének lehetősége (munkaszerveződések vs. közjogi kinevezések közötti) – a konzultációs folyamatok további erősödésében rejlő esetleges buktatók

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Irodalom

- BALÁZS István (2011): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: CompLex Kiadó, 83–96.
- BARENTSEN, Barend et al. (2016): *The Dutch Public Service. Organisation and Functioning of the Government in the Netherlands, the Position of Civil Servants and the Main Developments*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Online: www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2016/01/07/the-dutch-public-service/The-Dutch-public-service.pdf
- DHONDT, Steven (2013): *The Netherlands: Working Conditions in Central Public Administration*. Online: <https://publications.tno.nl/publication/34610354/C8xjpV/dhondt-2013-netherlands.pdf>
- HAMMERSCHMID, Gerhard – ANDREWS, Rhys – VAN DE WALLE, Steven – SAYED, Ahmed Mohammed Mostafa (2018): New Public Management Reforms in Europe and Their Effects: Findings From a 20-Country Top Executive Survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418. Online: <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>
- JILKE, Sebastian – VAN DE WALLE, Steven – VAN DELFT, Roxanne (2013): *Public Sector Reform in the Netherlands: Views and Experiences from Senior Executives*. Country Report as part of the COCOPS Research Project, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS).
- JILKE, Sebastian – VAN DER VOET, Joris – VAN DE WALLE, Steven (2016): Administrative Reforms in the Netherlands: Managerialism, Collaboration and Implications for Future Reform Capacity. In HAMMERSCHMID, Gerhard – VAN DE WALLE, Steven – ANDREWS, Rhys – BEZES, Philippe (szerk.): *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing, 73–82. Online: <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00013>
- KORUNKA, Christian – KUBICEK, Bettina – RISAK, Martin (2018): *New Way of Working in Public Administration*. Wien: Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport.
- KUN Attila (2019): Hollandia. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzolgálat*. Kézirat. Budapest.
- LINDER Viktória (2004): Főtitisztviselők a világ közzolgálatában – főtitisztviselők a magyar közzolgálatban. *Magyar Közigazgatás*, 54(5), 268–288.
- LINDER Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közzolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- OECD (2023): *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>

VAN DER MEER, Frits – DIJKSTRA, Gerrit S. A. (2011): The Civil Service System of the Netherlands. In VAN DER MEER, Frits (szerk.): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 149–184.

Internetes források

- Eerste Kamer [é. n.]: *Elections*. Online: www.eerstekamer.nl/begrip/english_2#p1
- Government of the Netherlands [é. n. a]: *About the government*. Online: www.government.nl/government/about-the-government
- Government of the Netherlands [é. n. b]: *Forming a New Government*. Online: www.government.nl/government/about-the-government/forming-a-new-government
- Government of the Netherlands [é. n. c]: *Organisation of Central Government*. Online: www.government.nl/topics/public-administration/organisation-of-central-government
- Government of the Netherlands [é. n. d]: *Provinces, Municipalities and Water Authorities*. Online: www.government.nl/topics/public-administration/provinces-municipalities-and-water-authorities
- Government of the Netherlands [é. n. e]: *The House of Representatives and Senate*. Online: www.government.nl/topics/parliament/senate-and-house-of-representatives
- Government of the Netherlands [é. n. f]: *What are the different parts of the Kingdom of the Netherlands?* Online: www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/question-and-answer/what-are-the-different-parts-of-the-kingdom-of-the-netherlands
- Maastricht University (2016): *Upper House Approves Legislative Proposal to Standardise Legal Position of Civil Servants*. Online: www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/2023-03/wnra_bijlage_en_170206.pdf
- OECD [é. n.]: *Netherlands*. Online: www.oecd.org/en/countries/netherlands.html
- Overheid.nl [é. n. a]: *Ambtenarenwet*. Online: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2017-01-01/>
- Overheid.nl [é. n. b]: *Ambtenarenwet 2017*. Online: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2024-09-01>
- Overheid.nl [é. n. c]: *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*. Online: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039393/2020-01-01/>
- Rijksoverheid [é. n.]: *Rechtspositie van ambtenaren*. Online: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/rechtspositie-ambtenaren
- Royal Honours and Decorations [é. n.]: *Chancery of the Netherlands Orders*. Online: www.royalhonoursanddecorations.nl/organisation/chancery-of-the-netherlands-orders
- Statistics Netherlands (2024): *How Fast Is Our Population Growing?* Online: <https://longreads.cbs.nl/the-netherlands-in-numbers-2024/how-fast-is-our-population-growing/>
- Worldometers [é. n.]: *Netherlands Population*. Online: www.worldometers.info/world-population/netherlands-population/
- Az internetes források elérhetők voltak a következő dátum szerint: 2024. december 8.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

ADATOK, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Magyarország népessége 9 584 627 fő (2024. január 1.), közülük a nők aránya 51,8%, a férfiaké 48,2%.¹ A tág értelemben vett közszolgálatban dolgozók *foglalkoztatáson* belüli aránya 19,6%, ez a szám valamivel magasabb, mint az OECD átlaga (18,6%).²

A kormányzati igazgatásban 2024-ben 64 855 fő *dolgozik* – a központi közigazgatásban 30 567 fő (47%), 34 288 fő pedig a területi kormányzati igazgatásban (53%). A kormányzati igazgatásban foglalkoztatottak csaknem háromnegyede – 47 941 fő (74%) – nő, a férfiak létszáma 16 914 (26%). A központi kormányzati igazgatásban a nők aránya kétharmados többséget mutat: 20 040 nő (66%) és 9200 férfi (30%) dolgozik itt.³ A területi kormányzati igazgatási szerveknél a nők aránya ennél magasabb: 26 574 nőt (78%) és 7714 férfit (22%) foglalkoztat.⁴ A kormányzati igazgatáson belül 55 517 fő beosztott (86%), 6445 fő pedig vezető (10%).⁵ A központi szerveknél 23 476 fő beosztott (77%), 4198 fő vezető (14%) dolgozik, a területi szerveknél 32 041 fő beosztott (93%), 2247 (7%) fő pedig vezető.⁶

A kormányzati igazgatás *korösszetétele* a következőképpen alakul. A legnépesebb korosztály a 45–49 év közöttiek csoportja 18%-kal, őket követik

¹ Lásd: Központi Statisztikai Hivatal [é. n. a].

² OECD 2023.

³ Megjegyzendő, hogy a létszám 4%-áról (1327 fő) nincs adat.

⁴ LUDÁNYI 2024: 23–24.

⁵ A kormánytisztviselők 4%-ának (2893 fő) a beosztásáról nem ismeretes adat.

⁶ LUDÁNYI 2025: 35–36.

az 50–54 és a 40–44 év közöttiek 15–15%-kal, majd az 55–59 és a 35–39 év közöttiek (13–13%). A 30–34 év közöttiek aránya 10%, a 60–64 év közöttieké 7%, végül pedig a 25–29 év közöttiek 6%-ot tesznek ki. Ehhez hasonlóan alakul a központi és területi igazgatás elkülönült vizsgálata is, ugyanakkor például a központi szerveknél a második legjelentősebb korosztály a 40–44 év közöttiek (15%), a területi szerveknél azonban az 50–54 év közöttiek csoportja (17%). A központi szerveknél a 35–39 év közöttiek aránya 14%, a területi szerveknél az 55–59 év közöttiek ugyancsak 14%-ot tesznek ki.⁷

ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS ÉS KÖZIGAZGATÁS

Államforma és a főbb állami szervek

Magyarország *parlamentáris demokrácia*, amely a népszuverenitás elvére épül. Magyarország független, demokratikus jogállam, államformája köztársaság.⁸ A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.⁹

A legfőbb népképviselői szerv az *Országgyűlés*,¹⁰ amelynek legfőbb feladatai közé tartozik többek között a törvényalkotás,¹¹ valamint a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Az Országgyűlésnek 199 képviselő tagja van, akiket a választópolgárok négyévente általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választanak.¹²

A *Kormány* a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgy-

⁷ LUDÁNYI 2025: 39–40.

⁸ Alaptörvény B) cikk (1)–(2) bekezdés.

⁹ Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés.

¹¹ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pont.

¹² Alaptörvény 2. cikk (1) és (3) bekezdés.

körben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.¹³ A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg.¹⁴ A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.¹⁵

Magyarország államfője a *köztársasági elnök*, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. A köztársasági elnök egyben a Magyar Honvédség főparancsnoka is.¹⁶

Magyarországon a *bíróságok* látják el igazságszolgáltatási tevékenységet. A bírósági szervezet többszintű. A legfőbb bírósági szerv a Kúria, amely ítélezési tevékenysége mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, és a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.¹⁷ A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók.¹⁸ A legfőbb ügyész és az *ügyészség* független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.¹⁹

Az *Alkotmánybíróság* az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely többek között az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket, alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, valamint a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, továbbá a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.²⁰

Az *alapvető jogok biztosa* alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa kivizsgálja vagy kivizsgáltatja az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat,

¹³ Alaptörvény 15. cikk (1)–(3) bekezdés.

¹⁴ Alaptörvény 16. cikk (1) és (3) bekezdés.

¹⁵ Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdés.

¹⁶ Alaptörvény 9. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁷ Alaptörvény 25. cikk (1)–(4) bekezdés.

¹⁸ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

¹⁹ Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés.

²⁰ Alaptörvény 24. cikk (1)–(2) bekezdés.

orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.²¹

A közigazgatás szervezeti felépítése

A magyar közigazgatás *központi és helyi-területi igazgatásra* bontható. A központi közigazgatás szintjén országos illetékességgel rendelkező általános vagy különös hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerveket, a helyi-területi igazgatás szintjén államigazgatási és helyi önkormányzati szerveket találunk. A központi igazgatás szerveinek egy része a Kormány irányítása alatt áll (például minisztériumok), mások a Kormánytól függetlenek, autonóm államigazgatási szervek (például Gazdasági Versenyhivatal). A központi szervek közé soroljuk a Kormányt, a minisztériumokat, a kormányzati főhivatalokat, a központi hivatalokat (ezek a kormányzati igazgatási szervek), valamint az autonóm államigazgatási szerveket, az önálló szabályozó szerveket (ezek az úgynevezett különleges jogállású szervek körébe tartoznak), továbbá a rendvédelmi szerveket. A központi szervek területi vagy helyi szinten dekoncentrált szervekkel is rendelkezhetnek. Az államhatalmi szervek és a köztisztviselők hivatalai pedig szintén a különleges jogállású szervek közé tartoznak.

A *közigazgatás csúcsszerve* a *Kormány*, amely általános hatáskörrel és országos illetékességgel bír. A Kormánynak nem csupán kormányzati, hanem államigazgatási szerepköre is van. Ez utóbbi feladatkörében irányítja az alárendelt kormányzati igazgatási szervek működését, összehangolja azok tevékenységét, részt vesz a kormányzati igazgatás szervezetrendszerének kialakításában, és biztosítja a kormányzati tevékenységéhez szükséges szakmai háttérmunka összehangolását is.²² A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek,²³ testületi formában működik, üléseit a miniszterelnök vezeti. A Kormány a kormányüléseken alakítja ki, hozza meg a döntéseit.

²¹ Alaptörvény 30. cikk (1)–(3) bekezdés.

²² LUDÁNYI 2024: 7.

²³ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény értelmében politikai felső vezetőknak minősülnek.

A kormányüléseket az úgynevezett közigazgatási államtitkári értekezlet készíti elő, amelynek során megtárgyalják a minisztériumi előterjesztéseket. Az ülések előkészítésében és lebonyolításában a Miniszterelnöki Kormányiroda és annak közigazgatási államtitkára is jelentős szerepet tölt be. A Kormány munkáját kabinetek, kormánybizottságok, kormánybiztosok és miniszterelnöki biztosok segíthetik, általában előkészítő, tanácsadó vagy véleményező funkciót töltenek be.²⁴

A miniszter munkaszerve az országos illetékességgel, de különös hatáskörrel rendelkező – szakigazgatási feladatokat ellátó, az adott ágazat szakpolitikájának kialakításában részt vevő – *minisztérium*. A minisztériumok szervező, irányító és hatósági feladatokat is ellátnak, és a Kormány irányítása alatt állnak. A miniszter feladatait a Kormány rendeletben állapítja meg. A miniszter vezeti a minisztériumot, szervezeti felépítését is ő határozza meg. A minisztériumokon belül található a miniszteri kabinet, a főosztályok, az osztályok, valamint a titkárságok. A miniszter általános helyettesítésként egy államtitkárt jelöl ki, aki általában a minisztérium úgynevezett parlamenti államtitkára. Az államtitkárok a minisztériumon belül egy-egy ágazatért felelnek, és politikai felső vezetőnek minősülnek. A minisztérium hivatali szervezetét szakmai felső vezetőként a közigazgatási államtitkár vezeti, egyúttal gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztériumban foglalkoztatott kormánytisztviselők felett. A minisztériumban egyes szakterületek vezetését a helyettes államtitkárok látják el, a főosztályok élén főosztályvezetők állnak, az osztályokat a főosztályvezetők vagy az osztályvezetők vezetik.

Országos illetékességgel és különös hatáskörrel rendelkeznek a *kormányzati főhivatalok* (Központi Statisztikai Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala) és a *központi hivatalok* (mintegy harminc ilyen hivatal létezik). Az előbbit törvény, az utóbbit törvényen kívül kormányrendelet is létrehozhatja.²⁵

²⁴ Lásd: JUHÁSZ–SZALAI 2021a: 53–68.

²⁵ Lásd: JUHÁSZ–SZALAI 2021b: 98–113.

Az autonóm államigazgatási szervek²⁶ és az önálló szabályozó szervek²⁷ ugyancsak országos illetékességgel és különös hatáskörrel rendelkeznek, ugyanakkor nem állnak a Kormány irányítása alatt, mivel azok tevékenysége szempontjából kiemelt jelentősége van a függetlenségnek és a pártatlanságnak. Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.²⁸

A közigazgatás területi és helyi szerveit két nagy csoportba lehet sorolni az ellátott feladatok jellege alapján: az *államigazgatási feladatokat* a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok, az *önkormányzati feladatokat* a helyi önkormányzatok és igazgatási szerveik látják el.

A Kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szervei a *fővárosi és vármegyei kormányhivatalok*. Feladatuk, hogy összehangolják és elősegítik a központi kormányzati igazgatási szervek feladatainak területi végrehajtását, amelynek keretében hatósági, felügyeleti, ellenőrzési, jogorvoslati, koordinációs, tájékoztató, javaslattevő, illetve véleményezési tevékenységet látnak el. A kormányhivatal élén a főispán áll (politikai vezető), munkáját a főigazgató és az igazgató segíti (szakmai vezetők). A főigazgató vezeti a kormányhivatal hivatali szervezetét, ő a főispán általános helyettese. A kormányhivatali szervezeten belül a főispán által közvetlenül vezetett szervezeti egységek találhatóak, a járási, illetve a fővárosban járási kerületi hivatalok pedig a kormányhivatalok kirendeltségei. A járási hivatal vezetője a járási hivatalvezető (szakmai vezető). A kormányhivatalok járási hivatalaiban úgynevezett kormányablakok működnek, amelyek integrált

²⁶ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság, Nemzeti Választási Iroda, Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, Integritás Hatóság.

²⁷ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, Országos Atomenergia Hivatal.

²⁸ Alaptörvény 23. cikk (1) és (4) bekezdés.

ügyfélszolgálatként számos különféle államigazgatási ügy elintézését teszik lehetővé (ügynevezett egyablakos ügyintézés).²⁹

A *helyi önkormányzatok* települési (község, város, járásszékhely város, megyei jogú város, fővárosi kerület) és területi (vármegye) szinten működnek. Elsődleges feladatuk a helyi közügyek ellátása, ami egyfelől kötelező, szabadon választható és önként átvállalt önkormányzati feladat- és hatásköröket jelent. Ezen túlmenően az önkormányzatok államigazgatási hatósági hatáskörökkel is rendelkeznek. A helyi önkormányzat képviselő-testületébe a képviselőket a választópolgárok választják, csakúgy, mint a polgármestert, akinek öt évre szól a mandátuma. A polgármesteri tisztséget főállásban, illetve ügynevezett társadalmi megbízatásban is el lehet látni. A polgármesteri hivatal – amelyet a polgármester irányítása alatt a jegyző vezet – látja el az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, illetve a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. A munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja a polgármesteri hivatal köztisztviselői felett.³⁰

Közigazgatási feladatokat nem csupán közigazgatási szervek látnak el. A *közzolgáltatások* jelentős részét ugyanis tipikusan köztulajdonban álló gazdasági társasági (közüzemi) vagy közintézeti formában (köznevelés, felsőoktatás, kulturális, szociális, egészségügyi ágazat) végzik. E szervezetek egy része munkavállalóként a versenyszféra munkajogának hatálya alatt áll,³¹ más részüket az egyre szűkebb területre visszahúzódó ügynevezett közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatják (például a szociális ágazatban, egyes állami fenntartású egyetemeken), vagy *sui generis* szolgálati jogviszonyokban (köznevelési foglalkoztatotti jogviszony, egészségügyi szolgálati jogviszony).

²⁹ Lásd: HEGYESI–JUHÁSZ 2021: 114–141.

³⁰ Lásd: FEIK 2019.

³¹ Lásd: 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.).

A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA

A *közzszolgálat* kifejezés értelmezhető egyfelől a közszférában dolgozó személyek csoportjaként, azaz jelentheti a közszféra személyi állományát. Másfelől felfogható a közszołgálati személyzeti rendszerek értelmezési tartományaként, azaz a személyi állomány sajátos alkalmazási módjaként, az emberierőforrás-gazdálkodás rendszereként. Felfogható továbbá funkcionális értelemben, a közigazgatás által ellátott közszołgálatások biztosításának rendszereként is.³²

A közszołgálatnak mint társadalmi tevékenységeknek három meghatározó eleme van: a *szervezet*, a *funkciók* (feladatok) és a *személyi állomány*.³³ Erre figyelemmel a közszołgálatot a magyar szakirodalom olyan gyűjtő-kategóriaként³⁴ definiálja, amely azokat a személyeket foglalja magában, akik a köz érdekében társadalmi érdekű feladatokat látnak el, és akik a tág értelemben vett állami szervezetekkel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állnak.³⁵ Ezzel együtt a közszołgálat, illetve a közszołgák körének meghatározása tekintetében több különböző megközelítéssel találkozhatunk. Az első és talán a legegyszerűbb (*gyakorlatias*) megközelítés³⁶ az úgynevezett normatív alapú felfogás, amely szerint a közszołgálat azokat az alkalmazottakat foglalja magában, akiket a jogszabály ekként minősít.³⁷ Ez a közszołgálatot szabályozó törvények és egyéb jogszabályok személyi

³² GAJDUSCHEK 2008: 17–19; GYÖRGY [é. n.].

³³ GYÖRGY 2018a: 17. Vö. LŐRINCZ 2010: 19.

³⁴ HORVÁTH 2015: 13.

³⁵ GYÖRGY 2013: 13. Vö. Magyar Zoltán meghatározásával, aki szerint a közhivatalnok azt az egyént takarja, „aki az állam, vagy az állam által szolgáltatadoul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap”. MAGYARY 1942: 376.

³⁶ LUDÁNYI 2023: 24–25.

³⁷ GYÖRGY 2013: 15.

hatályára irányadó rendelkezéseire alapoz.³⁸ A közzszolgálat meghatározása során a második, az úgynevezett *funkcionális megközelítés* értelmében a közzszolgálat fogalmát valamennyi olyan szervezetnél foglalkoztatott személyre ki kell terjeszteni, amely szervezetek a köz érdekében szervezik meg tevékenységüket, és amelyeket a köz tart fenn. A harmadik megközelítés az úgynevezett organikus³⁹ vagy *finanszírozási*⁴⁰ szemlélet, amely szerint a közzszolgálat alkalmazottainak azok tekinthetők, akik a köz – vagyis az állam vagy az önkormányzatok – által részben vagy egészben fenntartott szervezeteknél dolgoznak.⁴¹

A fentiekben említett *hármás kategóriarendszer mentén* (szervezet, funkciók és személyi állomány) a közzszolgálat meghatározása: az olyan személyeket (és e személyek jogviszonyait) foglalja magában, akik az állammal, annak tág értelemben felfogott szerveivel, illetve egészben vagy részben ezek által fenntartott szervezetek alkalmazásában állnak, és a köz érdekében álló társadalmi érdekű feladatokat látnak el.

A hazai szakirodalomban felvetődik a közzszolgálat *tágabb*, illetve *szűkebb* értelemben vett *fogalma*. Általában az előbbi magában foglalja a civil közigazgatás tisztviselőit (a központi, a területi közigazgatásban, a kormányzati, illetve az önkormányzati szférában), a honvédelem, a rendvédelmi szervek, valamint az egyéb fegyveres szervek hivatásos és civil állományát, a végrehajtói hatalom állami vezetőit, a népképviselői szervek tagjait, az igazságszolgáltatáshoz kötődő közzszolgákat (ideértve a bírákat, az ügyészeket és az egyéb igazságügyi alkalmazottakat), az úgynevezett különleges jogállású szervek (így például az államhatalmi szervek, autonóm jogállású szervek, önálló szabályozó szervek) közzszolgáit, továbbá a gazdasági és humán köz-

³⁸ Megjegyzendő, hogy vannak olyan jogállások is, amelyek e meghatározás alapján kívül rekednének: elegendő utalni azokra a foglalkoztatási jogviszonyokra, amelyek formálisan a magánmunkajog területéhez tartozó munkaviszonyokat takarnak, ám mivel a munkát végzőnek a tevékenysége valamely gazdasági vagy humán közzszolgáltatásra fókuszál, mégis érvek hozhatók fel amellett, hogy azokat a tág értelemben vett közzszolgálat részének kell(ene) tekinteni.

³⁹ MORRIS 2000: 172.

⁴⁰ HORVÁTH 2006: 31.

⁴¹ KUN 2017: 90.

szolgáltatásokat biztosító szervezetek (például közintézetek, köztestületek, közvállalatok) alkalmazottjait.⁴² Ehhez képest a közzszolgálat szűkebb értelmezése általában a közigazgatási szervezetrendszer alkalmazottjaira koncentrál,⁴³ azzal együtt, hogy ez a kategória államonként, koronként és a jogi szabályozás tükrében eltérő lehet.⁴⁴

Jelen anyag a *civil közzszolgálatra*, azon belül is – az egyes különös szabályok mentén – a kormányzati szolgálati jogviszonyokra fókuszál.

A KÖZZSZOLGÁLAT MŰKÖDTETÉSÉBEN RÉSZT VEVŐ SZERVEK

A közzszolgálat kialakításában alapvető szerepet tölt be az *Országgyűlés*, figyelemmel arra, hogy a különböző közzszolgálati jogállásokat elsődlegesen törvény szabályozza. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 2024. július 1-jén hatályba lépett 45. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak jogállásáról a Kormány rendeletet alkot, amelyben a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter részére felhatalmazást adhat a részletes szabályok megállapítására. A módosítás ezzel összhangban kimondja továbbá, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak a jogállásukkal összefüggő alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályok kormányrendeletben is megállapíthatók.⁴⁵ Ez alapján 2024. július 1-jén hatályba lépett a honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hjkr.), valamint a hiva-

⁴² KUN 2017: 91.

⁴³ LINDER 2020.

⁴⁴ LINDER 2020: 2. Értekezésében Mélypataki Gábor három kategóriát különböztet meg: a közzszolgálat tágabb, szűkebb és legszűkebb értelemben vett fogalmát. Eszerint tágabb értelemben a közzszolgálatba valamennyi olyan alkalmazott beletartozik, aki valamely állami vagy önkormányzati szervnél áll foglalkoztatásban. Szűk értelemben véve a közalkalmazotti, a közzszolgálati és a kormányzati szolgálati jogviszonyokat sorolja ide. A legszűkebb értelemben pedig csak azokat az alkalmazottakat (közzszolgálati és kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat), akik közhatalmat gyakorolnak. MÉLYPATAKI 2016: 10–11.

⁴⁵ Alaptörvény 45. cikk (7) bekezdés.

tásos és szerződéses állomány tagjára vonatkozó személyügyi szabályokról szóló 6/2024. (VI. 28.) HM rendelet.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) értelmében a *Kormánynak* kulcsszerepe van. A Kormány határozatban állapítja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámát, és meghatározza a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyek besorolását. Ennek során a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter – a kormányzati igazgatási szerv vezetője véleményének figyelembevételével – a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv útján javaslatot tehet a Kormány számára az általa vezetett minisztérium és az általa irányított vagy felügyelt kormányzati igazgatási szerv alaplétszámára és az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolására.⁴⁶

A Kormány a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szervként, valamint a személyügyi központ feladatait ellátó szervként általánosságban a *Miniszterelnöki Kormányirodát* jelöli ki.⁴⁷ A Miniszterelnöki Kormányiroda az általános politikai koordinációért felelős miniszter munkaszervezetében mint a miniszterelnök munkaszervezetében működik. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát az általános politikai koordinációért felelős miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint irányítja. A miniszterelnök közvetlenül vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján egyebek mellett összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését, ellátja az állami vezetők állami vezetői szolgálati jogviszonyával kapcsolatos személyügyi műveleteket.⁴⁸ A Miniszterelnöki Kormányiroda személyügyi központként ellátja a jogszabályban meghatározott feladatokat a Kit., valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény

⁴⁶ Kit. 51. § (1)–(3) bekezdés. Ha a kormányzati igazgatási szervet nem miniszter vezeti, és nem tartozik miniszter irányítása vagy felügyelete alá, a (3) bekezdés szerinti javaslatot a kormányzati igazgatási szerv vezetője jogosult megtenni [Kit. 51. § (4) bekezdés].

⁴⁷ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 8. § (1) bekezdés.

⁴⁸ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 5. §, 6. § a) és j) pont.

(a továbbiakban: Küt.) hatálya alá tartozó szervek és az e szerveknél foglalkoztatottak tekintetében.⁴⁹ A Miniszterelnöki Kormányiroda a Kit. szerinti feladatainak ellátásához az úgynevezett Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszert használja.⁵⁰

E körben kell megemlíteni a *Magyar Kormánytisztviselői Kart* (a továbbiakban: MKK) is, amely a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai köztestülete. Az MKK kötelező tagsági jogviszony alapján működik, a kormánytisztviselő a kinevezéssel válik az MKK tagjává.⁵¹ Az MKK többek között megalkotja a hivatásetikai részletszabályokat, kialakítja az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytatja az etikai eljárásokat, konzultációs joggal közreműködik a kormánytisztviselők foglalkoztatását és hivatásgyakorlásának feltételeit befolyásoló jogszabályok megalkotásában, illetve a törvény szerint a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdések tekintetében is ki kell kérni a véleményét.⁵²

A KÖZSZOLGÁLATI JOG FORRÁSAI ÉS ALAPELVEI

A közzolgálat forrásai közé tartoznak az úgynevezett *jogállási törvények*, amelyek átfogóan szabályozzák az egyes foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos szabályokat (lásd ezeket *A közzolgálat foglalkoztatási jogviszonyainak struktúrája* című alfejezetben. Indokolt megemlíteni, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.),⁵³ az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.),⁵⁴ a honvédelmi alkalmazotti jogviszonyát szabá-

⁴⁹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdés. Ezenfelül meghatározott szolgáltatásokat biztosíthat további jogállási törvényekkel kapcsolatosan is [182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdés].

⁵⁰ Kit. 61. § (3) bekezdés.

⁵¹ Kit. 76. § (1) és (3) bekezdés.

⁵² Kit. 77. § (3)–(4) bekezdés.

⁵³ Kjt. 2. § (3) bekezdés.

⁵⁴ Eszjtv. 1. § (9) bekezdés.

lyozó a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (Haj. tv.) általános háttértörvénye. Megemlítendő továbbá e körben, hogy a jogalkotó néhol a magánmunkajog megoldásait kifejezetten átemeli a közszférába. Ilyen például az, amikor a Kit. vagy a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) megismétel egy-egy Mt. rendelkezést.⁵⁵ A jogalkotás sokszor az Mt. módosításával egyidejűleg „leképezi” az új rendelkezéseket a közszféra státusztörvényeiben is.⁵⁶

Az alacsonyabb szintű jogszabályok közül a *kormányrendeletek* és a *miniszeri rendeletek* is megemlíthetők – így például a Kit. több mint hatvan tárgykörben biztosít lehetőséget a kormányrendelet megalkotására,⁵⁷ ezen túlmenően – igaz, csekélyebb – szerepet töltenek be a miniszeri rendeletek is.

Szót kell ejteni egy „kvázi jogforrás”, a munkáltatói szabályzat (*közszolgálati szabályzat*) normatív szerepéről is. A munkáltatói szabályzatok legfeljebb közjogi szervezetszabályozó eszközök, a jogforrásokra és azok keletkezésére, megismerhetőségére jellemző garanciális tulajdonságok nélkül. Az állam mint szabályozó és munkáltató minősége a szabályzatokkal történő „jogalkotás” során összeecsúszik: a közszolgálati munkáltató egy-maga alakítja ki a rá irányadó normák egy részét. A Kit. 91. § (5) bekezdése előírja, hogy a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője köteles a Kit.-ben meghatározott, valamint az általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – közszolgálati szabályzatot kiadni. A kormányzati

⁵⁵ Például az Mt. szövege fedezhető fel jelentős részben a munkaidő vagy a kártérítési felelősség szabályozása kapcsán.

⁵⁶ Lásd például az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvényt, amely nemcsak az Mt., hanem lényegében valamennyi közszolgálati jogállási törvény esetében „átvezette” a két irányelv átvételével összefüggő, a jogalkotó által szükségesnek tartott módosításokat [lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről és az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről].

⁵⁷ Kit. 281. §.

szolgálati jogviszonyok tekintetében a közszolgálati szabályzat normatív jelentőséggel bír.⁵⁸

A különleges jogállású szervek körében a Küt. alapján a munkáltató – az álláshelyen ellátandó feladatok figyelembevételével – *szabályzatban* határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit.⁵⁹ Egyes autonóm jogállású szervek normaalkotási felhatalmazása ezen is túllép. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság különösen nagy önállóságot élvez a személyzetpolitikájának, illetve a tényleges foglalkoztatási szabályrendszerének kialakítása során, ugyanis a feladatai ellátásához szükséges, speciális szak tudással és kompetenciákkal rendelkező szakemberállomány fenntartása érdekében önállóan alakítja a személyzetpolitikájával kapcsolatos alapelveket.⁶⁰ Az elnök szabályzatban meghatározhatja például az álláshelyek besorolási kategóriáit is, és át nem ruházható hatáskörében dönt a Hatóság illetménypolitikai alapelveiről és bérén kívüli juttatásairól.⁶¹ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) az Állami Számvevőszék elnökének át nem ruházható hatáskörébe utalja, hogy szabályzatban határozza meg a számvevői besorolási kategóriákat, az egyes számvevői munkaköröket, a munkáltató által meghatározható pótszabadság mértékét, valamint a teljesítményértékelés szabályait.⁶²

⁵⁸ Ezt a normativitást erősíti a közszolgálati szabályzat definíciója is, miszerint a közszolgálati szabályzat a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője által a Kit.-ben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szervezet vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben kiadott normatív utasítás, vagy ha a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására nem jogosult, a Kit.-ben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szervezet vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben a hivatali szervezet vezetője által egyéb formában kiadott belső, normatív szabályzat [Kit. 280. § (1) bekezdés 20. pont].

⁵⁹ Küt. 6. § (2) bekezdés. Egyéb kérdésekről lásd például Küt. 45. § (5) bekezdés, 46. § (5)–(6) bekezdés, 52. § (4) bekezdés, 60. § (4) bekezdés, 61. § (6) bekezdés, 76. § (3) bekezdés.

⁶⁰ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 110/A. § (1) bekezdés.

⁶¹ Mttv. 110/A. § (3)–(4) bekezdés.

⁶² Ásztv. 15. § (1c) bekezdés.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében *foglalkoztatási szabályzat*, azaz a munkáltatói jogkör gyakorlójának aktusa rendez számos kérdést.⁶³

A közszolgálati joggal foglalkozó szakirodalom két fő típusát különbözteti meg a közszolgálati *alapelveknek*: azokat, amelyek mind a köz-, mind pedig a magánszféra munkavégzésre irányuló foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkoznak, illetve azokat, amelyek kifejezetten a közszolgálati jog terrénján történő munkavégzésre jellemzők.⁶⁴

Az első csoportba tartozik a munkához való jog, a jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód elve, a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a képesség szerinti teljesítés, a teljesítmény szerinti megítélés, a munkaerő megtartásának (fenntartásának) és az érdekvédelemnek az elve.⁶⁵ A másodikba, a közszolgálat speciális alapelvei közé sorolják a politikasemlegesség, az érdemek elsődlegességének elvét, a törvényesség, az alávettetés, a karrier (életpálya), a professzionalizmus, valamint a fokozott felelősség elvét.⁶⁶

A KÖZSZOLGÁLAT FOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONYAINAK STRUKTÚRÁJA

A közszolgálat magyar szabályozása rendkívül *differenciált és fragmentált*. A szocialista rendszer bukása után a „munkajogi rendszerváltozásra” 1992-ben került sor. A szocializmus munkajogi (és egyben közszolgálati jogi) szabályozását a piacgazdaság viszonyaira hangolt munkajogi kódex

⁶³ Megjegyzendő, hogy a magyar közszolgálati jog története során a helyi önkormányzatok esetében is akadt példa a decentralizált szabályozásra. 1992. július 1-jétől például a Ktv. lehetővé tette ugyanis a helyi önkormányzatok számára, hogy rendelettel eltérjenek az illetményrendszer törvényi szabályaitól [Ktv. 42. § (3) bekezdés]. Az önkormányzati képviselő-testület rendeletben a törvényben foglaltakhoz képest kedvezőbb szabályokat állapíthat meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre, valamint az egyéb juttatásokra a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében (Ktv. 4. §). Lásd erről: H A Z A F I 2023: 43. Ez a fajta önkormányzati szabályozási nyitottság a 2000-es években azonban jelentős mértékben visszaszorult.

⁶⁴ GYÖRGY 2018b: 30.

⁶⁵ GYÖRGY 2018b: 30–34.

⁶⁶ GYÖRGY 2018b: 34–39.

váltotta fel, a civil közzszolgalatra pedig két törvény – a Kjt. és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) – lépett hatályba. A jogalkotó ekkor a tradicionális értékeken nyugvó, zárt rendszerű polgári közzszolgalat kiépítését tűzte ki célul. Ezt követően két évtizeden keresztül többé-kevésbé – lassú, de folyamatosan erősödő differenciálódás mellett – megszilárdult a közzszolgalati foglalkoztatási jogviszonyok rendszere, 2010-től azonban felgyorsult a fragmentálódás és a különböző jogállások szaporodása.⁶⁷ A magyar közzszolgalati jog a rendszerváltozás óta számos reformon ment keresztül, az elkülönült jogállások száma megsokszorozódott,⁶⁸ a közzszolgalat személyi állománya rendkívül fragmentálttá vált.⁶⁹ A széttöredezettség nem csupán „mennyeiségi” értelemben állapítható meg, hiszen nem egyszerűen arról van szó, hogy számos, egymástól elkülönült jogviszony létezik a közzszolgalatban, hanem arról is, hogy azok jogi szabályozása karakterében és részletében is eltérő.

A *tág értelemben vett közzszolgalatot* ma számos törvény foglalja magában. A jelentősen tagolt közzszolgalaton belül a kormányzati igazgatás és a különleges jogállású szervek, valamint az adóigazgatás, illetve a helyi önkormányzatok személyi állománya *sui generis* jogviszonyokban áll. Az első kettőben markánsabban tükröződnek az állástípusú személyzeti politika jellemzői, az utóbbiakban azonban mind a mai napig erősebben vannak jelen a karriertípusú személyzetpolitika vonásai.⁷⁰

A központi és területi kormányzati igazgatási szervekben (lásd minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal, fővárosi és vármegyei kormányhivatal, járási hivatal) foglalkoztatottakra a Ktv. hatálya terjed ki, a különleges jogállású szervekben dolgozóakra a Küt. vonatkozik. A helyi önkormányzatok igazgatási szerveiben dolgozó köztisztviselők és közzszolgalati ügykezelők a Kttv., a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tisztviselői a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi

⁶⁷ Vö. HAZAFI 2023.

⁶⁸ A közzszolgalat egyre erősödő differenciálódásáról lásd például HORVÁTH 2019: 187–199; LUDÁNYI 2020; HORVÁTH 2022; MÉLYPATAKI 2022; HEGYESI–LUDÁNYI 2021; PETROVICS 2018.

⁶⁹ HAZAFI 2015: 14.

⁷⁰ LUDÁNYI 2024: 50.

CXXX. törvény (NAV szjtv.) hatálya alatt állnak. Ezen túlmenően különös rendelkezések vonatkoznak az Állami Számvevőszéken foglalkoztatottak számvevői jogviszonyára (Ásztv.),⁷¹ valamint az Országgyűlés Hivatalánál dolgozó országgyűlési köztisztviselő közszolgálati jogviszonyára is (az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény [a továbbiakban: Ogytv.]).

Megjegyzendő ezen túlmenően, hogy az *egyes jogállási törvényekben* számos esetben *további differenciálódás* figyelhető meg. A Kit.-ben például többféle jogállás szabályozása található, ugyanis a törvény a kormányzati szolgálati jogviszony mellett a politikai szolgálati jogviszonyról és a biztos jogviszonyról is rendelkezik.⁷² A Kttv. hatálya alá tartozók is több csoportra bomlanak: a köztisztviselő az adott közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza; a közszolgálati ügykezelő pedig a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el.⁷³ Ezen túlmenően a Kttv. a polgármesterek és az alpolgármesterek foglalkoztatási jogviszonyát is szabályozza,⁷⁴ illetve a köztisztviselőkön belül a jegyzőkre szintűgy speciális rendelkezéseket rögzít,⁷⁵ amellett, hogy a közigazgatási szervnél foglalkoztatott, általános szabály szerint az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók munkaviszonyát is szabályozza.⁷⁶

A *fegyveres szervek* körét illetően a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) több vonást megtartott a karrierrendszerből, azzal együtt, hogy rendelkezései között kétségtávol kimutathatók a mun-

⁷¹ Megjegyzendő, hogy az Ásztv. ismeri az úgynevezett közszolgálati szerződés intézményét (Ásztv. 35/C. §), amely az Állami Számvevőszék mint munkáltató és a számvevő mint foglalkoztatott között hozza létre a számvevői jogviszonyt.

⁷² Kit. 3. § (1) bekezdés.

⁷³ Kttv. 6. § 13. és 14. pont.

⁷⁴ Kttv. 225/A.–225/L. §.

⁷⁵ Kttv. 246–257. §.

⁷⁶ Kttv. 258. §.

kaköri rendszer egyes sajátosságai is.⁷⁷ A honvédek jogállását a Hjkr. szabályozza. A tág értelemben vett közzszolgálatba tartoznak még az *igazságszolgáltatásban* részt vevő, köz érdekében tevékenykedő alkalmazottak is, így a bírák,⁷⁸ az igazságügyi alkalmazottak⁷⁹ és az ügyészségi alkalmazottak⁸⁰ is.

A *közalkalmazotti* jogviszonyok köre rohamos léptékben szűkül: a Kjt. hatályát előbb 2019 januárjában a honvédelmi alkalmazotti jogviszony,⁸¹ majd 2019 februárjában a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyának⁸² életre hívása szűkítette. A két jogállás között lényeges különbség, hogy míg a honvédelmi alkalmazotti jogviszonynak általános háttértörvénye maradt az Mt.,⁸³ addig a rendvédelmi alkalmazottakra a Hszt. szabályait kell mögöttesen alkalmazni.⁸⁴ A közalkalmazottak egyik legnépesebb számú csoportja, az egészségügyben dolgozók 2021. március 1-jével kaptak önálló jogállást, ekkor lépett ugyanis hatályba az állami egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatottak tekintetében az Eszjtv., amely létrehozta az egészségügyi szolgálati jogviszonyt. A pedagógusok közalkalmazotti jogviszonyát a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony váltotta fel 2024. január 1-jével.⁸⁵ Az egykori közalkalmazotti jogviszonyok körében számottevő az Mt. térhódítása is. Előbb a szakgimnáziumok és szakközépiskolák, majd

⁷⁷ H A Z A F I 2023: 59–60.

⁷⁸ Lásd a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt (Bjt.).

⁷⁹ Lásd az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvényt (Iasz.).

⁸⁰ Lásd a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényt (Üsztv).

⁸¹ Lásd a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvényt (a továbbiakban: Haj. tv.).

⁸² Lásd a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvényt (a továbbiakban: Riasztv.). A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyára a Hszt.-t, illetve annak különös szabályait kell alkalmazni.

⁸³ Haj. tv. 4. § (1) bekezdés.

⁸⁴ Hszt. 287/E. § (2) bekezdés.

⁸⁵ A pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (Púétv.) 158. §.

a kulturális intézmények, kutatóintézetek, valamint számos – addig állami fenntartású költségvetési szervként működő – egyetem közalkalmazottja vált Mt. szerinti munkavállalóvá az elmúlt néhány évben.⁸⁶

ALAPFOGALMAK

A kormányzati szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített *különleges jogviszony*.⁸⁷ A többi közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó jogállási törvény is ehhez hasonlóan definiálja magát.⁸⁸ A Kit. szerinti kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre.⁸⁹ A kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat a Kormány nevében – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja (a továbbiakban: munkáltatói jogkör gyakorlója).⁹⁰

A *kormánytisztviselőnek* a kormányzati igazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró szakmai felső vezető és szakmai vezető és ügyintéző minősül, aki előkészíti a kormányzati igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmá-

⁸⁶ Lásd például a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szktv.) 127. § (5) bekezdését, a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, az egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvényt, valamint az ún. modellváltást elrendelő törvényi rendelkezéseket az egyetemek esetében.

⁸⁷ Kit. 79. §.

⁸⁸ Lásd például a Kttv.-t, amely szerint a kormányzati szolgálati (közszolgálati) jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg [Kttv. 36. § (1) bekezdés].

⁸⁹ Kit. 80. § (1) bekezdés.

⁹⁰ Kit. 81. § (1) bekezdés.

nyozza. Közigazgatási szervnek a Kit. a Kttv. hatálya alá tartozó szerveket és a *kormányzati igazgatási szerveket* tekinti.⁹¹

A Kit. álláshelyalapú létszámgazdálkodásának egyik kulcsfogalma az úgynevezett alaplétszám, amely a kormányzati igazgatási szerv közfeladatai alapján a Kormány által – a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter javaslatának figyelembevételével – a kormányzati igazgatási szerv számára megállapított álláshelyek számát jelenti.⁹² Az *álláshely* ennek megfelelően a kormányzati igazgatásban rendelkezésre álló humán erőforrás feladatközpontú elosztásának eszköze.⁹³

TOBORZÁS, KIVÁLASZTÁS, A JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE

A közszerződési hivatás folytatásának alkotmányos alapja a *közhivatal viselésének joga*, amelynek értelmében minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.⁹⁴ A közszerződési jogviszonyai általános-ságban a *kinevezéssel és annak elfogadásával* keletkeznek.⁹⁵

A kinevezést a közszerződési jogi szakirodalom,⁹⁶ valamint egyes törvényekhez fűzött előterjesztői indokolások *egyoldalú aktusként* fogják fel. Így például a már hatályát veszített, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjtv.) általános indokolása értelmében a közszerződési lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte „nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye. Az állam egyoldalú aktuusa, melynek során – jogszabály által

⁹¹ Kit. 28o. § (1) bekezdés 15. és 16. pont.

⁹² Kit. 28o. § (1) bekezdés 1. pont.

⁹³ Kit. 28o. § (1) bekezdés 2. pont.

⁹⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés.

⁹⁵ Lásd például Kit. 85. § (1) bekezdés.

⁹⁶ Így például Ludányi Dávid a kinevezést „különleges” egyoldalú jognyilatkozatnak tekinti, ugyanis annak tartalmát „elsősorban az egyes közszerződési törvények és a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg”. Lásd: LUDÁNYI 2024: 53–54.

részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőendő köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával”.⁹⁷ A Kttv. általános indokolása értelmében „a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa”.⁹⁸ A magyar jogalkotó egyes jogállási törvények előkészítése során többször utalt arra, hogy a jogviszony egyoldalú állami aktussal jön létre, a szolgálatvállalás pedig nem szabad megállapodás tárgya, hiszen feltételei jogszabály által részletesen szabályozottak.⁹⁹ A hatályos joganyag azonban másként fogalmaz, hiszen a jogviszony nem pusztán a kinevezéssel, hanem kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.¹⁰⁰ A szolgálatvállaló döntése ugyan a kinevezés elfogadására, illetve megtagadására korlátozódik,¹⁰¹ mivel általában nincs abban a helyzetben, hogy a kinevezési okirat tartalmát alku tárgyává tegye, a jogviszony létesítése azonban konszenzuson nyugszik.¹⁰² A magyar közszolgálati jogban a felek tartalomalakító jogosultsága, a kinevezési okirat tartalmának meghatározása bizonyos területeken „szabadabb” (lásd például az illetmény „sávós” meghatározását).

A Kit. értelmében a *kormányzati szolgálati jogviszony* büntetlen előéletű, cselekvőképes, legalább érettségi végzettséggel vagy középszintű

⁹⁷ A kormánytisztviselők jogállásáról szóló T/45. számú törvényjavaslat indokolása. Általános indokolás. Magyary Zoltán szerint „a közszolgálati jogviszonynak egyoldalú közigazgatási aktussal való létrehozása azt jelenti, hogy az állam egyoldalú kijelentésével jön létre s ő egyoldalúan, alkudozás nélkül állapítja meg annak tartalmát is, mégpedig rendszerint nem individuálisan, egy konkrét esetre vonatkozólag, hanem jogszabállyal, általános érvénnyel”. Lásd: MAGYARY 1942: 387.

⁹⁸ A Kttv. általános indokolása.

⁹⁹ Vö. HAZAFI 2012a: 15; GYÖRGY 2019: 116.

¹⁰⁰ Lásd például: Kjt. 21. § (1) bekezdés; Kit. 85. § (1) bekezdés; Kttv. 38. § (1) bekezdés; Küt. 23. § (1) bekezdés; Hszt. 44. § (1) bekezdés; Iasz. 11. § (1) bekezdés; a 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyési életpályáról 15. § (1) bekezdés.

¹⁰¹ Vö. KISS 2005: 23–30.

¹⁰² Erre mutat rá a Közszerzői Döntőbizottság 2021/1. elvi döntőbizottsági határozata is: „a kormányzati szolgálati jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával – tehát a felek egyező akaratával – jön létre” [lásd: <https://kdb.gov.hu/a> (2024. november 15.)]. A vitához lásd még KUN 2018: 82–85.

szakképesítéssel rendelkező, valamint eskütételi kötelezettségét teljesítő magyar állampolgárral *létesíthető és tartható fenn. Nem létesíthető* kormányzati szolgálati jogviszony többek között azzal, aki a törvényben meghatározott bizonyos bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, illetve bizonyos körben egyes büntetések kiszabását követő idő elteltéig. Jogszabály alapján nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső kormányzati szolgálati jogviszony nem létesíthető azzal, akinek a nemzetbiztonsági ellenőrzése során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg. Kivétellel ugyan, de nem nevezhető ki kormánytisztviselőnek az öregségi nyugdíjra való jogosultsággal rendelkező személy sem.¹⁰³ A jogviszony létesítését akadályozhatják az úgynevezett összeférhetetlenségi szabályok is (ezek között megkülönböztethetők a hatalommegosztás elvéből fakadó, a gazdasági, a politikai, a hozzátartozói és a közzszolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetetlenség egyes esetei).¹⁰⁴

A kormányzati igazgatáson belül a *pályázat* nem kötelező. Jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján meghívásos vagy pályázati eljárás (együtt: úgynevezett kiválasztási eljárás) alapján történhet a kinevezés. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.¹⁰⁵ Az általános kinevezési feltételeken túlmenően van lehetőség további, *különös kinevezési feltételek* megállapítására, amelynek forrása tipikus jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése. A Kit. értelmében az álláshely olyan személlyel tölthető be, aki az adott álláshely vonatkozásában megfelel a jogviszony létesítésére jogszabályban meghatározott feltételeknek, valamint a munkáltatói jogkör gyakorlója által meghatározott szakmai követelményeknek. A munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit, így különösen az iskolai végzettséget, az egyéb szakképzettséget, a közigazgatási alap-, illetve szakvizsga, jogi szakvizsga, tudományos fokozat meglétét, egyéb

¹⁰³ Lásd például: Kit. 82. §.

¹⁰⁴ Lásd például: Kit. 95. §.

¹⁰⁵ Kit. 83. § (1) bekezdés.

közigazgatási tanulmányokat, a nyelvismeretet, a szakmai tapasztalatot és a képzési kötelezettség teljesítését.¹⁰⁶

A személyügyi központ¹⁰⁷ a kiválasztásnak, a lehetséges pályázók tájékoztatásának elősegítésére úgynevezett *toborzási adatbázist* működtet. A toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább érettségi végzettséggel vagy középszintű szakképesítéssel rendelkezik. A kormányzati igazgatási szerv vezetője a betöltetlen álláshely betöltése céljából a toborzási adatbázisban nyilvántartott személyek egyéni azonosításra alkalmas módon nyilvántartott adataihoz közvetlenül hozzáférhet.¹⁰⁸

A Kit. értelmében a kormányzati szolgálati jogviszony *határozott és határozatlan időre* egyaránt létrehozható, eltérő rendelkezés hiányában azonban határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre. A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni. A határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni.¹⁰⁹

A Kit. értelmében a *kinevezési okmány* két elkülönült okiratot foglal magában: a kormányzati szolgálati jogviszony létesítéséről szóló okiratról és a kormányzati szolgálati jogviszony tartalmi elemeit meghatározó beosztási okiratról áll. A beosztási okiratnak kötelező tartalmi elemeit a Kit. meghatározza, így annak tartalmaznia kell a kormányzati szolgálati jogviszony kezdetének napját; a kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát; a kormánytisztviselő próbaidejének kezdő és befejező napját; a kormánytisztviselőt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv és szervezeti egység

¹⁰⁶ Kit. 58. §, lásd erről: LUDÁNYI 2022b: 47–59.

¹⁰⁷ Lásd: 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közzszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

¹⁰⁸ Kit. 83. § (3)–(4) bekezdés.

¹⁰⁹ Kit. 85. § (1)–(2) bekezdés.

megnevezését;¹¹⁰ a kormánytisztviselő munkavégzésének helyét, munkaidejét; álláshelyének besorolását és azonosítóját; álláshelyváltás esetén a korábbi és az új álláshely azonosítóját egyaránt; a kormánytisztviselő illetményét, valamint az álláshelyen ellátandó feladatok meghatározását, amely meghatározható a kormányzati igazgatási szerv szabályzatára történő hivatkozással. A kinevezési okmány ugyanakkor a kormányzati szolgálati jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet.¹¹¹ A kinevezési okmányban – bizonyos kivételekkel – a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésekor legalább három, de legfeljebb hat hónapig terjedő *próbaidőt* kell kikötni. A próbaidő nem hosszabbítható meg, annak tartama alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt bármelyik fél indoklás nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti.¹¹²

PÁLYABIZTONSÁG, A JOGVISZONY MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

A klasszikus zárt rendszerű közzszolgálati életpálya egyik tradicionális *komparatív előnye* a pályabiztonság, az állás stabilitásának magánmunkajoghoz képest magasabb szintje.¹¹³ A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszere Magyarországon a rendszerváltozást követően alapvetően a zárt rendszerű közzszolgálat elveit igyekezett átültetni, így elviekben magasabb fokú állásbiztonságot garantált a közzszolgálat alkalmazottai számára a megszűnés és a megszüntetés jogcímeinek kőgens szabályozása, a taxatív megghatározott felmentési okok, valamint a relatíve magasabb megszüntetéssel összefüggő juttatások segítségével.

¹¹⁰ A Miniszterelnőki Kormányirodán foglalkoztatottak esetében a kormányzati igazgatási szerv megnevezését, valamint a Miniszterelnőki Kormányiroda megjelölését, továbbá a Miniszterelnőki Kormányiroda szervezeti egységének megnevezését [Kit. 86. § (2) bekezdés d) pont].

¹¹¹ Kit. 86. § (1)–(4) bekezdés.

¹¹² Kit. 86. § (7) és (8)–(9) bekezdés.

¹¹³ BOSSAERT 2005: 7.

A védelem struktúrája a magyar közzolgálatban az elmúlt több mint három évtizedben jelentős mértékben *relativizálódott*, a közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok jelentős részében az állásbiztonság fellazult, és egyre inkább közeledni látszik a magán-munkajogviszonyok – elviekben alacsonyabb – védelmi szintjéhez. Az egyre rugalmasabbá váló megszüntetési rendszerről tanúskodnak a közzolgálat egyes törvényeiben szabályozott megszűnési, megszüntetési jogcímek, illetve ezen belül a felmentés indokainak bővülése, a felmentési tilalmak eseteinek bizonyos körben megfigyelhető szűkülése, továbbá a megszüntetés munkáltatói oldalon felmerülő költségeinek csökkentése.

Az egyes jogállási törvények a *megszűnés és a megszüntetés jogcímait* kógens jelleggel szabályozzák. A megszüntetés a felek akaratnyilatkozatából fakad, forrása a felek egybehangzó, vagy valamelyik fél egyoldalú jognyilatkozata. A megszűnést a felek akaratán kívül álló objektív jogi tények váltják ki. Az egyes jogállási törvényekben a megszűnés és megszüntetés rendszerét az azonos dogmatikai alapok ellenére markáns eltérések jellemzik. Megjegyzendő, hogy ugyanazon törvényen belüli több jogviszony szabályozása esetén nem ritkán további eltérések is adódnak.¹¹⁴ Önmagában ebből messzemenő következtetéseket ugyan nem lehet levonni, érdemes azonban a teljesség igénye nélkül utalni arra, hogy jelenleg például a Ktt. tizennégy, a Kttv. kilenc, a Kjt. és a Hjkr. tizenkilenc, a Hszt. hét, a Küt. nyolc – helyenként összefoglaló módon megfogalmazott¹¹⁵ – megszűnési

¹¹⁴ Lásd például a Kttv.-ben a különös szabályokat a Kttv. 229. §-ában, a Ktt.-ben az egyes politikai vezetőkre irányadó különös rendelkezéseket [Ktt. 194. § (1) bekezdés, 201. § (1) bekezdés, 201/B. § (1) bekezdés, 203. § (1) bekezdés, 209. § (1) bekezdés], a kormánybiztosra lásd a Ktt. 219. § (3) bekezdését, a miniszterelnöki biztosra a Ktt. 220. § (2) bekezdését, a miniszteri biztosra a Ktt. 221. § (2) bekezdését, a közigazgatási és a helyettes államtitkár jogviszonyának megszűnésére a Ktt. 228. § (1) bekezdését, megszüntetésére a Ktt. 228. § (2) bekezdését, a hivatalvezetőre a Ktt. 258. §-át.

¹¹⁵ Lásd azokat az eseteket, amelyekhez a megszűnést a jogalkotó összefoglalóan a „törvény erejénél fogva” a „törvényben meghatározott esetekben” utalással fogja össze [Kttv. 60. § (1) bekezdés c) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés c) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés c) pont]. Ezek a különböző törvényekben vagy „elszórva” helyezkednek el (lásd például a Kttv.-t), vagy egy jogszabályhely tartalmazza azokat [a Hszt. 82. § (1) bekezdése

tényállást,¹¹⁶ a Kttv. és a Küt. öt, a Hjkr. hat, a Kjt. tíz, a Hszt. pedig kilenc megszüntetési jogcímet különböztet meg.¹¹⁷

Az egyes jogállási törvényekben vannak olyan *megszűnési tényállások*, amelyek valamennyi, e körben vizsgált közszolgálati foglalkoztatási jogviszony megszűnését eredményezik. Ilyen például a szolgálatvállaló halála¹¹⁸ vagy a határozott idő lejártá.¹¹⁹ Vannak olyan jogi tények, amelyek azonban csak bizonyos jogviszonyok megszűnését idézik elő (így például egy meghatározott életkor elérése,¹²⁰ az összeférhetetlenség megszüntetésének elmulasztása,¹²¹ a szolgálatadó jogutód nélküli megszűnése¹²² vagy a politikai vezetővé vagy felső vezetővé választás, illetve kinevezés¹²³). Megszűnik továbbá a kormányzati szolgálati jogviszony, illetve a közszolgálati jogviszony, amennyiben a köztisztviselő, illetve a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megsze-

például hét ilyen esetet szabályoz). Megemlítendő, hogy a Hjkr. összefoglalóan utal a miniszteri rendeletben történő megszűnés eseteire [Hjkr. 15. § (1) bekezdés c) pont].

¹¹⁶ Kttv. 60. § (1) bekezdés; Kit. 104. § (1) és (8) bekezdés; Küt. 38. § (1) és (3) bekezdés; Kjt. 25. §) bekezdés; Hszt. 80. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ Kttv. 60. § (2) bekezdés; Kit. 105. § (1) bekezdés; Küt. 39. § (1) bekezdés; Kjt. 25. § (2) bekezdés; Hszt. 80. § (2) bekezdés; Hjkr. 15. § (2) bekezdés.

¹¹⁸ Kttv. 60. § (1) bekezdés b) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés b) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés b) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés b) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés b) pont; Hjkr. 15. § (1) bekezdés b) pont 2. alpont.

¹¹⁹ Kttv. 60. § (1) bekezdés a) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés a) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés a) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés a) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés e) pont; Hjkr. 15. § (1) bekezdés a) pont.

¹²⁰ Kttv. 60. § (1) bekezdés e) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés c) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés d) pont; Hszt. 82. § (1) bekezdés c) pont.

¹²¹ Kttv. 86. § (1) bekezdés; Kit. 60. § (1) bekezdés f) pont; Küt. 51. § (7) bekezdés; Hszt. 80. § (1) bekezdés a) pont. Mindezekhez képest jelentős eltérés, hogy a Kjt.-ben ugyanez az eset azonnali hatályú megszüntetést tesz lehetővé [Kjt. 44. § (4) bekezdés].

¹²² Kttv. 60. § (1) bekezdés g) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés e) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés c) pont.

¹²³ Kttv. 60. § (1) bekezdés h) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés e) pont.

rezte.¹²⁴ A hatályos szabályozás szerint az érintettek ilyen esetben azonban kérelmezhetik, hogy a jogviszonyuk továbbra is maradjon fenn. Ha a kormánytisztviselők esetében a kormányzati igazgatási szerv – különösen fontos érdekére tekintettel – egyetért a jogviszony fenntartásával, ez önmagában nem elegendő, ugyanis a szolgálatadó köteles kikérni a Kormány véleményét a kormánytisztviselő jogviszonyának fenntartásáról, és csak abban az esetben tarthatja fenn a jogviszonyt, ha az egyetért. A Kormány véleménye köti a munkáltatót.¹²⁵ Megjegyzendő, a köztisztviselők esetében „helyi szinten” marad a döntés, azaz a közigazgatási szerv, illetve a különleges jogállású szerv mondhatja ki a végső szót a kérdésben, és nem szükséges a Kormány beleegyezése.¹²⁶

A megszüntetés jogcímei közül a közös megegyezés,¹²⁷ a próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés,¹²⁸ a lemondás,¹²⁹ valamint a felmentés¹³⁰ alapvetően valamennyi civil közszolgálati jogállási törvényben szerepel, az egyes részletszabályok azonban rendkívül eltérően alakulnak.

A Kit. szerint a kormányzati szolgálati jogviszony *felmentéssel* akkor *szüntethető meg*, ha a Kormány döntése alapján létszámcsoökkentést kell végrehajtani; megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő

¹²⁴ Kttv. 60. § (1) bekezdés j) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés h) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés g) pont. Megjegyzendő, mivel a korábban hatályos Ktv. alapján a nyugdíjasnak minősülő köztisztviselő esetében nem automatikus megszűnésnek, hanem a munkáltató mérlegelésétől függő felmentésnek volt helye [Ktv. 17. § (1) bekezdés d) pont].

¹²⁵ Lásd: Kit. 104. § (4)–(7) bekezdés.

¹²⁶ Kttv. 229. § (4) bekezdés; Küt. 38. § (1) bekezdés g) pont.

¹²⁷ Kttv. 60. § (2) bekezdés a) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés a) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés a) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés a) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés a) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés a) pont.

¹²⁸ Kttv. 60. § (2) bekezdés e) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés e) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés e) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés f) pont fa) alpont; Hszt. 80. § (2) bekezdés h) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés d) pont.

¹²⁹ Kttv. 60. § (2) bekezdés c) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés b) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés c) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés c) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés b) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés e) pont.

¹³⁰ Kttv. 60. § (2) bekezdés d) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés c) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés d) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés e) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés d) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés b) pont.

által betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy a kormánytisztviselő által betöltött álláshely átszervezés miatt megszűnik; a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz; a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül; a kormánytisztviselő az összeférhetlenségi nyilatkozatában, illetve az érdekeltségi nyilatkozatában, valamint a személyes kapcsolataira vonatkozó nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött; a kormánytisztviselő a gazdasági összeférhetlenséggel összefüggésben az előzetes engedély kérését vagy a szükséges bejelentés megtételét elmulasztja. A kormányzati szolgálati jogviszonyt *felmentéssel meg kell szüntetni*, ha a kormánytisztviselő a hivatása gyakorlására érdemtelen; a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő; foglalkoztatást kizáró ok jut a kormányzati igazgatási szerv tudomására; a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan; a nők negyven év jogosultsági idővel igénybe vehető öregségi nyugdíja feltételeinek a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi; a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya fennállása alatt válik nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyé, és a nemzetbiztonsági ellenőrzéséhez nem járul hozzá, vagy nemzetbiztonsági ellenőrzése során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg, és a kormányzati szolgálati jogviszony fenntartását a jogszabály szerint arra feljogosított személy, szerv nem hagyta jóvá, azt a kormánytisztviselő a kinevezés egyoldalú módosításával összefüggésben vagy az ellene indított fegyelmi eljárás megindulásától kezdődően kéri. A kormányzati igazgatási szerv a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a kormányzati igazgatási szervnek kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.¹³¹

Az egyes felmentési tényállások arra engednek következtetni, hogy a közzszolgálatban valójában *nem létezik kötött felmentési rendszer*, ugyanis a felmentési tényállások jelentős száma,¹³² illetve azok tág megfogalmazása

¹³¹ Kit. 107. § (1)–(3) bekezdés.

¹³² A Kttv. és a Küt. jelenleg tizenhárom, a Kit. tizennégy, a Hszt. tizenkét felmentési indokot rögzít, a Hjkr. – csakúgy, mint a korábbi Hjt. – tíz felmentési indokot ismer. A Kjt. szerint ugyanakkor csupán öt felmentési ok képzelhető el.

gyakorlatilag azt eredményezi, hogy szinte alig képzelhető el olyan felmentési ok, amelyet a Kit. ne ismerne. A Kit.-ben az érdemtelenység és a nem megfelelő munkavégzés mint felmentési okok a munkáltatói jogkör gyakorlója számára tág körben biztosítanak mérlegelési lehetőséget. Ez még akkor is így van, ha ezen esetek mindegyike az úgynevezett „kötelező”, és nem a mérlegelésen nyugvó felmentési indokok közé tartozik. A Kit. kötelező és mérlegelésen nyugvó felmentési tényállásokat szabályoz, négy tartozik az előbbi, három az utóbbi kategóriába.¹³³ A Kit. szerint felmentési indok például az érdemtelenység, amely szerint a kormánytisztviselő a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák.¹³⁴

A *felmentési védelemre* vonatkozó normákat is differenciáltan szabályozták a különböző jogállási törvényekben azzal, hogy a közös kiindulópont általánosságban a magánmunkajogban ismert felmondási tilalmak köre volt, habár némelyik törvényben bővebben, helyenként pedig szűkebben húzta meg a jogalkotó a mindenkori munkajogi kódexhez képest a védelemre jogosító tényállások körét.

A Kit. értelmében két hónapos a *felmentési idő*.¹³⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Kit. az általános szabályhoz képest kedvezőbb rendelkezéseket ír elő azokra a kormánytisztviselőkre, akik legalább egy, illetve legalább három gyermeket nevelnek saját háztartásukban: a felmentési idő az első esetben harminc nappal, a második esetben pedig hatvan nappal meghosszabbodik, ha azt a kormánytisztviselő a felmentés közlésétől számított négy munkanapon belül kéri.¹³⁶ A kormánytisztviselőt meghatározott kivételekkel *végkielégítés* illeti meg többek között felmentés, a kormányzati igazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése esetén. A végkielégítés összege a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idejétől

¹³³ Kit. 107. § (2) bekezdés.

¹³⁴ Kit. 109. § (2) bekezdés.

¹³⁵ Kttv. 68. § (1) bekezdés; Kit. 111. § (2) bekezdés; Küt. 40. § (1) bekezdés.

¹³⁶ Kit. 155. § (1) bekezdés.

függ (így például három év esetén egyhavi, húsz év esetén nyolchavi illetménynek megfelelő összeg).

Az úgynevezett *elhelyezkedési korlátozás*, valamint az *újraalkalmazási korlátozás* a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnését követő időszakban korlátozza, illetve bizonyos körben kizárja azt, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati igazgatás területén helyezkedhessen el. Az elhelyezkedési korlátozás mögött jól kivehető módon egy magánmunkajogi „inspiráció” húzódik meg, az lényegében a versenytilalmi megállapodás¹³⁷ közszolgálatba átültetett sajátos változata, amint azonban arról alább még szó lesz, két rendkívül lényeges eltéréssel. Az elhelyezkedési korlátozásra irányadó rendelkezések értelmében a Kormány meghatározhat olyan ágazatokat és az ágazatokon belül olyan álláshelyeket, amelyek esetében a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyának megszűnése vagy megszüntetése után az ágazati tevékenységet főtevékenységként végző gazdasági társaságnál nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt.¹³⁸ Ebből a megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy a törvény csak a magánszférában (ideértve a köztulajdonban álló munkáltatókat is) való elhelyezkedés kizárására irányul. Azt, hogy melyek ezek az ágazatok, a Kormány jelölheti ki,¹³⁹ amiből egyértelműen kitűnik, hogy az elhelyezkedési korlátozás centralizált meghatározása független az egyes kormányzati igazgatási szervektől, abba ez utóbbiaknak nincs beleszólásuk. Megjegyzendő, hogy jelenleg nincs olyan kormányrendelet, amely erről a kérdésről szólna.

Az *elhelyezkedési korlátozás időtartama* a korlátozás alá eső álláshelyen eltöltött időnek megfelelő idő, de legfeljebb két év lehet. Az illetmény megállapítása során figyelembe vehető ez a tény, ugyanakkor nem kötelező erre

¹³⁷ Mt. 228. §.

¹³⁸ Kit. 117. § (1) bekezdés.

¹³⁹ A Kit. 281. § (4) bekezdés 23. pont szerint az elhelyezkedési korlátozással érintett ágazatokat és álláshelyeket, a korlátozás alóli mentesítés szabályait, valamint az ágazati tevékenységet főtevékenységként végző gazdasági társaság meghatározásának szempontjait a Kormány rendeletben határozhatja meg.

tekintettel ellenértéket kikötni.¹⁴⁰ Ha mégis sor kerülne a munkavégzésre irányuló jogviszony (például munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony) létesítésére az elhelyezkedési korlátozás tartamán belül, az a Kit. rendelkezése alapján semmis.¹⁴¹ Szintén a semmisségre vonatkozó rendelkezések alkalmazását írja elő a törvény arra a szerződésre, amelynek keretei között az érintett a kormányzati szolgálati jogviszony időtartama alatt megszerzett információkat – akár az elhelyezkedési korlátozás tartamán kívül – „üzleti célra” használja fel.

Az *újraalkalmazási korlátozás gyűjtőkategória*, hiszen több különböző esetben nehezíti meg a kormánytisztviselő jövőbeli elhelyezkedését a kormányzati igazgatási szerveknél. Az első ilyen szabály értelmében, ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya azért szűnik meg felmentéssel, mert megállapítást nyert, hogy hivatása gyakorlására érdemtelen,¹⁴² a jogviszony megszűnésétől számított három évig nem létesíthet kormányzati szolgálati jogviszonyt. Ez a megoldás valójában egyfajta „mellékbüntetés” rendel az érdemtelenységhez kapcsolódó felmentéshez, amelyhez hasonló rendelkezést csak a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés esetében alkalmaz a törvény.¹⁴³

Az *újraalkalmazási korlátozás egyéb eseteiben* az újabb kormányzati szolgálati jogviszony létesítése nem kizárt ugyan, ám ehhez bizonyos ideig a Kormány engedélyére van szükség. Ha ugyanis a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére azért került sor, mert a Kormány döntése alapján létszámcsökkentést kellett végrehajtani; megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata; a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmazott, vagy azt a kormánytisztviselő a kinevezé-

¹⁴⁰ Kit. 117. § (2) és (5) bekezdés.

¹⁴¹ Kit. 117. § (4) bekezdés.

¹⁴² Kit. 107. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁴³ A Kit. 166. § (4) bekezdése értelmében, ha a kormányzati szolgálati jogviszony hivatalvesztés miatt szűnt meg, a volt kormánytisztviselő kormányzati igazgatási szervnél három évig nem alkalmazható.

sének módosítása miatt vagy az ellene indult fegyelmi eljárás alatt saját maga kérte, újabb kormányzati szolgálati jogviszony a jogviszony megszűnésétől számított három évig csak a Kormány engedélyével létesíthető.¹⁴⁴

ELŐMENETEL, DÍJAZÁS, MOBILITÁS

A magyar közzszolgálatban a *rendszerváltást követően* a karriertípusú közzszolgálat elvei szerint az egyes jogállási törvények kivétel nélkül a közzszolga végzettségétől és a közzszolgálatban eltöltött idejétől függő előmeneteli és illetményrendszereket alakítottak ki. Ennek megfelelően az úgynevezett illetménytáblák elsődlegesen a tisztviselő szolgálati idejét és végzettségét veszik alapul (lásd például az 1. és a 2. táblázatot), ez határozza meg a szolgálatvállaló besorolását. Az *alapilletmény* az illetményalap és a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szorzata, ehhez tevődik hozzá az *illetménykiegészítés* és az *illetménypótlék*.¹⁴⁵ Az illetmény összege ezekben a rendszerekben függ például a nyelvtudástól, a további képzésektől, illetve egyes különleges munkavégzési körülményektől. Az illetményalap összege – az évről évre értelemszerűen újra elfogadott költségvetési törvényben való meghatározása ellenére – 2008 óta megmaradt 38 650 forintnak.¹⁴⁶ Mivel a Kttv. 2012. évi hatálybalépése óta a szorzószámokat nem módosította a jogalkotó, az alapilletmény a törvény erejénél fogva történő növekedése gyakorlatilag nem érzékelhető, az évről évre növekvő garantált bérminimum pedig „felemésztette” az előmenetel utolsó „morzsaít” is. A fizetési fokozatok rendszere így módon a Kttv. köztisztviselői tekintetében értelmét veszítette.¹⁴⁷ Az illetménynövekedés ugyanis jórészt

¹⁴⁴ Kit. 107. § (1) bekezdés a), b) és d) pont, (2) bekezdés g) pont, 117. § (8) bekezdés, 166. § (5) bekezdés.

¹⁴⁵ Kttv. 131. § (2) bekezdés.

¹⁴⁶ Lásd például: Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 65. § (1) bekezdés; Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény 62. § (1) bekezdés.

¹⁴⁷ Vö. H A Z A F I 2023: 44.

attól függ, hogy a Kormány milyen ütemben növeli a garantált bérminimum kormányrendeletben meghatározandó összegét. Az *önkormányzati köztisztviselők* ebből eredően azonos platformra kerültek a magánszféra garantált bérminimumon foglalkoztatott munkavállalóival, hiszen mindkét kategória alapvetően a kormányrendelet változása esetén tapasztalja a díjazásának emelkedését.¹⁴⁸ A költségvetési törvény hagyományosan felhatalmazást biztosít az illetményalap emelésére, ugyanis a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben – az önkormányzat saját forrásai terhére – a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatalánál, közterület-felügyeleténél, illetve a közös önkormányzati hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában a Kttv.-től eltérően magasabb összegben is megállapíthatja az illetményalapot. A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény azonban nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által a *Hivatalos Értesítő*ben közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.¹⁴⁹ Lényegét tekintve az adott helyi önkormányzat teljesítőképességétől, költségvetési helyzetétől függ az, hogy van-e tényleges előmenetel, illetve megközelíthetik-e egyáltalán az illetmények a közszféra egyéb területein dolgozókéit. Megemlítendő, hogy a rendszer merevségét oldandó a Ktv. hatálya alá tartozó köztisztviselők tekintetében már az 1990-es években egyre növekvő tendenciát mutatott az úgynevezett *személyi illetmény* intézményének alkalmazása,¹⁵⁰ amelynek segítségével a munkáltató mérlegelése szerinti illetményre szerezhetett jogosultságot. A Kttv. is átvette a személyi illetményre vonatkozó szabályozást.¹⁵¹

¹⁴⁸ Amint Hazafi Zoltán megjegyzi, e körben a karriert egyedül a címek, illetve a vezetővé válás jelentheti. HAZAFI 2023: 44.

¹⁴⁹ Lásd például: 2022. évi XXV. törvény 65. § (6) bekezdés; 2023. évi LV. törvény 62. § (6) bekezdés.

¹⁵⁰ Ktv. 42. § (5) bekezdés.

¹⁵¹ Kttv. 235. §.

1. táblázat: *I. besorolási osztály – felsőfokú iskolai
végzettségű kormánytisztviselők*

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szol- gálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
Gyakornok	1	0–1	3,1
Fogalmazó	2	1–2	3,2
	3	2–3	3,3
Tanácsos	4	3–4	3,5
	5	4–6	3,7
	6	6–8	3,9
Vezető-tanácsos	7	8–10	4,2
	8	10–12	4,4
	9	12–14	4,6
	10	14–16	4,8
Főtanácsos	11	16–19	5,1
	12	19–22	5,2
	13	22–25	5,3
Vezető-főtanácsos	14	25–29	5,6
	15	29–33	5,7
	16	33–37	5,8
	17	37 év felett	6,0

Forrás: a szerzők szerkesztése a Kttv. alapján

2. táblázat: II. besorolási osztály – érettségi végzettségű kormánytisztviselők

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–2	1,79
Előadó	2	2–4	1,9
	3	4–6	2,0
	4	6–8	2,2
	5	8–10	2,25
	6	10–12	2,3
Főelőadó	7	12–15	2,5
	8	15–18	2,6
	9	18–21	2,65
	10	21–24	2,7
	11	24–27	2,8
	12	27–29	2,85
	13	29–31	2,9
Főmunkatárs	14	31–33	3,3
	15	33–35	4,0
	16	35–37	4,2
	17	37 év felett	4,4

Forrás: a szerzők szerkesztése a Kttv. alapján

Míg a Kit. az illetményrendszert ettől teljesen eltérő alapra helyezte a maga „illetményesáv” szabályaival, a kormányzati igazgatásban a kormánytisztviselő illetményét az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül a *munkáltatói jogkör gyakorlója* állapítja meg, ezzel széles diszkrecionális joga van az illetmény meghatározására, azt lényegét tekintve sem a pályán eltöltött idő, sem a végzettség nem köti meg.¹⁵² A Kit. ugyan felhatalmazza

¹⁵² Lásd: LUDÁNYI 2022a: 35–52.

a munkáltatói jogkör gyakorlóját arra, hogy az illetmény-sávokon belül a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján határozza meg a tényleges illetményt,¹⁵³ azt nem írja elő – teljesen „szabad kezet hagyva” számára –, hogy ezeket a szempontokat miképpen, illetve milyen súllyal vegye számításba. Ennek során nem kötelező, hogy a teljesítményközpontúság érvényesüljön, hiszen egyedül a jogkör gyakorlójától függ, hogy az adott esetben figyelemmel van-e a teljesítményértékelés eredményére vagy mellőzi azt, esetleg milyen mértékben veszi azt figyelembe.¹⁵⁴ A tárgyévben a munkáltatói jogkör gyakorlója az illetmény összegét csak korlátok között *módosíthatja*,¹⁵⁵ általános szabály szerint *teljesítményértékelés* alapján.¹⁵⁶ A teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselő illetménye az adott besorolási kategóriához tartozó összeghatáron belül legfeljebb 20%-kal csökkenthető.¹⁵⁷ A Kit.-ből azonban hiányzik az *előmeneteli rendszer*, az *illetménykiegészítés* és az *illetménypótlékok* jelentős része. Az illetmény-sávokat a minisztériumok,¹⁵⁸ illetve a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok, valamint kormányhivatalok részére¹⁵⁹ a Kit. melléklete határozza meg, ám ezt felülírja egy kormányrendelet 1. melléklete (lásd a 3. és a 4. táblázatot).¹⁶⁰

A magyar közzszolgálatban általános előírás, hogy az illetménynek el kell érnie az úgynevezett *garantált bérminimumot* (ez 2024-ben bruttó 326 000 forint).

¹⁵³ Kit. 65. § (3) bekezdés.

¹⁵⁴ H A Z A F I 2023: 123.

¹⁵⁵ H A Z A F I 2023: 123.

¹⁵⁶ Kit. 134. § (5) bekezdés.

¹⁵⁷ Kit. 96. § (3) bekezdés a) pont.

¹⁵⁸ Kit. 1. melléklet I. pont.

¹⁵⁹ Kit. 1. melléklet II. pont.

¹⁶⁰ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben meghatározottól eltérő illetmény-sávok megállapításáról szóló 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet. A Kit. 281. § (8) bekezdése felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben a Kit.-ben meghatározott illetmények alsó, illetve felső határánál magasabb összegű alsó, illetve felső határt állapítson meg.

3. táblázat: *Illetménytábla a minisztériumok részére*

Besorolási fokozat megnevezése	Illetmény alsó határa	Illetmény felső határa
kormánytanácsos	a mindenkori garantált bérminimum	750 000 Ft
vezető-kormánytanácsos	350 000 Ft	1 000 000 Ft
kormány-főtanácsos	400 000 Ft	1 250 000 Ft
vezető-kormányfőtanácsos	600 000 Ft	1 800 000 Ft
osztályvezető	700 000 Ft	1 600 000 Ft
főosztályvezető	800 000 Ft	2 000 000 Ft
helyettes államtitkár	1 300 000 Ft	2 100 000 Ft
közigazgatási államtitkár	1 500 000 Ft	2 500 000 Ft

Forrás: a szerzők szerkesztése a 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet alapján

4. táblázat: *Illetménytábla a kormányzati főhivatalok,
a központi hivatalok, valamint a kormányhivatalok részére*

Besorolási fokozat megnevezése	Illetmény alsó határa	Illetmény felső határa
hivatali tanácsos	a mindenkori garantált bérminimum	500 000 Ft
vezető-hivatalitanácsos	300 000 Ft	650 000 Ft
hivatali főtanácsos I.	400 000 Ft	750 000 Ft
hivatali főtanácsos II.	450 000 Ft	1 000 000 Ft
vezető-hivatalifőtanácsos	500 000 Ft	1 450 000 Ft
osztályvezető	400 000 Ft	1 450 000 Ft
főosztályvezető	550 000 Ft	2 000 000 Ft

Forrás: a szerzők szerkesztése a 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet alapján

A rugalmas alkalmazkodás egyik kulcsa a közszolgáltatban a *mobilitás növelése*. Ennek érdekében a különböző jogállási törvények lehetővé teszik a kinevezésben meghatározottak „áttörését”. A *kinevezéstől eltérő foglalkoztatás* körében a kormánytisztviselő kormányzati érdekből történő kirendeléssel, külszolgálati kirendeléssel, belföldi és külföldi kiküldetéssel, továbbá kormányhivatalok közötti kirendeléssel ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás a kormánytisztviselőre nézve – különösen a korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem járhat. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás abban az esetben rendelhető el, ha a másik álláshelyhez tartozó feladat ellátása megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének. A kormánytisztviselőt legalább tíz munkanappal korábban írásban kell tájékoztatni a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás elrendeléséről, valamint annak várható időtartamáról. Ezen túlmenően további – egyéni körülményeket figyelembe vevő – korlátozásokat is ismer a törvény.¹⁶¹

A fentieken túl a Kit.-ben – tekintettel arra, hogy a Kormány a munkáltató – lényegesen *leegyszerűsödött* a kormányzati igazgatási szervek közötti mobilitás, ennél fogva szükségtelenné vált az áthelyezés jogintézményének fenntartása, ami a korábbi és az új közigazgatási szerv, valamint a szolgálatvállaló háromoldalú megállapodását feltételezte.

A mobilitás körében szükséges utalni a *kinevezés* munkáltatói jogkör gyakorlója általi *egyoldalú módosításának lehetőségére* is, amely a Kttv.-ben,¹⁶² a Küt.-ben¹⁶³ több esetben is, a Púétv. alapján pedig csak egyetlen, ám különösen fontos tartalmi elem, a havi illetmény vonatkozásában jelenik meg.¹⁶⁴ A jogintézményt a maga teljességében a Kit. tartalmazza, ugyanis itt az egyoldalú kinevezésmódosítás általános és eltérést nem engedő szabály.¹⁶⁵ Következménye, hogy gyakorlatilag szükségtelenné válik a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás jogintézménye, hiszen a munkáltatói jogkör gyakor-

¹⁶¹ Kit. 99. §.

¹⁶² Kttv. 48. § (2) bekezdés. Lásd erről: KÁRTYÁS 2015b; PETROVICS 2019: 184.

¹⁶³ Küt. 39. § (2) bekezdés.

¹⁶⁴ Púétv. 43. § (1) bekezdés.

¹⁶⁵ Kit. 89. §.

lója a kinevezést hasonló tartalommal egyoldalúan is módosíthatja akár végleges, akár időleges jelleggel. A Kit. értelmében a kormánytisztviselő nem akadályozhatja meg hatékonyan a kinevezés munkáltatói jogkör gyakorlója általi egyoldalú módosítását, csupán annyit tehet, hogy a kinevezés módosításának közlésétől számított négy munkanapon belül kéri írásban a felmentését. Ezt azonban kizárólag akkor teheti meg, ha illetményének összege a kinevezésmódosítás után a korábbi illetményének 80%-át nem éri el;¹⁶⁶ a munkaideje változik; a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik; iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik; a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi; elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja továbbfoglalkoztatni, valamint a kinevezés módosítására a meghatározott esetekben úgynevezett álláshelycseré miatt kerül sor.¹⁶⁷ Megjegyzendő, hogy amennyiben a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére a kinevezés egyoldalú módosítása miatt azért kerül sor, mert azt maga a kormánytisztviselő kéri, a jogviszony megszűnésétől számított három évig csak a Kormány engedélyével létesíthet újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt.¹⁶⁸ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a számára jelentős hátránnyal járó kinevezésmódosítás helyett a felmentés alternatíváját választó kormánytisztviselő karrierje nem csupán egy pillanatra, hanem tartósan is „kettétörhet”, hiszen nincs garancia arra, hogy utóbb a Kormány jóváhagyja a kormányzati szolgálati jogviszony ismételt létesítését, ha másutt találna magának állást.

¹⁶⁶ A kormánytisztviselő megállapított illetménye ugyanakkor a Kit. 134. § (5) bekezdése értelmében teljesítményértékelés alapján módosítható.

¹⁶⁷ Kit. 89. § (3) bekezdés.

¹⁶⁸ Kit. 117. § (8) bekezdés.

TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

A teljesítményértékelés *változó szerepet tölt be* a magyar közzszolgáltatban. Jelenleg a Kit. hatálya alatt nem írja elő a törvény kötelezően, így jelentősége is csökkent. A teljesítményértékelés a kormánytisztviselő munkateljesítményének munkáltatói jogkör gyakorlója általi írásbeli értékelése. Amint a Kit. fogalmaz, a *teljesítményértékelés* csupán szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el, ám a kormánytisztviselő kérelme esetén a munkateljesítményét tárgyévben egyszer értékelni kell. A teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselő illetménye az adott besorolási kategóriához tartozó összeghatáron belül legfeljebb 20%-kal csökkenthető, illetve legfeljebb 30%-kal növelhető, továbbá részére teljesítményelismerés fizethető. A kormánytisztviselő megállapított illetménye teljesítményértékelés alapján módosítható általános szabály szerint, kivéve, ha azt a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájának módosulása teszi szükségessé.¹⁶⁹ A teljesítményértékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közzszolgálati jogvitát kezdeményezhet.

A kormánytisztviselő teljesítményértékelésének *részletes szabályait* a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A teljesítményértékelésnek – amely elektronikus formában történik – *kötelező eleme* az álláshelyen ellátandó feladat végrehajtásának értékelése, valamint az e feladatok végrehajtásához kapcsolódó alap- és szakmai kompetenciák értékelése. A teljesítményértékelés *kiválósági elemeket* is tartalmazhat, ilyen a stratégiai célokban való közreműködés, az év közbeni többletfeladatok ellátása, a határidő előtti feladatteljesítés, valamint az innovatív feladatmegoldás, új szakmai módszerekre való törekvés.¹⁷⁰ Az értékelő vezető a kötelező elemeket egyenként 0–80 pontig terjedő, az értékelni kívánt kiválósági elemeket 0–20 pontig terjedő mérőskálán értékeli. Öt teljesítményszintet különböztet meg a végrehajtási rendelet:

¹⁶⁹ Kit. 134. § (5) bekezdés.

¹⁷⁰ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés.

a kivételes, a jó, a megfelelő, az átlag alatti, valamint az elfogadhatatlan teljesítményszintet.¹⁷¹

A *helyi önkormányzatok köztisztviselői* esetében a fentiekől eltérően a munkateljesítményt a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva köteles írásban értékelni. A teljesítményértékelésnek itt is vannak kötelező és ajánlott elemei. Legalább két teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő *minősítését*. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell. A teljesítményértékelés alapján a köztisztviselő számára jutalom fizethető, a minősítés alapján szakértői, illetve vezetői utánpótlás-adatbázisba helyezhető. A teljesítményértékelés, minősítés tartalma hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet.¹⁷²

JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK

A jogok és kötelezettségek taxatív *felsorolása* a magyar közszolgálatban – amint a foglalkoztatási jogviszonyokban általánosságban – *nem lehetséges*, a jogviszonyok tartalmát ugyanis nemcsak a jogszabályi rendelkezések és a szolgálatadó normatív, illetve egyedi utasításai, hanem az adott szakma vagy hivatás íratlan szabályai is befolyásolják. A meghatározó jelentőségű tartalmi elemeket ugyanakkor lehetséges számba venni.

A közszolgálatban különös jelentőséggel bírnak az *általános magatartási követelmények*, így például a felek kölcsönös együttműködési kötelezettsége,¹⁷³ illetve ennek részeként a tájékoztatási kötelezettség. Általános elvárás, hogy a felek magatartásának valamennyi jogviszonyban meg kell felelnie a jóhiszeműség és tisztesség követelményének,¹⁷⁴ a joggal való vissza-

¹⁷¹ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 5. § (1) és (3) bekezdés.

¹⁷² Kttv. 130. § (1)–(6) bekezdés.

¹⁷³ Lásd például: Kit. 63. § (1) bekezdés; Kttv. 9. § (2) bekezdés; Küt. 9. § (2) bekezdés; Hszt. 3. §; Hjkr. 3. § (2) bekezdés.

¹⁷⁴ Lásd például: Mt. 6. § (2) bekezdés; Kit. 63. § (1) bekezdés; Kttv. 9. § (2) bekezdés; Küt. 9. § (2) bekezdés; Hszt. 3. §; Hjkr. 3. § (2) bekezdés.

elés tilalmának,¹⁷⁵ a szolgálatadót pedig általánosságban köti az egyenlő bánásmód követelménye,¹⁷⁶ valamint a személyiségi jogok védelmének követelménye.¹⁷⁷

Valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszony tekintetében a szolgálatvállaló lényeges kötelezettsége mindenekelőtt a *rendelkezésre állás és a munkavégzés*, amelyek szorosan összefüggnek egymással. Ez alapján az alkalmazott köteles a munkáltató rendelkezése szerinti teljesítésre,¹⁷⁸ a szolgálat ellátására. A rendelkezésre állási kötelezettségre a jogállási törvények lényegében azonos módon utalnak, amikor kimondják, hogy a szolgálatvállaló köteles a számára előírt helyen és időben munkavégzésre, illetve szolgálatra képes állapotban megjelenni, és ezt az állapotot fenntartani.¹⁷⁹ A munkavégzési kötelezettséget¹⁸⁰ – amelyet köteles az alkalmazott személyesen ellátni – a kinevezésben meghatározott munkakör, feladatkör, illetve álláshely határolja be. A szolgálatvállaló köteles a munkáltató által adott jogszerű utasítások teljesítésére.

A szolgálatadó jogosult a *munkáltatói jogkör gyakorlására*, azaz mindazon jogok összességét birtokolja, amelyek a munkáltató pozícióinak velejárói.¹⁸¹ Valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyban megilleti a munkáltatót az irányítási jog, a felügyelet joga,¹⁸² a fegyelmezés joga, a közszolgálatban foglalkoztatott minősítésének (értékelésének) joga.¹⁸³

¹⁷⁵ Kit. 64. §; Kttv. 10. §; Küt. 10. §; Hszt. 4. §; Hjkr. 3. § (4) bekezdés (ez utóbbi a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét szabályozza).

¹⁷⁶ Kttv. 13. §; Hszt. 5. §; Hjkr. 3. § (4) bekezdés. A Kit. és a Küt. ezt önálló kötelezettségként nem nevesíti, ám az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény valamennyi közszolgálati munkáltatóra és jogviszonyra irányadó [Ebkttv. 3. § (1) bekezdés a) pont, 4. §].

¹⁷⁷ Kit. 67. §; Kttv. 11–12. §; Küt. 11. §; Hszt. 256. §, 287/J. §.

¹⁷⁸ KISS 2005: 149.

¹⁷⁹ Kit. 93. § (1) bekezdés a) és b) pont; Kttv. 76. § (1) bekezdés b) és c) pont; Kttv. 47. § (1) bekezdés b) és c) pont; Hszt. 102. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁸⁰ ROMÁN 1989: 133–137.

¹⁸¹ KISS 2005: 177.

¹⁸² Vö. ROMÁN 1989: 169.

¹⁸³ Kit. 96. §; Kttv. 75. § (1) bekezdés j) pont; Küt. 46. § (1) bekezdés i) pont; Hszt. 111–113. §.

A munkáltató fő kötelezettsége a *munka díjazása*¹⁸⁴ és a *foglalkoztatási kötelezettség*, amely alapján a munkáltatónak biztosítania kell az alkalmazott munkaköre, feladatköre ellátásához szükséges tárgyi és személyi feltételeket. Ezzel szoros összefüggésben kötelessége a feladatok ellátásának oly módon történő megszervezése, hogy a szolgálatvállaló a jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja, a munkáltató köteles továbbá megadni a munkaköri feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és irányítást is.¹⁸⁵ A munkáltató gondoskodási kötelezettsége számos egymással összefüggő, ugyanakkor meglehetősen különböző – védelmi jellegű, illetve az alkalmazott vagyoni, szociális helyzetét befolyásoló támogatási-ellátási jellegű¹⁸⁶ – kötelezettséget foglal magában. Ilyen például az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása, az egyenlő bánásmód követelménye, de fellelhetők egyes elemei a munkaidő és a pihenőidő, a kártérítési felelősség, valamint az egyes juttatások szabályozásával összefüggésben is.¹⁸⁷

A *foglalkoztatottak jogai* általában a munkáltató kötelességeinek tükörképeként jelennek meg.¹⁸⁸ Így például a foglalkoztatási kötelezettséggel szemben a munkához való jog és a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a díjazás fizetésének kötelezettségével szemben a díjazáshoz való jog, a gondoskodási kötelezettség párjaként többek között a személyiségi jogok védelme vagy a magánélethez való jog található. E körön kívül megjelennek a munkavállalói jogok katalógusában a kollektív jogok is, úgymint a koalíciós szabadságjogok, a participációs jogok, illetve a sztrájkhoz való

¹⁸⁴ Mt. 42. § (2) bekezdés b) pont; Kit. 91. § (1) bekezdés h) pont; Kttv. 75. § (1) bekezdés h) pont; Kü. 46. § (1) bekezdés g) pont; Hszt. 163. §; Hjkr. 24. § (1) bekezdés.

¹⁸⁵ Kit. 91. § (1) bekezdés e) és f) pont; Kttv. 75. § (1) bekezdés b), e) és f) pont; Kü. 46. § (1) bekezdés b), d) és e) pont; Hszt. 101. § (1) bekezdés a), b) és c) pont.

¹⁸⁶ ROMÁN 1989: 158.

¹⁸⁷ KISS 2005: 196–202.

¹⁸⁸ KISS 2005: 211–213; LEHOCZKYNÉ KOLLONAY 2000: 163; KUN 2015: 151.

jog. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a magyar közzszolgáltatban jellemző a kollektív jogok korlátozása, illetve egyes kollektív jogok kizárása.¹⁸⁹

A közzszolgáltatáshoz kapcsolódó *többletjogok és többletkötelezettségek* meghatározása során az életpálya jelentéstartalmából, valamint a társadalom közzszolgáltatással szemben támasztott elvárásaiból és a közzszolgáltat tekintetében érvényesülésre törvő alapvető elvekből szükséges kiindulni. A közös közzszolgálati értékek közül több törvényben megjelenik a pártatlanság, a törvényesség, a szakmaiság, a hatékonyság, a nemzeti érdekek szolgálata, a hivatalhoz méltó magatartás, valamint a kiszámítható életpálya kívánalma.¹⁹⁰ Magyarországon meghatározó jelentőséggel bírnak a különbözö jogállási törvényekhez köthető etikai normák, illetve összeférhetetlenségi szabályok.

A *Kit.* értelmében a kormányzati igazgatási szerv köteles a kormánytisztviselői eskütételt megszervezni; a kormánytisztviselőt a kinevezésében

¹⁸⁹ Lásd például a sztrájkjog kizárását bizonyos közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében [a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 3. § (2) bekezdés], vagy a kollektív szerződés kötésének kizártságát e jogviszonyok jelentős részében. A *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról* 2. pontja a sztrájk kezdeményezésének jogát az Sztv.-vel ellentétesen – amely szerint a sztrájkjog a dolgozókat és nem valamely szervezetként működö kollektív munkajogi jogalanyt illeti meg – csak a Megállapodást aláíró, valamint a Megállapodáshoz csatlakozó szakszervezetek, továbbá azok munkahelyi szervei számára biztosítja (MK 1994/8.) *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról*. Lásd továbbá: BERKE 2019: 302–304; KÁRTYÁS 2015a: 152–153. Lásd a sztrájkjog ily formában történö korlátozásáról BERKI 2022: 44–46. Itt említhető meg a szakszervezeteken túlmenöen a kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állománya tagjainak, szerződéses határvédász tagjainak, rendvédelmi igazgatási alkalmazottainak, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyöri státuszú foglalkoztatottjainak önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviseleti közttestülete, a Magyar Kormánytisztviselői Kar, illetve a Magyar Rendvédelmi Kar, amelyek ugyancsak ellátnak érdekképviseleti tevékenységet, ezen túlmenöen konzultációs, véleményezési, illetve participációs jogosultságokat is gyakorolnak. A Púétv. alapján a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban – ellentétben a pedagógusokra korábban irányadó Kjt. rendelkezéseivel – ma már nem érvényesülnek a részvételi jogok (azaz sem „üzemi”, sem „közalkalmazotti tanácsot” nem ismer a törvény).

¹⁹⁰ Lásd például: *Kit.* 65–66. §, 92. §; *Kttv.* 83. § (1)–(2) bekezdés; *Küt.* 50. § (1)–(2) bekezdés; *Hszt.* 14. §.

foglaltak és a jogszabályok, valamint a közszolgálati szabályzat alapján az adott álláshelyen foglalkoztatni; a kormánytisztviselő részére az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit, valamint a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani; a kormánytisztviselő feladatainak ellátásához szükséges követelményeket (végzettség, szakképzettség, szakképesítés, tapasztalat, képességek) írásban rögzíteni; a feladatok ellátását úgy megszervezni, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja; a feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és iránymutatást megadni; a munkáltatói jogkör gyakorlója által előírt vagy engedélyezett, a kormánytisztviselő feladataival kapcsolatos indokolt és szükséges képzést és továbbképzést biztosítani; a kormánytisztviselőnek az illetményét és egyéb járandóságait megfizetni; a kormánytisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek teljesítése során indokoltan felmerült költségeit megtéríteni, valamint biztosítani annak lehetőségét, hogy a kormánytisztviselő érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogait gyakorolhassa.¹⁹¹ A Kit. alapján a kormánytisztviselő köteles az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni; munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a kormányzati igazgatási szerv rendelkezésére állni és a munkáltató utasítása szerint munkát végezni; munkáját személyesen ellátni; feleltesse utasítását az e törvényben foglaltak alapján végrehajtani; a feladatait a köz érdekében, a tőle elvárható szakértelemmel és gondossággal, a jogszabályoknak és a vezetői döntéseknek megfelelően ellátni; általában olyan magatartást tanúsítani, hogy az más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi kárt vagy helytelen megítélést ne idézzon elő; a minősített adatot megtartani, ezen túlmenően illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényről, amely tevékenysége során jutott tudomására, és amelynek kiszolgáltatása az állam, a kormányzati igazgatási szerv, valamely munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy előnyös következményekkel járna.¹⁹²

¹⁹¹ Kit. 91. § (1) bekezdés.

¹⁹² Kit. 93. § (1) bekezdés.

FŐTISZTVISELŐK

A Kit. alapján a *politikai felső vezető* (a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója és az államtitkár, valamint a *politikai vezető*, azaz a főispán) politikai szolgálati jogviszonyban áll. A *szakmai felső vezető* (például közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese, kormányhivatal főigazgatója), valamint a *szakmai vezető* (például a kormányhivatal igazgatója, járási hivatal vezetője és vezetőjének helyettese, főosztályvezető, osztályvezető) ettől eltérően kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak.¹⁹³

A Kit. valamennyi kategória tekintetében ismer az *általánostól eltérő különös rendelkezéseket* (így például a jogviszony létesítése, az összeférhetetlenség, a vagyoni nyilatkozat-tétel kötelezettsége, az adatnyilvánosság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése, az illetmény, a juttatások, a jogalap nélkül kifizetett illetmény visszakövetelése, a szabadság, a fegyelmi és a kártérítési felelősség vonatkozásában).

KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKA

A közszolgálati *személyzetpolitika* általánosságban „valamennyi közszolgálati pragmatikai elemre vonatkozó, hosszú távra szóló, valamilyen kormányzati »döntésben« kifejeződő, fejlesztési elképzelések, célkitűzések, valamint azok megvalósítását szolgáló jogi és HR-eszközök, illetve -módszerek konzisztensen egymásra épülő rendszere, amelyek érvényesülését intézményesült kormányzati felelősség és cselekvőképesség biztosítja”.¹⁹⁴ Amint arra a szakirodalom rámutat, Magyarországon sokáig *hiányzott* a közszolgálat koncepcionális, stratégiai fejlesztése, az *egységes közszolgálati pragmatika*. Az egységes közszolgálati szabályozás – amint azt láthattuk – a rendszer-

¹⁹³ Kit. 3. § (2)–(4), (6)–(8) bekezdés.

¹⁹⁴ H A Z A F I 2019a: 20.

váltás után *sem alakult ki*, és a széttartó, töredezett szabályozás továbbra is jellemzője a magyar közszolgáltatásnak. Ebben hozott változást 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program,¹⁹⁵ illetve a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Program.¹⁹⁶ E programok keretei között meghatározták „a közszolgálat és az emberi erőforrás-gazdálkodás fejlesztésének irányait és céljait, amelyek alapjául szolgálnak a jelenlegi fejlesztéseknek”.¹⁹⁷ A kormányzati személyzetpolitika kialakításáért felelős szervekről lásd fent *A közszolgálat működtetésében részt vevő szervek* című alfejezetet.

UTÁNPÓTLÁS, LÉTSZÁMGAZDÁLKODÁS

Az utánpótlás-biztosítás érdekében áll a közigazgatási szakmai gyakorlat támogatására vonatkozó *ösztöndíj*, amelynek eredményeként az ösztöndíjas a kormányzati igazgatási szervvel áll ösztöndíjas jogviszonyban. Az ösztöndíjas jogviszony beszámít a szolgálati elismeréshez szükséges időtartamba, a közigazgatási szakvizsgához szükséges gyakorlati időbe és a közigazgatási gyakorlatba is. A *Magyar Köztársasági Ösztöndíjprogram* célja, hogy a magasan képzett és idegen nyelveket beszélő pályakezdőket megszólítsa, és számukra tegye vonzóvá a közigazgatást. A belföldi és külföldi szakmai és munkatapasztalat-szerzést a programban mentorok is segítik.

A Kit. bevezette az úgynevezett *álláshelyalapú létszámgazdálkodást*.¹⁹⁸ Ennek alapja az *Alapfogalmak* című alfejezetben említett álláshely, amely a kormányzati igazgatásban rendelkezésre álló humán erőforrás feladatközpontú elosztásának eszköze.¹⁹⁹ A kormányzati igazgatási szervek ezeken az álláshelyeken létrehozott jogviszonyok keretein belül látják el a feladataikat. A Kit. az álláshely két típusát különbözteti meg: az alaplétszámba

¹⁹⁵ Lásd: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 44.

¹⁹⁶ Lásd például: a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat.

¹⁹⁷ HAZAFI 2018: 54.

¹⁹⁸ Lásd: LUDÁNYI 2019a: 41–55.

¹⁹⁹ Kit. 280. § (1) bekezdés 1. pont.

tartozó álláshelyet, valamint a központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyet. A kormányzati igazgatási szerveknél jogviszony csak álláshelyen hozható létre. Az álláshely a Kormány által meghatározott besorolási kategóriával bír, egyedi azonosítóval rendelkezik, és ahhoz meghatározott feladat ellátása kötődik. Az álláshely betöltésének szakmai feltételeit ugyanakkor a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg.²⁰⁰

PÁLYÁRA VONZÁS, BEILLESZTÉS, MEGTARTÁS

A *pályára vonzás* szempontjából meghatározó fontosságú tényező minden bizonnyal az illetmény, a közszolgálati pálya presztízse, megbecsültsége, a kiszámíthatóság és az előreláthatóság, valamint a viszonylagos stabilitás, a pályabiztonság. Mindezek szerepet játszanak a pályára vonzás és a szervezetbe való integrálódás, valamint a pályán való megtartás szempontjából is.

Megállapítható, hogy a munkáltatói hatalom, az alakító jogok, illetve a mérlegelési jogkörben meghozott döntések horizontja egyre távolul a közszolgálatban, a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok szolgálatvállalóinak alárendeltsége markánsan van jelen e jogállásokban, a jogviszony stabilitását, kiszámíthatóságát, valamint a munkához való jogok érvényesülését segítő garanciák pedig egyre gyengülnek.²⁰¹ A közszolgálat aktuális működésében nem feltétlenül fedezhető fel a *rendszerszintű stabilitás*. A hivatali működésre „alulnézetből” az *ad hoc* megoldások jellemzők, a jövedelem emelkedése nem előrelátható, ráadásul kiszámíthatóság és stabilitás hiányában a tisztviselőknek nincs jövőképük, ami demotiváló lehet, és hátrányosan befolyásolhatja a professzionális munkaerő közszolgálatba bevonzásának és megtartásának képességét.²⁰²

A klasszikus karrierrendszere jellemző előmeneteli rendszerek *komparatív előnyeinek eróziója* ronthatja a közszolgálat vonzerejét, ami utánpótlási problémákhoz és fluktuációhoz vezethet, és ez a szervezeten belül mara-

²⁰⁰ MÉHES–TAKÁCS 2021: 145–146.

²⁰¹ HAZAFI 2023: 12.

²⁰² KELŐ 2020: 19.

dók moráljára, elkötelezettségére is negatív hatással lehet.²⁰³ A fluktuáció fokozódása szintén növekedő terheket jelenthet a szolgálatvállalóra, aki ezen keresztül a munkakörülmények romlását tapasztalhatja. Mindez befolyásolhatja a munkahelyi atmoszférát és fokozhatja a negatív stressz hatásait. Ha mindez a közzszolgálat által nyújtott szolgáltatások színvonalának csökkenésével is jár, ronthatja a közzszolgálat megítélését, tekintélyét, és akár már rövid távon is hátrányosan befolyásolhatja a munkaerővonzó és -megtartó képességét.²⁰⁴

Az alcímbe jelzett kérdésekhez kapcsolódik az *előmenetel* és a *pályabiztonság*²⁰⁵ követelménye is. Az előmenetelhez való jog, valamint az előmenetel biztosításának kötelezettsége a közzszolgálati életpályához kötődő komparatív előnyök közé sorolható, ekként elengedhetetlen eleme a zárt rendszerű közzszolgálatnak, a közzszolgálati életpályának, egyúttal közvetlen hatása van a közzszolgálat munkaerő-megtartó képességére, főként azon oknál fogva, hogy a törvényben meghatározott előmeneteli rendszer szoros összefüggésben van az illetményrendszerrel.

A Kit. szabályai az *illetmények* felső határának emelésére minden bizonynyal a kormánytisztviselők anyagi elismerésén keresztül gyakorolnak hatást a pályára vonzás, illetve a megtartás tekintetében. A kormánytisztviselő érdemelismerésekben is részesíthető, ilyen az írásbeli dicséret, a teljesítmény elismerése, a motivációs elismerés, valamint a szolgálati elismerés.²⁰⁶ Ezen túlmenően a Kit. ismeri a céljuttatást, a cafeteriajuttatást, az egyéb, a lakhatási, szociális, tanulmányi jellegű juttatásokat, illetve támogatásokat.²⁰⁷ Hasonló célt töltönek be a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselők számára meghatározott, általánoshoz képest *kedvezőbb rendelkezések* (például munkaidőre vonatkozó korlátozások, képzés támogatása, felmentési időre vonatkozó kedvező szabályozás, gyermek után járó pótszabadság, szülői szabadság, gyermek gondozása céljából igénybe vehető fizetés nélküli szabadság, gyermek születéséhez kapcsolódó munkaidő-kedvezmény,

²⁰³ DEMMKE–MOILANEN 2012: 5.

²⁰⁴ VÁRADI 2014: 144.

²⁰⁵ Lásd erről például: LINDER 2013: 197–216, valamint LUDÁNYI 2019b: 113–116.

²⁰⁶ Kit. 141–145. §.

²⁰⁷ Kit. 146–151. §.

kötelező részmunkaidő, cafetériaajuttatás, otthoni munkavégzés, családalapítási, iskolakezdési, gyermeknevelési, valamint táboroztatási támogatás).²⁰⁸ A rugalmas munkavégzés ígérete (lásd távmunka, otthoni munkavégzés)²⁰⁹ szintén a munkaerő megtartásának célját képes szolgálni.

REFORMOK

A magyar közszolgálat foglalkoztatási rendszere az elmúlt több mint három évtized alatt folyamatos mozgásban volt.²¹⁰

A kormányzati személyzetpolitikát jelentősebb részben egymással ellentétes hatású folyamatok által meghatározott, *pillanatnyi problémák megoldására* koncentráló jogalkotás uralta. Például a 2006-ban felvetődött egységes közszolgálati törvény létrehozásának gondolata alapvetően a zárt, weberi elveken nyugvó karrierrendszerű közszolgálat bázisáról indult ki, hangsúlyt helyezve az előmeneteli és az illetményrendszer problémáinak megoldására.²¹¹ Emellett azonban a közszolgálati kultúraváltást szorgalmazó, emberierőforrás-gazdálkodás elvein megfogalmazott személyzetpolitikai megközelítése körében többek között a munkakörelemzésre, a teljesítményarányos díjazásra, a kompetenciaalapú készségfejlesztésre koncentrált, amely már egyértelműen a New Public Management gondolatisága körében fogant. Végül sem az egységes közszolgálati törvény, sem az ambiciózus, emberierőforrás-gazdálkodási intézmények meghonosítását szorgalmazó reformkísérlet nem valósult meg (2010-ig ez utóbbiból lényegében csupán a teljesítményértékelés rendszerét vezették be, ám abban a formában idővel ez is a múlt részévé vált).²¹² Hasonlóan ehhez a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot is átjárta a kettősség: rendszerszintű javaslatain a *weberiánus elvek*, szervezeti szintű javaslatain a *New Public Management*

²⁰⁸ Kit. 152–163. §.

²⁰⁹ Kit. 125–126. §.

²¹⁰ A rendszerváltást követő kormányzati ciklusok különféle reformprogramjairól átfogóan lásd HAZAFI 2019a: 24–25.

²¹¹ VADÁSZ 2006: 78–79.

²¹² Lásd erről bővebben: HAZAFI 2023: 30–32.

hatása volt megfigyelhető.²¹³ A közszolgálati szabályozást emellett közvetlenül befolyásolták a *költségvetési*, valamint az *egyedi szervezeti érdekek* mentén meghozott döntések.²¹⁴

Annak ellenére, hogy a magyar közszolgálatot a 2000-es évektől a „folyamatos és gyakran változó irányú reformtörekvések”²¹⁵ jellemzik, az évezred első évtizedét a New Public Management ideológiai alapjaira építve az „olcsó és kicsi állam”²¹⁶ kívánalma, a piacosítási törekvések uralták. A második évtizedet azonban a „visszakanyarodás”, a neoweberiánus közszolgálat értékeinek a hangoztatása, valamint az ezen nyugvó, de a rugalmasság követelményét megvalósító közszolgálat megteremtése határozta meg.²¹⁷ Ugyanakkor ez csupán a felszín, mivel a kommunikáció szintje alatt, a gyakorlati megvalósítás során ezek a törekvések nem kristálytisztán érvényesültek, illetve érvényesülnek, részben azért, mert a deklarált céloknak ellentmondó lépések is jellemzik a jogalkotást, részben pedig azért, mert az irányváltások folyamatosak. Összességében nem túlzás kijelenteni, hogy sokszor a magyar közszolgálatban *hiányzott a hosszú távon gondolkodó és következetes személyzeti politika*.²¹⁸

Az „egységesebb” közszolgálat megvalósításának kísérleteként is lehet tekinteni a 2011-ben született *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programra*.²¹⁹ E dokumentum maga is elismerte a stratégiai gondolkodás hiányát, kritikával illette az akkor még hatályban lévő Ktv. jelentős számú módosítását, és rámutatott arra, hogy a jogalkotó a szabályozási struktúra átalakításától remélte a hatékonyabb és igazságosabb közszolgálatot. Akként foglalt állás, hogy egy úgynevezett rendszerirányító szellemi centrumnak kellene meghatároznia a személyzetpolitika irányait és elveit, biztosítani

²¹³ Lásd: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 44, valamint H A Z A F I 2 0 2 3 : 33.

²¹⁴ PETROVICS 2014: 91.

²¹⁵ LINDER 2018: 76.

²¹⁶ LINDER 2018: 76.

²¹⁷ LINDER 2018, valamint BALÁZS 2016: 21.

²¹⁸ LINDER 2018: 76.

²¹⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011.

a megvalósítását, mindeközben felül kell emelkednie az ágazati érdekeken.²²⁰ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is követelményként fogalmazta meg, hogy a stabilitást és a kiszámíthatóságot szükséges ötvözni „a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény” értékeivel.²²¹ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program egyebek mellett a három hivatásrend (civil közszoigálat, rendvédelem, honvédség) közötti átjárhatóságot és a különböző szabályozások összehangolását hirdette meg. A célkitűzés szerint meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az egyes hivatásrendek életútjai ne egymástól elszigetelten, egymás mellett fussanak, és létre kell hozni azokat a közös kapcsolódási pontokat, amelyek segítségével lehetővé válik az úgynevezett horizontális mobilitás, azaz az életutak közötti váltás is.²²² A közeledés lassú folyamata ugyanakkor teljesen leállt, miután egymás után megszülettek az egyes hivatásrendek újabb jogállási törvényei.

A közszoigálat szabályozását évtizedeken keresztül egyfajta „szabályozás-centrikusság” ölelte körül, amely önmagában a jogi szabályozási struktúra módosításától remélte azt, hogy annak rendszere hatékonyabbá váljon.²²³ Úgy tűnik, hogy az évtizedeken átívelő jogi voluntarizmus a Kit. elfogadása után sem lankad. A folyamatos reformok és kiigazítások szükségessége már önmagában is annak a jele lehet, hogy azok hosszú távú koncepció hiányában nem hoznak eredményt.²²⁴ Mindez napjainkban is érezteti hatását, amely hagyaték meghatározza a közszoigálat szabályozását, a jogállási törvényeket, és otthagya lenyomatát a közszoigálati jog jogintézményein, valamint a közszoigálatról való mindennapi gondolkodáson.²²⁵

²²⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 43.

²²¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 44. Lásd: H A Z A F I 2019b: 44.

²²² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 45.

²²³ Vö. H A Z A F I 2012a.

²²⁴ Hasonló megállapításra jut az államigazgatási reformokkal összefüggésben Kovács Éva és Hajnal György is: „a nagyívű, gyakran túlságosan ambiciózus és irányukat rövid időközönként, hektikusan változtató reformoknak nem volt módjuk kiteljesedni.” KOVÁCS–HAJNAL 2016: 529.

²²⁵ PETROVICS 2014: 91.

Amint azt Hazafi Zoltán kiemeli, a Kit. *új korszakot* jelent a magyar közzszolgálati jogi szabályozásban. Ezzel a magyar jogalkotó ugyanis lezárta az „útkeresés” folyamatát, és szakított az addigi, alapvetően karrierrendszerű – illetve hozzátehetjük, retorikai szinten legalábbis ahhoz kötődő – közzszolgálattal. Az útkeresés két szélső értékét a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program víziója, azaz az „erős állam” és „a közjogi alapokon álló, stabil, kiszámítható, speciális szakmai-etikai elvárásokra épülő közzszolgálat”,²²⁶ valamint az állami tisztviselőkéről szóló 2016. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Áttv.) tetten érhető nyitott és rugalmasabb közzszolgálat programja képviselte.²²⁷ Megítélésem szerint a helyzet azonban nem ilyen egyszerű, tudniillik nem arról van szó, hogy a jogalkotó a Kit.-tel (és annak elfogadását követően a későbbi törvényekkel) végképp eldöntötte volna, hogy a Kit. szerinti megoldást fogadja el érvényesnek „innentől kezdve” a közzszolgálat valamennyi szegmentumára. Ugyanis a Kit. valóban szakított a klasszikus életpályamodell-szerű közzszolgálat gondolatával, sok tekintetben a helyi munkáltatói szintet is bevonva a normák kialakításának folyamatába (és ezzel bizonyos mértékű decentralizációt is megvalósított), ugyanakkor a zárt közzszolgálati rendszerekre jellemző megoldásokat is jelentős súllyal alkalmaz – ideértve a központosított létszámgazdálkodást, az összeférhetetlenségre, a hivatásetikára vonatkozó rendelkezéseket, a jogviszonyba történő egyoldalú szolgálatadói beavatkozás lehetőségeinek a kiterjesztését –, egyben pedig kizárja a magánmunkajogi szabályozásra jellemző sajátosságokat, különös tekintettel a kollektív alkura. Mindez alapján úgy tűnik, nem arról van szó, hogy a magyar közzszolgálat egyik vagy másik „nyugati” útra tért volna, hanem inkább arról, hogy a magyar közzszolgálati szabályozás egy önálló minőséget teremtett, ezzel pedig ismét egy unikális, mondhatni, „unortodox” szabályozást valósított meg. Ludányi Dávid is észrevételezi, hogy a Kit.-ben a decentralizáció mellett a centralizációs vonások is megjelennek, azok – szavaival élve – sajátos

²²⁶ HAZAFI 2023: 16.

²²⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is magában hordozta a kettősséget, mert az erőteljes centralizáció mellett szervezeti szintű reformtörekvései jól illeszkedtek a New Public Management koncepciójába. Lásd erről részletesen: ROSTA 2012: 32–33 és 57.

„egyveleget” alkotnak a magyar közszolgálati jogi szabályozásban, és ezzel lényegében a zártabb és a nyitottabb rendszerek egyfajta „heterogén együttélése” valósult meg.²²⁸

A magyar közszolgálati jogi szabályozásban a kezdeti, 1990-es évek elején megalkotott, a felszínen kétségkívül a zárt rendszer vonásait tükröző közszolgálatot több területen felváltotta egy *nyíltabb megközelítés*. A tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok stabilitása – többek közt a rugalmasság és a hatékonyság kívánalmának hangoztatása²²⁹ és gyakorlatba ültetése következtében is – erodálódik, ezzel párhuzamosan a munkáltatói hatalom és a mérlegelési jogkör egyre erősödik. Ebből okszerűen levonható lenne az a következtetés, hogy a magyar közszolgálat az utóbbi évtizedben a nyílt közszolgálat irányába tett jelentős lépéseket. A helyzet azonban nem ennyire egyszerű, ugyanis a közszolgálati jogi szabályozás – a széttagoltságból következően is – nem valamennyi jogállás tekintetében mozdult el ebbe az irányba. Bizonyos státuszok esetén ugyanis még tartja magát a zárt közszolgálat jegyeit magán viselő megközelítés, illetve megállapítható, hogy ha el is mozdult egy „nyíltabb” rendszer irányába meghatározott jogintézmények tekintetében, azt nem következetesen teszi. Így a közszolgálat egészét illetően kétséges, hogy a jogalkotó valóban döntött volna a nyílt rendszer felé mozdulásról. Az mindenesetre rögzíthető – egyetértve Hazafi Zoltánnal –, hogy a közszolgálatban bekövetkező legutóbbi változások *paradigmaváltásról* tanúskodnak.²³⁰ A magyar megoldás azonban nem egy létező, „kipróbált” mintát követ, és nem egy jól kiszámítható utat jár

²²⁸ LUDÁNYI 2023: 148.

²²⁹ Lásd például a hatékonysági szempontok hangoztatását az álláshelyalapú létszámgazdálkodás rendszerének bevezetése kapcsán (LUDÁNYI 2019a). A 2018 végén hatályát veszített Átv. javaslatához fűzött indokolás például a következőképpen fogalmazott: „[a] mai magyar államreform hangsúlyosan helyezi a középpontba a tisztviselők személyét, tudását, munkáját és teljesítményét, sőt e teljesítménynek a hatékonyságát. Miközben a mai ember szinte lépést sem tud tenni a tisztviselők munkája, segítő keze vagy éppen ellenőrző tekintete nélkül, a kormányzat alapvető érdeke, célja és értéke, hogy a tisztviselők e munkájukat egyre jobban lássák el” (T/10267. számú törvényjavaslat indokolással – az állami tisztviselőkről szóló törvény. Általános indokolás.).

²³⁰ Lásd: HAZAFI 2023. Vö. LUDÁNYI 2023: 147.

be, hanem egy egyedi sajátosságokat tükröző, új minőséget hoz létre a közszolgálati jog szabályozásában.

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK
ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE
A KÖZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

Demográfia

Az öregedés és a demográfiai változások hatása

Magyarországon folyamatosan csökken a népesség, az *előregedő társadalmak* sajátosságai érvényesülnek. Az alacsony születési ráta és a növekvő várható élettartam következtében az aktív korú lakosság aránya csökken, miközben az idősebb korosztályé folyamatosan növekszik.²³¹ A központi közigazgatás személyi állományának átlagéletkora az Európai Unióban 47,1 év, Magyarországon pedig 43,8 év.²³² A V4-országok között is kedvező, hiszen Lengyelországban 44,0 év, míg Csehországban 46,3 év.²³³ Ez a tendencia nemcsak a munkaerőpiacot, hanem a közszolgálatot is új kihívások elé állítja, különösen a tudásmegtartás és az utánpótlás biztosítása terén.

A demográfiai fejlődés hatása a közszolgálatra

Az idősödés és a jelentős mértékű fluktuáció problémáját a Kormány is észlelte. A közalkalmazotti vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állók számára létrehozott, a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat célja kettős volt: egyrészt a *fiatalok munkához jutásának elősegítése* az idősebb, nyugdíjas korú dolgozók foglalkoztatásának korlátozásával, másrészt a költségvetési szervek *hatékonyabb működésének* előmozdítása. A kormányhatározat értelmében

²³¹ Lásd: Központi Statisztikai Hivatal [é. n. b].

²³² PAKSI-PETRÓ 2024: 14.

²³³ PAKSI-PETRÓ 2024: 14.

az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek foglalkoztatását kormányzati engedélyhez kötötték, amit kizárólag különösen fontos munkáltatói érdek vagy alaptevékenységhez köthető indok esetén lehetett kérvényezni.²³⁴

A szabályozást a gyakorlati tapasztalatok és a munkaerőpiaci változások alapján többször *felülvizsgálták*. Már 2015-ben módosításokat vezettek be annak érdekében, hogy bizonyos munkakörökben – például felsőoktatási intézmények oktatói, kutatói és rehabilitációs orvosszakértők – az engedélyezési eljárás alól mentesüljenek.²³⁵

A nyugdíjkorhatárt betöltött személyek foglalkoztatásának korlátozásával új álláshelyek nyíltak meg, amelyeket elsősorban a fiataloknak szántak. A Kit. bevezette az *álláshelyalapú létszámgazdálkodást*, amelynek célja a kormányzati igazgatási szervek létszámának optimális meghatározása és alakulásának nyomon követése.²³⁶ A jogalkotó ezzel a minőséget helyezte előtérbe a mennyiséggel szemben: kevesebb, de jobban megfizetett tisztviselő alkalmazását szorgalmazva. Ez kedvező intézkedés a kormányzati igazgatás iránt érdeklődő fiatalok számára, hiszen a bértömeg-gazdálkodás és a senioritás elvének felszámolásával már *pályakezdőként is versenyképes illetményhez* juthatnak, elősegítve a fiatal munkaerő megtartását.²³⁷ A fluktuációs nehézségek kezelésében is hatékony eszköz lehet a versenyképes illetmény, valamint a pályakezdő fiatalok mentorálása. A Z generáció számára fontos a rugalmas munkaidő, az önmegvalósítás, a motiváló légkör és a versenyképes fizetés.²³⁸

Tudásátadás, mentorálás

A *mentorálás* számos formában megvalósulhat. Tapasztalt munkatárs mentorálhat egy új belépőt, vezető irányíthat egy csoportot, vagy egy adott területen tehetséges személy oszthatja meg tudását másokkal. Mindazonáltal a mentorálás formája leginkább a szervezeti hagyományokhoz és kultúrá-

²³⁴ 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről.

²³⁵ 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat.

²³⁶ Kit. 54. §.

²³⁷ HAZAFI–LUDÁNYI 2022: 80.

²³⁸ FODOR–JÄCKEL–NAGY 2017: 149.

hoz igazodik. Formalizált keretek között Magyarországon három jelentős program létezik a közszolgálatban.

A *Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram* (a továbbiakban: MKÖ) a magyar kormány kiemelt tehetséggondozó programja, amely a friss diplomások pályakezdését segíti a központi közigazgatásban.²³⁹ A 10 hónapos program során a résztvevők hét hónapot Magyarországon, három hónapot pedig külföldi szakmai gyakorlaton töltenek el. A program célja, hogy a fiatal szakemberek széles körű tapasztalatokat szerezzenek, és elköteleződjenek a közszolgálati karrier iránt. Az ösztöndíjasokat dedikált mentor támogatja, aki segíti a munkavégzésüket és a személyes fejlődésüket.²⁴⁰ Az MKÖ egyedülálló lehetőséget kínál a szakmai hálózatépítésre, miközben magas színvonalú képzési programmal egészíti ki a gyakorlatot. A program sikerességét jól mutatja, hogy az ösztöndíjasok közel 90%-a a közigazgatásban helyezkedik el a program befejezésével. Az MKÖ így nem csupán egyéni karrierépítési lehetőség, hanem a közszolgálati utánpótlás biztosításának stratégiai eszköze is.

Egyetemista hallgatók számára az utóbbi években új lehetőségként jelent meg a *részmunkaidős kormánytisztviselői foglalkoztatás*, amely egyben a szakmai gyakorlat teljesítésének is kiváló módja lehet. Ez a foglalkoztatási forma lehetővé teszi, hogy a hallgatók tanulmányaik mellett heti 20 órában dolgozzanak valamelyik minisztériumban, miközben zökkenőmentesen folytathatják tanulmányaikat. A program célja, hogy gyakorlati tapasztalatokat nyújtson, és bevezesse a hallgatókat a közigazgatás működésébe. A részmunkaidős foglalkoztatás előnye, hogy a hallgatók már tanulmányaik során megszerezhetik azokat a kompetenciákat, amelyek elengedhetetlenek a közigazgatási pályán. A munkavégzést egy tapasztalt mentor támogatja, aki segíti a beilleszkedést és a szakmai fejlődést.²⁴¹ A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium és a Miniszterelnöki Kormányiroda is közreműködik e gyakorlat működtetésében.

²³⁹ 52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról 1. §.

²⁴⁰ 52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet 13. §.

²⁴¹ SZILÁGYI 2024.

A szakmai gyakorlat kiemelt szerepet tölt be a felsőoktatásban, hiszen a hallgatók számára ez az elsődleges lehetőség arra, hogy a tanulmányaik során megszerzett elméleti tudást gyakorlati tapasztalatokkal egészítsék ki.²⁴² A szakmai gyakorlat a felsőoktatási szakképzésben, alap-, mester- és osztatlan képzésben egyaránt kötelezően teljesítendő, részben önálló hallgatói tevékenység. A gyakorlatorientált szakok esetében külső gyakorlólhelyen – például minisztériumban – vagy felsőoktatási intézményi gyakorlólhelyen végezhető el.²⁴³

A Pénzügyminisztérium például olyan szakmai gyakorlati programot alakított ki, amely a szervezet működéséhez illeszkedik. A végzős hallgatók számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy egy 6 hónapos, heti 40 órás gyakorlat keretében megismerjék a minisztérium tevékenységét, és hallgatói munkaszerződéssel, meghatározott díjazás mellett dolgozzanak. A legkiemelkedőbb hallgatók számára a program után továbbfoglalkoztatási lehetőséget is kínálnak.

A KÖFOP-2.1.5 projekt keretében dolgozták ki „A pályakezdők beillesztését támogató mentori rendszer”-t, azaz a *közszolgálati mentori program* módszertanát, amely a közigazgatási és rendvédelmi pályakezdők szakmai fejlődését, beilleszkedését és karrierépítését támogatja. A program célja, hogy a mentorok segítségével a hallgatók megszerezzék az adott szakterületen szükséges speciális tudást, miközben motivációjuk is erősödik a közszolgálati pálya iránt.²⁴⁴ Emellett a mentorok támogatják a hallgatók szervezeti kultúrába való integrációját, bemutatva a szervezet értékeit és elvárásait. A mentoráltak megismerhetik a közszolgálati karrier lehetőségeit, és személyre szabott iránymutatást kapnak, amely hosszú távon is segítheti őket szakmai és vezetői céljaik elérésében. A módszertan különösen hasznos a hallgatók számára, mert nemcsak szakmai tapasztalatot és tudást, hanem értékes kapcsolatrendszert is nyújt.²⁴⁵ Az ilyen mentorprogramok hozzájárulnak ahhoz, hogy a közszolgálatban felkészült és elhivatott szakemberek dolgozzanak, erősítve a szolgáltató állam megvalósítását.

²⁴² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 108. § 36. pont.

²⁴³ 2011. évi CCIV. törvény 85. § (3) bekezdés.

²⁴⁴ KRAUSS–MAGASVÁRI–SZAKÁCS 2018: 12–28.

²⁴⁵ KRAUSS–MAGASVÁRI–SZAKÁCS 2018: 140–147.

Digitális átalakítás

Egyre több szakpolitikai területen merül fel az igény a digitális ügyintézés és a modern online megoldások alkalmazására, amelyek hatásait már a mindennapi életben is tapasztalhatjuk. Magyarországon számos sikeres digitalizációs kezdeményezés indult, amelyek jelentősen javították az állampolgárok felhasználói élményét a digitális ügyintézés során. Ilyen például az *e-SZJA online felület*, amely jelentősen megkönnyíti a személyi jövedelemadó bevallását, az előre feltöltött adóbevallási tervezettel és a felhasználóbarát felülettel.²⁴⁶ A sikerek ellenére azonban még mindig számos közszolgáltatási terület létezik, ahol az állampolgárok különböző szabályozási vagy technológiai akadályokkal szembesülnek, amelyek megnehezítik az ügyintézt.

A *Digitális Jólét Program (DJP)* 2015 végén indult, az InternetKon nemzeti konzultáció eredményeként. Célja, hogy minden magyar állampolgár és vállalkozás számára elérhetővé váljon a digitális fejlődés előnye. A program keretében a Kormány különböző stratégiákat dolgozott ki, mint például a Digitális Oktatási,²⁴⁷ Exportfejlesztési és Startup Stratégiákat,²⁴⁸ amelyek elősegítik a digitalizáció gyors ütemű terjedését. A *Digitális Jólét Program 2.0 (DJP2.0)* bővítése 2017-ben történt, és új célokat fogalmazott meg a digitális infrastruktúra fejlesztésére, az oktatás digitalizálására és az internet hozzáférhetőségének biztosítására. A DJP2030 a program jövőbeli irányvonalát mutatja, kiemelve a digitális államkormányzást és a szuverenitás megőrzését a globalizált digitális környezetben. 2020-ban létrejött Magyarország *Mesterséges Intelligencia (MI) Stratégiája*, amely célul tűzi ki a mesterséges intelligencia alkalmazásának előmozdítását a gazdaság, az oktatás és a közszolgálat területén, miközben a nemzetközi versenyképesség növelésére és a technológiai fejlődéshez való alkalmazkodásra

²⁴⁶ 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról 12/C. §.

²⁴⁷ Lásd: 1536/2016. (X. 13.) Korm. határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról.

²⁴⁸ Lásd: 1491/2016. (IX. 15.) Korm. határozat a digitális termékek és szolgáltatások exportjának növeléséről, Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiájáról.

is fókuszál.²⁴⁹ Mindezek eredményeként a közzszolgálat digitalizációja is erőteljesen zajlik.

A legújabb innováció a *Digitális Állampolgárság Program*, amelynek célja, hogy egységes, egyszerű és felhasználóbarát digitális környezetben tegye lehetővé az állampolgárok és a kormányzat közötti kapcsolattartást, különös figyelmet fordítva a mobil eszközökön keresztüli hozzáférhetőségre. A digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.) 2024. július 1-jén lépett hatályba.²⁵⁰ A program az ügyintézés digitalizálását és optimalizálását helyezi előtérbe, a leggyakrabban igénybe vett közigazgatási folyamatokat kiemelve. Az egységes digitális szolgáltatások, mint például az e-Személyazonosítás, e-Dokumentumkezelés és e-Fizetés, lényegesen leegyszerűsítik az állampolgárok ügyintézési folyamatait. A program kibebiztonsági irányelveket és fejlesztési szttenderdeket határoz meg a digitális szolgáltatások megbízhatóságának és adatbiztonságának garantálására. A jogszabályi környezet modernizálásával a digitális állampolgárság szolgáltatásai zökkenőmentesen működhetnek, összhangban az Európai Unió irányelveivel. A program nemcsak az ügyintézés online térbe helyezését célozza, hanem valós folyamatoptimalizálásra is törekszik, biztosítva az állampolgárok elégedettségét és a közigazgatás hatékonyságát. A fejlesztési folyamat részeként 2025. január 16-án megszűnik az Ügyfélkapu azonosítási portál, amely helyett az *Ügyfélkapu+* és a Digitális Állampolgárság Program lesz használható.²⁵¹

Táv munka, otthoni munkavégzés

A Kit. 125. §-a rögzíti a *táv munka*, míg a 126. §-a az *otthoni munkavégzés* szabályait a kormányzati igazgatásban. A 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet

²⁴⁹ Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020.

²⁵⁰ Lásd: 2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól.

²⁵¹ Dáptv. 119. § (5) bekezdés.

22. §-a határozza meg ezek közös részletszabályait.²⁵² A távmunkavégzés vagy otthoni munkavégzés akkor lehetséges, ha az álláshely feladatai és az adatok védelmére vonatkozó követelmények lehetővé teszik a munkavégzést a kormánytisztviselő számára a kormányzati szerv székhelyétől elkülönült helyen, számítástechnikai eszközök segítségével.²⁵³ A távmunkára vagy otthoni munkavégzésre vonatkozó megállapodásról a munkáltatónak a beosztási okiratban is rendelkeznie kell.²⁵⁴

A *távmunka* olyan tevékenység, amelyet a kormánytisztviselő a munkáltatótól elkülönült helyen végez, számítástechnikai eszközök segítségével, és amelynek eredményét elektronikusan továbbítják.²⁵⁵ A távmunka munkáltatóval kötött megállapodás alapján történhet, és a munkáltató biztosítja a szükséges eszközöket, ha eltérő megállapodás nincs.²⁵⁶ Az eszközök kizárólag munkavégzésre használhatók, és a munkáltató köteles tájékoztatást adni a kormánytisztviselőnek az ellenőrzésről és az eszközhasználat szabályairól.²⁵⁷ Az ellenőrzés módját a munkáltató határozza meg, és nem jelenthet aránytalan terhet a kormánytisztviselő számára.²⁵⁸ A részletes szabályokat kormányrendelet határozza meg, amely alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója szabályzatot alkot. Rendszerint a munkáltatói jogkör gyakorlója az adott szerv közszolgálati szabályzatában rendelkezik az irányadó eljárásrendről.

A kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása alapján a kormánytisztviselő *otthoni munkavégzést* végezhet, ha a munka jellege ezt lehetővé teszi, és nem okoz aránytalan sérelmet a munkáltató vagy a kormánytisztviselő számára.²⁵⁹ A megállapodásnak tartalmaznia kell a munkavégzés idejét, feladatait, valamint a kapcsolattartás és az elvégzett

²⁵² 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről.

²⁵³ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdés b) pont.

²⁵⁴ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 22. § (2) bekezdés.

²⁵⁵ Kit. 125. § (1) bekezdés.

²⁵⁶ Kit. 125. § (2) bekezdés.

²⁵⁷ Kit. 125. § (7) bekezdés.

²⁵⁸ Kit. 125. § (8) bekezdés.

²⁵⁹ Kit. 125. § (2) bekezdés.

munka leadásának módját és időpontját.²⁶⁰ A vonatkozó kormányrendelet szerint az otthoni munkavégzéshez a kormánytisztviselő saját eszközeit kell biztonsági előírásokkal ellátni, és kizárólag az arra biztosított hivatalos elektronikus levelezőrendszert használhatja a kapcsolattartásra.²⁶¹ A munkáltatói jogkör gyakorlója normatív utasításában részletszabályokat határozhat meg.

A *koronavírus-járvány* idején ösztönözte a Kormány az otthoni munkavégzést a munkavállalók egészsége érdekében, ám azóta visszaállt a munkahelyi személyes feladatellátás.²⁶² Manapság a távmunka és az otthoni munkavégzés nem szokványos a közszolgálatban. A hivatali rendszer, valamint a dokumentumok biztonságos és papíralapú kezelése miatt a munkáltatói jogkör gyakorlója általánosan nem engedélyezi. Megjegyzendő, hogy a Z generáció munkavállalásának egyik legfontosabb pillére a rugalmas munkavégzés, amelynek gyakorlati lehetőségét megteremtve növekedne a közszolgálatban elhelyezkedő pályakezdők és fiatalok száma.

A decentralizációt és a dekoncentrációt szolgáló szervezeti reformok

A *decentralizáció* lényege, hogy a helyi sajátosságokra figyelemmel történjen meg az igazgatás. Decentralizált szervezetnek tekintjük a helyi önkormányzatokat, ahol a helyi közösségek akarata közvetlenül érvényesül.²⁶³ A Kttv. szabályozza személyzetük jogállását, amely a szenioritás elvén kialakított, egységes közszolgálati szabályozásra törekedett, ám mára a törvény lényegében „kiüresedett”, azaz a köztisztviselők és az ügykezelők maradtak e törvény hatálya alatt.²⁶⁴ A dekoncentráció jelentésében tükrözi, hogy a döntéshozás és az ügyintézés nem a hatalomgyakorló intézmény központjában történik, hanem általános keretszabályok mentén az állampolgárok számára

²⁶⁰ Kit. 125. § (3) bekezdés.

²⁶¹ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdés.

²⁶² Magyarország Kormánya [é. n.].

²⁶³ LINDER 2007: 36–51; HEGYESI 2024: 1447–1470.

²⁶⁴ LUDÁNYI 2021: 1314–1315.

elérhető közelségben.²⁶⁵ A területi államigazgatási szervek, így a fővárosi és a vármegyei kormányhivatalok a Kormány által irányított Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szoros alárendeltségében működnek, mégis az ország számos pontján nyújtanak segítséget az ügyintézésben, és közreműködnek a döntések végrehajtásában. A kormányhivatali dolgozók kormánytisztviselőnek minősülnek, így 2019 óta a Kit. szabályozza jogviszonyukat.²⁶⁶

A decentralizáció és a dekoncentráció hatása a HRM-re

A humánerőforrás-menedzsment (HRM) folyamatainak szabályozása téren több ponton is *ellentmondás* tapasztalható. A Kit. a személyzetpolitikai döntések jelentős részét – például az álláshelyek betöltésének feltételeit és a kiválasztási eljárást – a munkáltatói jogkör gyakorlójára bízta.²⁶⁷ Ezzel szemben a Kttv. hatálya alatt a képzési követelményeket kormányrendelet szabályozza, így központi szinten határozzák meg az egyes feladatkörök betöltéséhez szükséges előírásokat.²⁶⁸ Ez a kettősség különösen szembetűnő, ha figyelembe vesszük a decentralizáció és a közjogi dereguláció szerepét. Az autonómiával rendelkező szervezetek esetében, például a kormányzattal szemben független intézményeknél, indokolt, hogy a szakképzési követelmények meghatározása a szervezen belül történjen, hiszen az autonómia biztosítása érdekében nem célszerű a központi beavatkozás. Ezzel szemben az önkormányzatok esetében – noha azok szintén autonóm szereplők – szigorú, közjogi szabályozás határozza meg a működés kereteit, és nem engedik meg, hogy a szakképzési előírásokat maguk alakítsák ki. Még élesebben kirajzolódik az *ellentmondás* a Kit. alá tartozó kormányzati igazgatási szerveknél, amelyek teljes mértékben alárendeltek a kormánynak, és nincs sem autonómiájuk, sem különleges jogállásuk. Felmerül a kérdés, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója milyen mértékben és intenzitással él ezekkel a jogintézményekkel, különösen

²⁶⁵ LINDER 2007.

²⁶⁶ Kit. 2. § (4) bekezdés.

²⁶⁷ Kit 58. §.

²⁶⁸ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól.

annak fényében, hogy a személyzeti döntések terén nincs megalapozott indok ilyen széles körű önállóság biztosítására.

Kompetenciaalapú kiválasztás

A kiválasztás a humánerőforrás-menedzsment egyik legfontosabb eszköze, amely a munkalehetőségek követelményeinek és a pályázók tulajdonságainak összevetésével megbízhatóan képes rangsorolni az álláshely betöltésére alkalmas jelölteket.²⁶⁹ A toborzás és a pályázatás folyamata még a kiválasztást megelőzően döntő jelentőségű a személyi állomány minősége szempontjából.²⁷⁰ A magyar közzolgálati állásportál, *Közzolg-állás* néven, lehetőséget biztosít a közzsolgálat valamennyi intézményének pályázatásra.²⁷¹ A kiválasztási eljárás történhet a szervezetben helyben kialakított módszertan szerint vagy a Kormányzati Személyügyi Központ bevonásával.²⁷² A *kompetenciamérés* történhet személyes interjún, kompetenciateszten vagy ezek kombinációjával az ideális pályázó kiválasztása érdekében. A vezető kiválasztási eljárás kötelező eleme a kompetenciateszt elvégzése.²⁷³

A továbbképzés fejlesztése

A közigazgatási továbbképzési rendszer fejlesztése és működtetése a Nemzeti Közzsolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézetének (a továbbiakban: KTI) feladata.²⁷⁴ A személyügyi központ vezetője felel a kormányzati és közzsolgálati jogviszonyban dolgozók képzésének, továbbképzésének és átképzésének irányításáért, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel összefüggő feladatok ellátásáért.²⁷⁵ 2019-től a tisztviselők továbbképzési

²⁶⁹ SZABÓ 2013: 5.

²⁷⁰ JUHÁSZ – MATISCSÁKNÉ LIZÁK 2013: 83–85.

²⁷¹ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet.

²⁷² 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 4. §.

²⁷³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 17. és 22. §.

²⁷⁴ Kit. 97. § (2) bekezdés.

²⁷⁵ Kttv. 26. § (8) bekezdés.

kötelezettségeit vezetői döntésen alapuló lehetőséggé alakították, hasonlóan az előmeneteli vizsgakövetelményekhez.²⁷⁶ A Kit. új alapokra helyezte a közigazgatás tisztviselőinek jogállását, és nagyobb hatáskört adott a vezetőknek, amellyel felváltotta a kötelező és egységes továbbképzési pontrendszert.²⁷⁷ A KTI felelős közel 1400 közigazgatási szerv éves tervkészítési folyamatának koordinálásáért, amelyet 72 000 tisztviselő vesz igénybe. A ProBono rendszer nagyságrendileg évi 130 000 felhasználót szolgál ki fejlesztő tananyagokkal.²⁷⁸ A KTI hatáskörébe tartozik a közszolgálati továbbképzés, ideértve a vezetőfejlesztést, a szakirányú továbbképzések lebonyolítását és a közszolgálati vizsgák szervezését is. A közszolgálati továbbképzés célcsoportját több foglalkoztatotti csoportra vonatkozó jogszabály határozza meg.²⁷⁹ A képzés részletes szabályait kormányrendeletek tartalmazzák.²⁸⁰ A rendszer biztosítja a közigazgatás tisztviselőinek folyamatos fejlődését és a szükséges kompetenciák biztosítását.²⁸¹

Adat- és tényalapú kormányzati döntéshozatal

A *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer* (a továbbiakban: KSZDR) a Kormány személyügyi információs rendszere. Ennek célja, hogy a közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodás hatékonyságát és szakszerűségét egy korszerű, moduláris informatikai rendszerrel támogassa, amely a stratégiai munkaerő-tervezés alapja.²⁸² A rendszer négy fő komponensből áll: a Közszolgálati Személyügyi Interfész (a továbbiakban: KÖSZI),

²⁷⁶ Kit. 97. § (1) bekezdés.

²⁷⁷ KIS-KLOTZ 2022: 8–28.

²⁷⁸ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet 2022: 18–20.

²⁷⁹ Lásd: Kit., Kttv., Küt.

²⁸⁰ Lásd: 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselő továbbképzéséről; 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről; 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

²⁸¹ 23/2024. (VII. 25.) KTM utasítása a közszolgálati továbbképzés egységes minőségirányítási szabályzatáról.

²⁸² HAZAFI-SZEKÉR 2021: 1335–1360.

a Döntéstámogató Központ (a továbbiakban: DTK), a Személyügyi Támogató és Nyilvántartó Rendszer (a továbbiakban: SZTNYR), valamint az Álláshely Nyilvántartó Rendszer (a továbbiakban: ÁNYR). A KÖSZI felel az adatkapcsolat biztosításáért a forrásrendszerekkel, lehetővé téve az adatok nyilvántartását, lekérdezését és kezelését. A DTK anonim statisztikai elemzéseivel segíti a demográfiai folyamatokat, valamint a jogszabályi változások hatásainak értékelését. Az SZTNYR kötelező jelleggel támogatja a rendvédelmi és kormányzati igazgatási szervek személyügyi folyamatait, egységes kezelést biztosítva. Az ÁNYR az álláshelyek nyilvántartásával támogatja a létszámgazdálkodási döntések előkészítését.²⁸³ A KSZDR integrált működése megkönnyíti az adatok egységes elemzését, modern HR-eszközökkel támogatva a folyamatokat, beleértve a prediktív analitikát, amely új technológiák és munkavégzési lehetőségek feltárására is alkalmas. A rendszer jogszabályi háttérét a 2020. évi CLXII. törvény és annak végrehajtási rendelete, a 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet biztosítja, amelyek a KSZDR működését és jogállási szabályait határozzák meg.

A közszolgálat másik jelentős döntéshozó platformja a *közzszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer* (a továbbiakban: TÉR). 2013-ban indult el a közzszolgálati tisztviselők értékelése céljából, akkor még kötelező feladatként. A közzszolgálati személyi állomány széttöredezett szabályozása miatt eltérő jogok és kötelezettségek fűződnek a rendszer használatához. A köztisztviselők,²⁸⁴ a rendvédelemben²⁸⁵ és a honvédelemben²⁸⁶ foglalkoztatottak számára kötelező, míg a kormánytisztviselők egy évben egyszer kérhetik a teljesítményük értékelését.²⁸⁷ A TÉR elsődleges célja a közzszolgálatban foglalkoztatottak teljesítményének javítása, amely a szükséges

²⁸³ 159/2021. (III. 31.) Korm. rendelet a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról szóló 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról.

²⁸⁴ Kttv. 130. §.

²⁸⁵ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról 111. § (1) bekezdés.

²⁸⁶ 6/2024. (VI. 28.) HM rendelet a hivatásos és szerződéses állomány tagjára vonatkozó személyügyi szabályokról 64. § (1) bekezdés.

²⁸⁷ Kit. 96. § (1) bekezdés.

kompetenciák fejlesztésén keresztül hatékonyan hozzájárul a szervezeti célok megvalósításához. Az egyéni és szervezeti fejlődés eredményesebben érhető el, ha a vezetők visszajelzést adnak a munkatársaik számára, amelyben rámutatnak a fejlesztendő kompetenciákra. A TÉR értékelés elektronikusan zajlik az értékelő és az értékelt számára is.²⁸⁸

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott következtetéseinket SWOT-analízis formájában összegezzük (4. táblázat).

4. táblázat: A magyar közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
– a magyar közszolgálat hagyományos, jól meghatározott jogi és szervezeti keretrendszeren alapul, amely biztosítja az állam működésének folytonosságát – az elektronikus ügyintézés, például a Digitális Állampolgárság Program, folyamatosan bővül, megkönnyítve az állampolgárok és a vállalkozások számára a közigazgatási kapcsolattartást – az országos és területi szinteken működő szervek biztosítják a közszolgáltatások elérhetőségét minden állampolgár számára – a jogi szabályozás rugalmassága az utóbbi években jelentősen bővült, a munkáltatói jogkör gyakorlója számára széles mérlegelési lehetőségeket biztosít – a közszolgálatba bekerülés, a jogviszony módosítása és megszüntetése viszonylag egyszerű – az illetmény meghatározása körében a munkáltatónak széles mérlegelési lehetőségei vannak a kormányzati igazgatási szerveknél	– a közszolgálat bérezése elmarad a magánszektorhoz képest, ami nehezíti a tehetségek bevonzását és megtartását – a hierarchikus és bürokratikus struktúra gyakran lassítja a döntéshozatalt és az innováció bevezetését, emellett az otthoni munkavégzés és a távmunka sem valósul meg a gyakorlatban – a kisebb települések hivatalaiban gyakran kevesebb erőforrás és szakképzett munkaerő áll rendelkezésre – az élethosszig tartó tanulás és a modern kompetenciák fejlesztése (például digitális készségek) nem mindenhol kap kellő hangsúlyt, így nehezen alkalmazkodnak a tisztviselők a változásokhoz – a közszolgálati jogviszonyok stabilitása csökkent, az előmenetel a kormányzati igazgatáson belül nem automatikus, a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a kinevezést, a pályabiztonság és a kiszámíthatóság erodálódott – a szabályozás jelentősen fragmentált, számos különböző jogviszonnyal és bizonyos esetekben nem kellően alátámasztható eltérésekkel

²⁸⁸ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

LEHETŐSÉGEK

- az új generációk belépésével friss szemlélet és innovatív megoldások jelenhetnek meg a közigazgatásban
- az EU és más országok bevált modelljeinek adaptálása a hatékonyság növelése érdekében, elősegítve a tudástőke megőrzését és a hosszú távú elköteleződést
- a Covid-19 tapasztalataira építve rugalmasabb munkaszervezési formák kialakítása (otthoni munkavégzés, törzsidő és távmunkavégzés megvalósítása)
- a közigazgatási folyamatok automatizálásával csökkenthető az adminisztratív terhelés, javítva a hatékonyságot; a digitalizáció és a mesterséges intelligencia felhasználóbarát alkalmazásának ösztönzése
- a jogalkotó széles mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik a szabályozás kialakítása során, így a jogszabályok módosítása viszonylag könnyű

VESZÉLYEK

- a közszolgálat alacsony bérszínvonala miatt növekszik a munkaerő-elvándorlás a magánszektorba vagy a külföldre távozó szakemberek száma
- az idősebb generációk nyugdíjba vonulása; az alapvetően előregedő társadalomban nehéz lehet a szakképzett utánpótlás megtalálása
- az informatikai rendszerek és készségek fejlesztésének hiánya akadályozhatja a közigazgatás hatékonyságát
- hosszú távon kérdéses, hogy a kiszámíthatóság és a stabilitás mennyiben befolyásolja a közszolgálat munkaerő-megtartó képességét

Forrás: a szerzők szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Törvények

1989. évi VII. törvény a sztrájkokról
 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
 1995. évi CXVIII. törvény a személyi jövedelemadóról
 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról
 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásodról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról
2011. évi CXCIX. törvény a közszerológati tisztviselőkről
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról
2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről
2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról
2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
2020. évi CLXII. törvény a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről
2022. évi XXV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről
2022. évi LXXIV. törvény egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról
2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról
2023. évi LV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről
2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól

Kormányrendeletek

- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszerológati tisztviselők képzési előírásairól
273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszerológati tisztviselők továbbképzéséről
52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról
88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről
89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről

- 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzésről
- 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról
- 159/2021. (III. 31.) Korm. rendelet a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról szóló 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben meghatározottól eltérő illetményesávok megállapításáról
- 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet a honvédek jogállásáról

Miniszteri rendelet

- 6/2024. (VI. 28.) HM rendelet a hivatásos és szerződéses állomány tagjára vonatkozó személyügyi szabályokról

Kormányhatározatok

- 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről
- 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról
- 1491/2016. (IX. 15.) Korm. határozat a digitális termékek és szolgáltatások exportjának növeléséről, Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiájáról
- 1536/2016. (X. 13.) Korm. határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról

Normatív utasítás

23/2024. (VII. 25.) KTM utasítása a közszolgálati továbbképzés egységes minőségirányítási szabályzatáról.

Kormány közleménye

Kormány közleménye (MK 1994/8.). Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról. Online: <https://jogkodex.hu/doc/2590106>

Törvényjavaslatok

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló T/45. számú törvényjavaslat indokolása. Általános indokolás.

T/10267. számú törvényjavaslat indokolással – az állami tisztviselőkről szóló törvény. Általános indokolás.

Irányelvek

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Irodalom

BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.

BERKE Gyula (2019): Kollektív intézmények a közszolgálati jogban. In KISS György (szerk.): *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 289–304.

BERKI Erzsébet (2022): Sztrájkok és beavatkozások. *Munkajog*, (4), 40–49.

BOSSAERT, Danielle (2005): *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations? Luxembourg: Survey for the*

- 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, European Institute of Public Administration, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, June. Online: www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/lux/statusofpublicservants.pdf
- DEMMEKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The Future of Public Employment in Central Public Administration. Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012. Online: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2011_2_PL_The_Future_of_Public_Employment_in_Central_Public_Administrations.pdf
- FEIK Csaba szerk. (2019): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- FODOR Mónika – JÄCKEL Katalin – NAGY Orsolya (2017): Employer Branding a Z generáció szemével – Milyen munkahelyre vágnak és milyen szempontok alapján döntenek a munkahelyválasztásról a „Zk”. In CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes (2017): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században. VII. tanulmánykötet*. Budapest: Óbudai Egyetem, 145–153. Online: https://old2.kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/12_FodorMónika_JackelKatalin_NagyOrsolya.pdf
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- GYÖRGY István (2013): A közzszolgálat fogalma, a közzszolgálati dolgozók köre. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó, 13–22.
- GYÖRGY István (2018a): A közzszolgálat fogalma, a közzszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 17–28.
- GYÖRGY István (2018b): A közzszolgálat alapelvei. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 29–39.
- GYÖRGY István (2019): Kormányzati személyzetpolitika és közzszolgálati pragmatika. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 111–126.
- GYÖRGY István [é. n.]: Közzszolgálat. In *Közzszolgálati Online Lexikon*. Online: <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/kozzszolgalat/>
- HAZAFI Zoltán (2012a): Bevezetés. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *A közzszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 15–19.

- HAZAFI Zoltán (2012b): Közzszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, (5)4, 2–9.
- HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, Különszám, 12–20.
- HAZAFI Zoltán (2018): A közzszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 53–63.
- HAZAFI Zoltán (2019a): A közzszolgálati személyzeti politika fogalma. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 19–26.
- HAZAFI Zoltán (2019b): A Magyar Program egységes közzszolgálati életpályamodelljének értelmezése. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 44–62.
- HAZAFI Zoltán (2023): *Paradigmaváltás a magyar közzszolgálatban*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára. A közzszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 78–104. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.5>
- HAZAFI Zoltán – SZEKÉR Enikő (2021): Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közzszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1335–1336. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>
- HEGYESI Zoltán (2024): A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből. *Belügyi Szemle*, 72(8), 1447–1470. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2024.v72.i8.pp1447-1470>
- HEGYESI Zoltán – JUHÁSZ Dezső (2021): A kormányhivatalok (39–50. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 114–141.
- HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 14(4), 15–29.
- HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia”. *Javaslat a közzszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetikre*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola – Munkajogi program.
- HORVÁTH István (2015): A közzszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közzszolgálati jogba*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 13–32.
- HORVÁTH István (2019): Fragmentált célkitűzések. A hazai közzszolgálati szabályozás strukturális megosztottságáról és mindennek legújabb törvényéről. In BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 184–199.

- HORVÁTH István (2022): A közszolgálati szabályozás három évtizede – fragmentáció vagy visszatérés. In ÁBRAHÁM Márta – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Exemplis discimus. Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Budapest: Kúria – Pázmány Press, 155–180.
- JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021a): A Kormány (5–15. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 53–68.
- JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021b): A kormányzati főhivatal és a központi hivatal (34–38. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 98–113.
- JUHÁSZ István – MATISCSÁKNÉ LIZÁK Marianna (2013): *Emberi erőforrás-gazdálkodás*. Eger: Esterházy Károly Főiskola. TÁMOP-4.1.2-A/1-11/1-2011-0021.
- KÁRTYÁS Gábor (2015a): Kollektív munkajog a közszolgálatban. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 145–155.
- KÁRTYÁS Gábor (2015b): Sine systema chaos. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája. *HR & Munkajog*, 6(7–8), 24–30.
- KELŐ Johanna (2020): Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. II. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(3), 14–20.
- KIS Norbert – KLOTZ Balázs (2022): A decentralizáció hatásai a kormánytisztviselők továbbképzésére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 8–28. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.1>
- KISS György (2005): *Munkajog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- KOVÁCS Éva – HAJNAL György (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 528–563.
- KRAUSS Ferenc Gábor – MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua (2018): A közszolgálati mentori rendszer bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In CSÓKA Gabriella – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *A közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási rendszerének fejlesztését szolgáló kutatások jelentései II*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 12–146.
- KUN Attila (2015): A munkavégzés szabályai: a jogviszony tartalma – jogok és kötelezettségek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, 184–194.
- KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(4), 88–105. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2884/2139>

- KUN Attila (2018): A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 80–105. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1259/581>
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000): A munkaviszony tartalma. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (szerk.): *A magyar munkajog I.* Budapest: Vince Kiadó.
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1(3), 36–51.
- LINDER Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori konferencia. 2013. június 6–7.* Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 197–216.
- LINDER Viktória (2018): A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(4), 76–95. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1174/498>
- LINDER Viktória (2020): Közszolgálati jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 3. 2024. november 13. Online: <https://ijoten.hu/uploads/kzszolgalti-jog.pdf>
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC.
- LUDÁNYI Dávid (2019a): Álláshelyalapú létszámgazdálkodás. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 41–54.
- LUDÁNYI Dávid (2019b): Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(4), 106–121. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.5>
- LUDÁNYI Dávid (2020): A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, (1), 42–51.
- LUDÁNYI Dávid (2021): A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 69(8), 1309–1334. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.2>
- LUDÁNYI Dávid (2022a): Regulation of Advancement and Salary Systems in the Hungarian Public Administration. *Belügyi Szemle*, 70(1) különszám, 35–52. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2022.1.2>
- LUDÁNYI, Dávid (2022b): Some Current Issues in the Establishment of the Civil Service Relationship – A közszolgálati jogviszony létesítésének egyes aktuális kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(2), 47–59.

- LUDÁNYI Dávid (2023): *A közszolgálati pragmatika egysége és különbsége. Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására*. PhD-értekezés. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- LUDÁNYI Dávid (2024): *Közzszolgálati jogi alapismeretek*. In SZALAI András (szerk.): *Közigazgatási alapismeretek új belépő tisztviselők számára*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 50–72.
- LUDÁNYI, Dávid (2025): *The Organisation and Officials of the Hungarian Public Administration*. In PAKSI-PETRÓ, Csilla (szerk.): *Generations in Public Administration 2024*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 15–42.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÉHES Tamás – TAKÁCS Eszter (2021): *A kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás (51–62/B. §)*. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 142–182.
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közzszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc: Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- MÉLYPATAKI Gábor (2022): *Szerződéses jogviszonyok a civil közzszolgálatban – különös tekintettel a jogviszonyok keletkezésére*. In ÁBRAHÁM Márta – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Exemplis discimus. Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Budapest: Kúria – Pázmány Press, 289–302.
- MORRIS, Gillian S. (2000): *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 20(2), 167–183. Online: <https://doi.org/10.1093/ojls/20.2.167>
- PAKSI-PETRÓ, Csilla szerk. (2024): *Generations in Public Administration*. Kutatási jelentés. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- PETROVICS Zoltán (2014): *Emberi erőforrás és közzszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- PETROVICS Zoltán (2018): *A közzszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása*. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(1), 140–159. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2786/2044>
- PETROVICS Zoltán (2019): *A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése*. In KISS György (szerk.): *A közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 177–200.
- ROMÁN László (1989): *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- ROSTA Miklós (2012): *Az új közzszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. *Polgári Szemle*, 8(3–6), 32–65.

- SZABÓ Szilvia (2013): *A közszolgálati életpálya modell – Emberi erőforrás áramlás a közszolgálatban – „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány.* Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- SZILÁGYI Dénes (2024): Középpontban az egyéni törődés. *NKE ÁNTK*, 2024. november 28. Online: <https://antk.uni-nke.hu/hirek/2024/11/28/kozeppontban-az-egyeni-torodes>
- VADÁSZ János (2006): *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása.* Budapest: Kossuth Kiadó.
- VÁRADI László (2014): Válságok és hullámmzások – a közszolgáltatás foglalkoztatási rendszerének változásai Európában. In FAZEKAS Károly – NEUMANN László (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2013.* Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft., 138–144.

Internetes források

- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030.* Budapest: Digitális Jólét Nonprofit Kft. Online: <https://digitálisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf>
- Központi Statisztikai Hivatal [é. n. a]: *A népesség, népmozgalom főbb mutatói.* Online: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0001.html
- Központi Statisztikai Hivatal [é. n. b]: *Népmozgalom, 2020.* Online: www.ksh.hu/docs/hun/xfp/idoszaki/nepmozg/nepmozg20/index.html
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában.* Online: www.infoter.eu/download/13/magyar-zoltan-kozigazgas-fejlesztési-program
- Magyarország Kormánya [é. n.]: *Koronavírus: fontos szerepet kaphat a home office a járvány elleni védekezésben.* Online: <https://kormany.hu/hirek/koronavirus-fontos-szeret-kaphat-a-home-office-a-jarvany-elleni-vedekezesben>
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet (2022): *Az élményszerű tanulás útján. A közszolgálati továbbképzés elmúlt évtizede (2012–2022).* Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Bros%C3%BAra-online.pdf>
- OECD (2023): *Government at a Glance 2023 Country Notes. Hungary.* Online: www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/hungary_dacc7foo-en.html

A NÉMET KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

A francia és az angolszász mellett a három nagy klasszikus európai köz-igazgatási és közszolgálati modell egyike a német. A német közigazgatást és közszolgálatot a pontosan leszabályozott hierarchikus struktúrák, a decentralizáció, a vertikális és horizontális fragmentáció jellemzik. Nemzeti szinten alapvető elv a közigazgatási szervek felépítésének egységessége, és a minisztériumok közötti koordináció jól nyomon követhető.

ADATOK, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK, ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS

A Német Szövetségi Köztársaság területe 357 386 km². Állami berendezkedése szövetségi/föderális állam, amelyet 16 nagy önállósággal rendelkező tagállam/tartomány (Land/Länder) alkot. Az államforma köztársaság, a kormányforma parlamentáris köztársaság. A Német Szövetségi Köztársaságban 11 056 a helyi önkormányzatok száma (Selbstverwaltungen/Kommunen/Gemeiden). Ezek a legkisebb, önálló igazgatással rendelkező egységek, amelyek közel 300¹ tartományi megyébe (Landkreisen/Kreisverwaltungen) tömörülnek. A helyi önkormányzatok államszervezési jogi szempontból a tartományok részei, így ebből adódóan nem képeznek a szövetségi államfelépítésben harmadik szintet. A Szövetség mellett minden tartomány rendelkezik saját alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal, alkotmánybírósággal és számvevőszékkal. Az önkormányzatokat megilleti az öngazgatás joga, de az egyes önkormányzatokat és a megyéket nem illeti

¹ Pontosan: 294 db.

meg az eleve létezés joga, ami azt jelenti, hogy a jog átszabhatja a területi határokat, amint az az 1970-es években többször meg is történt.²

Németország lakossága 84 millió.³ A nők átlagosan 83,4, a férfiak 78,6 évet élnek; a várható élettartam átlagosan 81 év. Statisztikailag egy nőre 1,57 gyermek születése esik, ennek megfelelően a népesség 13,1%-a 0–13 év közötti, 21,5%-a 65,5 évnél idősebb.⁴ A népesség vallási hovatartozását tekintve 28,6% katolikus, 26,6% protestáns, 5,5% muszlim és 0,1% zsidó. A lakosság szám növekedését az utóbbi években jelentősen befolyásolta a bevándorlás.

KORMÁNYZATI STRUKTÚRA⁵

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének rendelkezései értelmében az állami főhatalom gyakorlása a Szövetség és a tartományok között oszlik meg, ami azt jelenti, hogy zömében és alapvetően a tartományokat illetik meg a hatáskörök. A törvényalkotás, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás területén a Szövetség akkor rendelkezik *kompetenciákkal*, ha ezt az Alaptörvény kifejezetten *elrendeli*, továbbá ha ez az alkotmány értelmezéséből levezethető.

A két részletben, 2006-ban és 2009-ben végrehajtott föderalizmusreformok tárgyát a hatáskörmegosztás kérdései és különösen a Szövetség és a tartományok közötti pénzügyi kapcsolatok átrendezése képezték. A *föderalizmusreformok* újraformálták a Szövetség és a tartományok jogalkotási hatásköreit. A legfőbb célok a következők voltak: a Szövetség és a tartományok tervezési lehetőségeinek erősítése; a politikai felelősség egyértelműbb megosztása; a tartományok által jóváhagyást igénylő szövetségi törvények számának csökkentése a jogalkotási folyamat során a Szövetségi Parlament (Bundestag) második kamarája, a Szövetségi Tanács (Bundesrat) általi blokkolás lehetőségeinek csökkentése mellett; Németország EU-n belüli

² Bundesministerium des Innern [é. n. c].

³ Worldometer [é. n.].

⁴ Deutschland.de 2023.

⁵ Lásd részletesebben: LINDER 2020a: 417–448.

pozíciójának erősítése az Alaptörvény Európa-kompatibilitásának javítása révén. Mindezekből kiolvasható, hogy a reformok során/következtében az Alaptörvény is módosításokon esett keresztül.

A *hatalom megoszlását* a kormányzati szintek között a jogalkotó hatalom meglehetősen magas szintű centralizálása jellemzi központi (szövetségi) szinten, de a tartományok mint vétőjoggal rendelkező szereplők erőteljes bevonásával a Szövetségi Tanácsban (Bundesrat), a Parlament felsőházában való képviseletükön keresztül. A kompetenciák megoszlása jelentősen különbözik a szakpolitikai területek között. Az oktatás, a kultúra, az igazságszolgáltatás, a rendőrségi ügyek, a katasztrófavédelem, a természetvédelem azok a területek, amelyek kiemelt helyet foglalnak el a tartományi hatáskörök között. Általános tendencia, hogy a jogalkotás és a finanszírozás gyakran a központi szintet érinti, miközben a végrehajtás a tartományoké, illetve a helyi szinteké. A kompetenciák ilyen jellegű megosztása következtében a német rendszert „adminisztratív” vagy „kooperatív föderalista” rendszernek is nevezik. Tendenciájában az Alaptörvény szerinti szövetségi rend nem a szétválasztáson, hanem a Szövetség és a tartományok közötti együttműködésen alapul. Az Alaptörvényben rögzített szövetségi állam elve arra kötelezi a Szövetséget és a tartományokat, hogy kölcsönösen tekintettel legyenek egymásra, támogassák egymást. Ez a szövetségi bizalom és a szövetségbarát magatartás elve. A német föderalizmus kooperatív jellegét az is kifejezi, hogy a szövetségi államok a Szövetségi Tanácson keresztül vesznek részt nem csupán a szövetségi törvényhozásban, hanem a szövetségi közigazgatásban és az európai uniós ügyekben is.

A Német Szövetségi Köztársaság államrendjét az 1949. május 23-i Alaptörvény (Grundgesetz) szabályozza. Az államrend alapelve a jogállamiság, amely meghatározza az állam és a polgárai közti viszonyt. Az állam és a közigazgatás felépítését illetően az Alaptörvény három alapelve – a *hatalommegosztás elve*, a *szövetségi állam elve*, valamint a *helyi önkormányzatiság garantálása* – kiemelkedő jelentőséggel bír.

A Német Szövetségi Köztársaságot az Alaptörvény *szövetségi szociális államként* hozta létre. A tartományok, mint a *föderáció tagjai*, olyan államok, amelyek *saját szuverenitással és hatáskörökkel* rendelkeznek, amelyek nem a föderációtól származnak, hanem közvetlenül az Alaptörvény ismeri el azokat.

Az állami főhatalom a Szövetség és a tartományok között a feladat- és hatáskörök szerint oszlik meg. Az Alaptörvény általános szabály alapján minden állami hatáskört a tartományokra ruház át. A Szövetség tehát csak akkor rendelkezik hatáskörrel, ha az Alaptörvény közigazgatási vagy jogalkotási hatáskört állapít meg számára. Mégis, az állami gyakorlat szerint a jogalkotás túlsúlya a Szövetséget illeti meg, míg a közigazgatásban a tartományoké a főszerep. Főszabály szerint a tartományok közigazgatása hajtja végre a szövetségi törvényeket. A szövetségi állami berendezkedésnek köszönhetően a német tartományok saját hatáskörökkel, államszervezettel és alkotmány-nal rendelkeznek, ez utóbbiak – a szövetségi Alaptörvény rendelkezése szerint – meg kell hogy feleljenek a köztársasági demokratikus és szociális jogállam alapelveinek. Ez az úgynevezett *homogenitáselv*.⁶

Az Alaptörvény szerint a *szövetségi törvényhozási hatásköröknek két formája* létezik. Az egyik a *kizárólagos*, a másik a *konkuráló jogalkotás*. A kizárólagos jogalkotási hatáskör azt jelenti, hogy az Alaptörvény által meghatározott tárgykörökben csak a Szövetségnek van törvényalkotási joga. A tartományokat ezekhez a területekhez kapcsolódóan kizárólag akkor illeti törvényalkotási jogkör, ha erre őket egy szövetségi törvény kifejezetten felhatalmazza. A Szövetség konkuráló törvényhozási hatásköreibe tartozó területeken a tartományok kizárólag akkor és olyan mértékben végezhetnek törvényalkotási tevékenységet, amennyiben és amilyen mértékben azt a Szövetség nem gyakorolta.

A Német Szövetségi Köztársaság öt állandó *alkotmányos szerve* a szövetségi elnök, a Szövetségi Parlament és a Szövetségi Tanács, a Szövetségi Alkotmánybíróság és a Szövetségi Kormány.

Az államfő, a *szövetségi elnök* pozíciójának meghatározását és jellegét kifejezően foglalja össze a Szövetségi Alkotmánybíróság 2014-es döntése, amely a következőképpen szól:

⁶ A szövetségi kormányzati rendszer miatt Németország mind a kiadások, mind a foglalkoztatás szempontjából az egyik leginkább decentralizált állam Európában. WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018.

„A jogalkotó az Alaptörvényben a szövetségi elnöki hivatalt a Weimari Birodalom alkotmányának tapasztalatai alapján alakította ki. A hivatal – kialakításának megfelelően – nem lehet besorolni egyik klasszikus államhatalmi ágba sem. Megtestesíti az állam egységét. A hivatal tekintélye és méltósága épp abban jut kifejezésre, hogy elsősorban spirituális-erkölcsi hatás kiváltása érdekében hozták létre.”

A szövetségi elnöki hivatalra vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény egy szakasza és további rendelkezései, valamint egyéb jogszabályok rendezik. Ezen túlmenően az idők során kifejlesztett állandó gyakorlat is alakította.

A *Szövetségi Parlament* (*Deutscher Bundestag*) tagjait a választópolgárok négyévente közvetlen, titkos választásokon választják. A *Bundestag* jelenlegi (2024. ősz) 709 képviselőjéből 299-en egyéni választókerületi képviselőként, míg 410-en a tartományi listákról szereztek mandátumot. A *Bundesratban*, a második kamarában 69 küldött képviseli a 16 szövetségi tartományt. Tagjai a tartományi kormányokból kerülnek ki. A Szövetségi Parlament a törvényhozó hatalom legfontosabb szerve, amely a parlament második kamarájának közreműködésével alkotja meg a Szövetség hatáskörébe tartozó törvényeket. Annak köszönhetően, hogy a szövetségi állami berendezkedésben a tartományok jelentős részesedéssel bírnak az államhatalomban, a *Bundesrat* a törvényhozási eljárásban oly módon vesz részt, hogy minden törvénytervezetet elé terjesztenek, amelyet az indítvány jellegétől függően akár meg is bukathat. A *Bundestag* másik legfontosabb feladata a törvényhozás mellett a kormányzati munka ellenőrzése. A törvényhozási ciklus idejére választja meg a *Bundestag* a szövetségi kancellárt.⁷

Az egyes tartományok is rendelkeznek *önálló parlamenttel* (*Landesparlamenten*). Fő feladataik közé a tartományi kormányok ellenőrzése, a tartományi törvények és költségvetés elfogadása, valamint az európai uniós ügyekben való részvétel kérdései tartoznak elsősorban.

A *Szövetségi Alkotmánybíróság* egyaránt bíróság és alkotmányos szerv. Két szenátusból áll, amelyek mindegyikének nyolc bíró a tagja; elnökeik az Alkotmánybíróság elnöke vagy alelnöke. A szenátusok feladat- és ha-

⁷ Deutscher Bundestag [é. n.].

táskörei pontosan meghatározottak, de mindkettő mint Szövetségi Alkotmánybíróság hozza meg döntéseit. A szenátusok hatásköreinek elosztása az Alkotmánybíróságról szóló törvényből és a plénum (teljes tanács) 16 tagja által hozott határozatból vezethető le. A Szövetségi Alkotmánybíróság munkaterhe igen magas; évente csak a beérkező alkotmányjogi panaszok száma meghaladja a hatezret. A Szövetségi Alkotmánybíróság csak kérelem alapján jár el. Az eljárás típusainak katalógusát az Alaptörvény és a szövetségi alkotmánybírósági törvény szabályozza.⁸ A *tartományok* is rendelkeznek saját alkotmánybíróságokkal.

A Szövetségi Kormány tekintetében az Alaptörvény három alapelvet rögzít. Ezek a *kancellári kormányzás elve*,⁹ a *kollegialitás elve* (kabinetelv), valamint a *reszortelv*. A Szövetségi Kormány a szövetségi kancellárból és a szövetségi miniszterekből áll. A Bundestag képviselőinek négyévenkénti megválasztása és a parlament megalakulása után a szövetségi elnök a frakciókkal folytatott megbeszélést követően tesz javaslatot a szövetségi kancellár személyére. A szövetségi kancellár a szövetségi kormány feje, a szövetségi és az összállami közigazgatás első embere. A kancellárrá történő kinevezés feltételei a betöltött 18. életév és a német állampolgárság. A megválasztás titkos szavazással, vita nélkül zajlik. Az első szavazásnál a jelöltnak a képviselők szavazatának abszolút többségét, az összes képviselő 50%-a plusz 1 szavazatot kell megszereznie a megválasztásához.¹⁰ Ezt „kancellári többségnek” (Kanzlermehrheit) is nevezik. A kancellár hivatali ideje kinevezésétől számítva általában a következő parlament megalakulásáig tart. A szövetségi kancellár kiemelt szerepet tölt be a kormányban. Ő határozza meg a kormányzás és a politika sarokköveit, irányvonalát, ami a szövetségi kormány tevékenységének irányítását jelenti. Rendelkezik a kabinetalakítás jogával, ő választja ki a minisztereket, közülük a kancellárhelyettest, és a szövetségi elnököt kötő javaslatot tesz kinevezésükre, illetve felmentésükre. A jogi szabályozás szerint szintén a kancellár határoz a miniszterek számáról és a tárcák elosztásáról, valójában azonban a kormányban részt vevő

⁸ Bundesverfassungsgericht [é. n. a]; Bundesverfassungsgericht [é. n. b].

⁹ BERGER 2014: 5–6; HERMANN 1991: 29–31; BOGUMIL 2007: 1–15.

¹⁰ Die Bundesregierung [é. n.].

pártok döntenek arról, hogy a koalíciós tárgyalások során számukra megítélt reszortot mely személy fogja betölteni.

Németország II. világháború utáni történetét a *nagykoalíciós kormányzás* jellemzi. Ha a koalíció feloszlik, abba a kancellár is belebukhat a négyéves választási ciklus lejárta előtt, mivel a Bundestag bármikor visszahívhatja a kormányfőt. A kormányzás folyamatossága azonban ez esetben is biztosított, mert a folyamat *konstruktív bizalmatlansági indítvány* keretében zajlik, ami azt jelenti, hogy a bizalom megvonásával egy időben megválasztják az utódot. A kabinet maga fogadja el eljárásrendjét (a kormány ügyrendjét), amelyet a szövetségi elnök hagy jóvá. Ez az úgynevezett kancellári kormányzás elve keretében zajlik. A német kancellár kiemelkedik minisztertársai közül. A kollegialitás elve (kabinetelv) alapján a kancellár és a miniszterek együtt döntenek az általános politikai jelentőségű ügyekben. A kabinetnek többséggel kell meghoznia a döntést. A reszortelv alapján a miniszterek saját szakpolitikai területeiket önállóan, a miniszteri felelősség keretében irányítják. A kancellár ugyan utasíthatja a minisztert, de nem avatkozhat be minden további nélkül, nem vonhat el irányítási jogköröket a minisztertől.

Az Alaptörvény szerint a *tartományok jogában áll saját politikájuk önálló alakítása*. Ennek következtében a tartományok saját alkotmányokkal, parlamenttel, alkotmánybírósággal, valamint kormánnyal és közigazgatással rendelkeznek. A tartományi kormányoknak és közigazgatásoknak kiemelkedő a szerepük a politikai rendszerben. A tartományi kormány a Bundesratban elfoglalt helyei révén befolyásolhatja a szövetségi politikai döntéseket is. A *tartományi közigazgatás feladata* elsősorban a szövetségi és tartományi törvények végrehajtása. A tartományi kormányok (Landesregierung vagy Landeskabinett) tagjai a tartományi miniszterelnökök és a miniszterek, de egyes tartományokban államtitkárok és államtanácsosok is tartoznak a kormányhoz.

Az *igazságszolgáltatás* és a bírósági rendszer tekintetében az Alaptörvény rendelkezik a bírák függetlenségéről. A német igazságszolgáltatási rendszer *öt igazságszolgáltatási szakágra* tagolódik; egy hagyományos („rendes”) és négy külön(ös) szakosított bírósági szakrendszerre. A rendes bíróságokon a hagyományos, büntető- és polgári jogi (beleértve a családjogi), valamint a peren kívüli ügyeket tárgyalják. A szakosított bíróságokon a közigazgatási, a munkaügyi,

a szociális ügyi és a pénzügyi/adóügyi bíraskodás zajlik. Természetesen a bírósági szervezetrendszer(ek) felépítése is követi az államfelépítést, így megyei, regionális/tartományi és szövetségi szinten építkezik a bírósági szervezetrendszer is. A bírósági szervezetrendszer ágazatainak élén a szövetségi felsőbíróságok állnak, amelyek szervezetileg az igazságügyi és fogyasztóvédelmi miniszter alá tartoznak. Ez természetesen – jogállamról és hatalommegosztás elvéről lévén szó – semmiképp sem jelenti az igazságszolgáltatás függetlenségének megsértését vagy akár megkérdőjelezését. A szövetségi felsőbíróságok azonban egymástól mind szervezetileg, mind személyi állományukat tekintve függetlenek, de a jogértelmezés egységességének biztosítása érdekében működik a Német Szövetségi Felsőbíróságok Közös Szenátusa. A bírák Németországban köztisztviselők (Beamten/Beamtinnen), de jogállásuk szabályozására létezik külön bírói törvény (Deutsches Richtergesetz – DRiG).¹¹

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok számára biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy a helyi közösség ügyeit a törvényi keretek között saját felelősségi körükben szabályozzák. A szövetségi Alaptörvény a következőképpen rendelkezik: „A tartományokban, a megyékben és a településeken a népnek képvisellel kell rendelkeznie, amely általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választások által jön létre.” Az Alaptörvényben garantált alapvető elv a minden helyi közösség számára biztosított önkormányzatiság joga, kiegészítve azt a helyi közösségek társulásai (Gemeindeverbände) számára biztosított önkormányzatiság jogával, kiemelten a megyékben (Kreise), amely a második szintet jeleníti meg. Az alkotmányos szabályokon túl szövetségi szinten nem szabályozza a jogalkotó az önkormányzatokat; a szövetségi alkotmány vonatkozó rendelkezéseit az önkormányzatiságra vonatkozóan a tartományi alkotmányok egészítik ki és pontosítják. A tartományok általában rendelkeznek helyi önkormányzati törvénnyel vagy törvényekkel, amelyeket települési rendtartásnak (Gemeindeordnung) hívnak, és esetleg a második önkormányzati szint tekintetében megyei rendtartással (Landkreisordnung vagy Kreisordnung). További szabályozások vonatkozhatnak a különféle társulásokra, amelyek Németországban is lehetnek önkéntesek vagy kötelezők. A tartományi törvények számos állami feladatot állapítanak meg

¹¹ Bundesgerichtshof [é. n.].

számukra, amelyeket a tartományi közigazgatás helyi szintjén valósítanak meg. Az önkormányzatok az államszervezés szempontjából a szövetségi államok részét képezik, de valójában tisztán nem a szövetségi struktúra harmadik szintjeként jelennek meg.¹² Németországban az önkormányzatok szabályozása mindig is az államok (későbbi elnevezésükön: tartományok) hatáskörébe tartozott, és nem a központi hatalmat (a birodalmat, a császárságot, majd később a Szövetséget) illette meg. A történelmi hagyományokból kiindulva és a mai jogi helyzetre tekintettel, ha a német önkormányzatokról szólunk, figyelembe kell vennünk mind a 16 tartomány vonatkozó szabályozását, továbbá a Szövetségi Alaptörvény alkotmányos garanciáit. Ezzel együtt hasonló fejlődési tendenciák érvényesültek több tartományban. Ugyanakkor érdekesség, hogy Németországban több önkormányzati modell működik egymás mellett, különböző megoldásokkal, szervezeti felépítéssel.

A német közigazgatás az állami berendezkedést követve *szövetségi és tartományi közigazgatásra* osztható fel. A helyi önkormányzati igazgatás is ez utóbbiba tartozik. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései szerint a közigazgatási hatáskörök nagy része elsősorban a tartományokra terjed ki – a szövetségi törvények végrehajtása során is. Mégis, a közigazgatás felépítését illetően az alapséma a három szint megkülönböztetése szerint a szövetségi közigazgatás, a tartományi közigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás. Ezek a közigazgatási szintek alapvetően lehatárolt feladatkörökkel rendelkeznek. Nincs hierarchikus építkezés a település, a tartomány és a Szövetség között.

Másik *osztályozási forma* (a szövetségi, illetve tartományi distinkció mellett) a közvetlen (unmittelbare Verwaltung) és a közvetett közigazgatás (mittelbare Verwaltung) szerinti különbségtétel, amely szövetségi és tartományi szinten is megjelenik.¹³ Ennek a megkülönböztetésnek elsősorban nem alkotmányjogi, sokkal inkább *adminisztratív* oka van. A kiindulási pont az, hogy dogmatikai szempontból a Szövetség és a tartományok közjogi jogi személyek. A *közvetlen (direkt) közigazgatásban* viszont a közigazgatási

¹² MANN 2012: 165–176.

¹³ A német közvetlen és közvetett igazgatás fogalma tartalmát tekintve eltér az osztrák közvetlen és közvetett igazgatótól.

szerveknek nincs önálló jogi személyiségük.¹⁴ A jogi személyiségi elv (Rechtsträgerprinzip) alapján e szervek jogvitába keveredése esetén nem a közvetlen hatóság áll perben a közigazgatási bíróság előtt, hanem a jogi személyiséggel rendelkező Szövetség vagy az adott tartomány. A Szövetség vagy a tartomány nevében kötnek a szerződések, és a közigazgatási vagyonnal is ezen entitások rendelkeznek. A közvetlen hatóságoknak nincs költségvetési autonómiájuk sem. A *közvetlen szövetségi közigazgatás* a több mint negyedmillió alkalmazottjával az Alaptörvényben a Szövetséghez utalt közfeladatok ellátásáért felel. A szövetségi közigazgatásba tartozik a Szövetségi Kormány a maga politikai tevékenységeivel és a szövetségi hatóságok (köztük a szövetségi minisztériumok), amelyek a Szövetséghez rendelt közigazgatási feladatokat látják el. A szövetségi közvetlen hatóságok körében a hierarchia főszabály szerint négy szintű. A közigazgatás Németországban valójában hagyományosan elsősorban a tartományi közigazgatást jelenti, és *klasszikusan a közvetlen tartományi közigazgatást*, amely többszintű hierarchiában építkezik. Szintén hagyományos a négy szintűség, de számos tartományban a szintek számát csökkentették.

A *települési önkormányzatokkal* egy szinten nem találunk közvetlen államigazgatási szerveket, az itt jelentkező *államigazgatási feladatokat* saját felelősségi körükben az önkormányzatok látják el.

A *minisztériumok* jogállásukat tekintve legfelső szintű hatóságok mind szövetségi, mind tartományi szinteken. Tehát a közigazgatási szervezetrendben a közvetlen közigazgatásba tartoznak, ahol az irányítási jogviszonyok, a hierarchia a meghatározók. A minisztériumok szervezete a Max Weber-i hagyományos hierarchikus felépítésnek megfelelően alakult ki, a konvencionális bürokrácia szabályai szerint. A kommunikáció formálisan hierarchiában zajlik a hivatalos csatornákon keresztül, és minden szigorú szabályok, szervezeti rend szerint működik.¹⁵ A *miniszter* kormánytag, parlamenti döntéshozó és a minisztérium egyszemélyi felelős vezetője, egyben munkáltatói jogkörök gyakorlója és reszortfelelős. A miniszter azonban jogállása és különösen toborzásának módja alapján nem tartozik

¹⁴ REIMER 2018: 10–13.

¹⁵ ANDERSEN–WICHARD 2013.

a minisztériumi bürokráciába, mivel ő hivatásos politikus. Kabinetjében hozzá kötődő lojális tisztviselők, személyi referensek támogatják munkáját. A minisztérium hivatali vezetése egy vagy két olyan szakmai *államtitkár* hatáskörébe tartozik, akik gyakran a minisztériumban jutottak előre a ranglétrán; ellentétben azokkal a parlamenti államtitkárokkal, akik a politikai elemek körébe tartoznak és több-kevesebb sikerrel tagozódnak be a minisztériumi bürokráciába. A minisztériumi középvezetői szinteken a *főosztályvezetők és helyetteseik* látnak el koordinációs feladatokat. Ők szintén politikai tisztviselők, így az adott kormányhoz, miniszterhez kötődnek. Ugyanakkor kinevezésük határozatlan időre (élethossziglanra) szól; ezért ez utóbbiak cserélődése esetén ők ideiglenes nyugállományba (erstweiliger Ruhestand) helyezhetők.

A minisztérium alapvető szervezeti munkaegységei a nagymértékben specializálódott *referatúrák*. A referatúrán a referatúravezető a központi szereplő, aki mellett referensek és szakdolgozók látják el a feladatokat. A referatúrák, csakúgy, mint az őket összefogó osztályok és főosztályok, a minisztérium egy-egy szakmai területének a feladatait végzik. Természetesen a német minisztériumokban is működnek olyan egységek, amelyek a funkcionális feladatok ellátásáért felelnek.

A kooperatív föderalizmus rendszerében a minisztériumi koordinációs funkciók megvalósítása érdekében számtalan *formális grémium* működik, úgymint a miniszteri konferenciák vagy maga a Bundesrat (a jogalkotást illetően), de legalább annyira jelentősek az informális hálózatok, amelyeknek tagjai az azonos vagy hasonló feladatkörben dolgozó minisztériumi köztisztviselők. Frido Wagener német közigazgatás-tudós erre a jelenségre alkalmazta a „vertikális és horizontális szak(mai) testvériség” (Fachbruderschaft) kifejezést.¹⁶

Mind szövetségi, mind tartományi szinten a közigazgatási feladatokat elsősorban a bemutatott közvetlen közigazgatás, azaz a szövetségi vagy tartományi hatóságok látják el. Léteznek azonban független közigazgatási szervek, amelyek az úgynevezett *közvetett közigazgatást* képviselik. A közvetett (indirekt) igazgatásra az a jellemző, hogy ezek a hatóságok

¹⁶ Idézi például: FÄRBER 2004: 75–90; ANDERSEN–WICHARD 2013.

saját jogképességűek, jogi személyek. Ezen közigazgatási szervek egy része nem rendelkezik önkormányzattal, míg a másik része igen. Az utóbbi jogi személyek önkormányzati jogok hordozói, a hatásaik önkormányzati hatóságok. A közvetett közigazgatás jogilag és szervezetileg független intézményei zömében jogszerűségi kontrollra korlátozódó állami felügyelet alatt állnak, de az is előfordul, hogy nem. A közvetett közigazgatás *szerveinek palettája igen széles*: a helyi önkormányzatokon, illetve társulásaikon túl, a felsőoktatási intézményektől a kézműves kamaráig, a takarékpénztáraktól az ügyvédi kamaráig vagy a Szövetségi Munkaügyi Ügynökségig terjed. A közjog hatálya alá tartozó közvetett közigazgatási hatóságok lehetnek köztestületek, közalapítványok vagy közintézetek. Úgy is csoportosíthatunk, hogy önálló, önkormányzattal rendelkező vagy azzal nem rendelkező entitásokról van-e szó. Szövetségi szinten az ilyen szervek száma elenyésző. Ugyanakkor tartományi szinten annál inkább releváns ez a forma. Ide mindenekelőtt a helyi önkormányzatok tartoznak mint önkormányzattal rendelkező területi köztestületek, valamint a szakmai kamarák.

Annak ellenére, hogy Németország nem nevezhető a közigazgatási menedzsmentreformok előfutárának, nagy hagyománya van szövetségi szinten a *független*, nem minisztériumi jogállású, a hierarchiába nem tagolódó *szerveknek*.¹⁷

A helyi közösségek közigazgatási ügyeit az Alaptörvény szerint a *helyi önkormányzatok*, a települések, illetve azok szövetségei/társulásai (Gemeinden/Gemeindeverbände) önállóan végzik. Az önkormányzati ügyek mellett állami feladatokat is ellátnak. A helyi önkormányzatok a tartományi közigazgatás részeként működnek, a közvetett közigazgatáson belül. Területi köztestületekként a helyi jellegű feladatokat szabadon hajthatják végre, hatásköreiket helyi szinten szabályozzák, de csak az állami jogszabályok által meghatározott korlátok között.

¹⁷ Tobias Bach a német újraegyesítéstől számított 20 évben vizsgálta a német atipikus szervek jelenségét, amelynek kapcsán a következő megállapítást tette: „Az idők során a szövetségi közigazgatás egy nagymértékben differenciálódott »igazgatási állatkerthé« fejlődött, amelyben nagyszámú fajok találhatók, ezáltal megkérdőjelezvén a jól rendszerezett német bürokrácia imidzsét.” BACH 2010a: 443–468; BACH 2010b.

Ugyanakkor ma már Németországban is elterjedt és megszokottá vált a *magánvállalatok* általi közfeladat-ellátás, elsősorban közszolgáltatási területen.

A KÖZSZOLGÁLATRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

A német közszolgálati rendszer az európai hagyományos karrierrendszerű modellek mintapéldája; szinte kivétel nélkül rendelkezik még ma is azokkal a jegyekkel, amelyek a *zárt személyzeti politikát* alkalmazó közszolgálatokat jellemzik. Így például az összetételére döntő hatást gyakorló személyzeti kiválasztásban meghatározó szerep jut a köztisztviselők végzettségének, amit az idők során egyre növekvő mértékben egyetemi végzettséghez kötöttek. A végzettség jellegét tekintve kiemelkedő a jogászok dominanciája, akik jelentős presztízszt képviselnek, és valójában ők a német közigazgatás generalistái. A köztisztviselők életpályára szegődnek, előmenetelük automatikus, cserébe tőlük elvárt az alkotmányhoz való hűség és engedelmesség (*Treuepflicht*). A speciális hivatalnoki tudás megszerzése céljából továbbképzési intézményeket hoztak létre.

A közszolgálati jog forrásai, alapelvei

A német *Alaptörvény* számos rendelkezésében kiter a közszolgálatra. Így a *közhivatal-viselés jogára*, a *közszolgálati alkalmazásban megszerzett jogok* vállalási hovatartozástól független gyakorolhatóságára, a közjogi kinevezéssel rendelkezők közhatalom-gyakorlásra való jogosultságára és kötelezettségére, továbbá arról is rendelkezik, 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 ezekkel a weimari alkotmányban lefektetett elvekkel. Az elvek a *tradicionális karrierrendszeri 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 teljes pályabiztonságot, élethossziglani gondoskodást biztosít mind neki, mind a családjának, ami garantálja a politikától való és egyéb jellegű függetlenségét, továbbá megteremti a feltételeket ahhoz, hogy teljes egészében feladatai ellátására koncentrálhasson.

A *kinevezéssel rendelkező köztisztviselők* (Beamten/Beamten) alkalmazási viszonyait a személyzeti politika mentén *közjogi törvények szabályozzák* szövetségi, tartományi és helyi szinteken, amelyek 2009-es hatállyal megújultak. 2006-ban kezdődött a föderalizmus első reformja, azóta jelentős változások valósultak meg a közzszolgálatot érintő jogalkotási hatásköröket illetően; a Szövetség a szövetségi közzszolgálatra és bizonyos kérdésekben az egész német közzszolgálatra vonatkozóan alkot jogot, míg a tartományi döntéshozatal jelentős részben a tartományok jogalkotói hatáskörébe tartozik. A *decentralizáció* eredménye az is, hogy a *tartományi törvények* ma már nagyobb mértékben *tér(het)nek el a szövetségi szabályozástól*, mint korábban. Így a tartományok határozhatják meg saját közzszolgálatuk tekintetében a munkaerő-felvételi, előmeneteli szabályokat, a javadalmazást, a nyugdíjak mértékét. A szövetségi kormány csak az összes köztisztviselő alapvető jogait és kötelességeit illetően fogadhat el „szabványosított” törvényeket; mindennek ellenére továbbra is csekély mértékűek az eltérések. Ennek okai egyrészt az alkotmányos elvek karrierrendszeri jellegére, másrészt a Szövetségi Alkotmánybíróságnak a közzszolgálat alapelveit hagyományosan interpretáló precedensjellegű, a közzszolgálat egységességének megőrzését előnyben részesítő döntéseire vezethetők vissza. E két szint jogalkotása meghatározó a helyi önkormányzatok tekintetében is.

A közzszolgálat működtetésében részt vevő szervek

Ennek megfelelően a *személyzeti politika szereplői* is számos szinten vannak jelen; így a szövetségi és a tartományi kormányzati szinteken, a helyi önkormányzatok szintjén. Ugyanakkor a *decentralizáció*, amely az állami berendezkedésen túl a közigazgatásban és a közzszolgálatban is meghatározó, azt is jelenti, hogy a jogszabályi keretek között *egyes szervek* is jelentős decentralizált hatáskörökkel rendelkeznek; így a személyzeti politika egyes

területein is.¹⁸ A magasabb szintek ajánlásokat fogalmaznak meg számukra a szerspecifikus személyzeti politika kialakítása és megvalósítása tekintetében. Továbbá az *érdekképviselők* is megkerülhetetlen résztvevők a köztisztviselők élet- és munkakörülményeit érintő döntési folyamatok során. E kérdéseket a szövetségi személyzeti képviselési törvény (Bundespersonalvertretungsgesetz) rendezi.

A közszolgálati jog változásai, fejlődése

A föderalizmus *reformjai* mentén a közszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást léptetett hatályba a köztisztviselők jogviszonyában a modern és átláthatóbb közszolgálat kialakítása érdekében.

Az új szabályozás *célja* az *érdemelv* előmozdítása, a versenyképesség és a teljesítmény erősítése, a személyi állomány rugalmasabb alkalmazásának, autonómiájának és motivációjának javítása. A reform által érintett *főbb területek* a juttatási és nyugdíjrendszer, a *teljesítményre* fordított nagyobb hangsúly, a közsféra és a magánsféra közötti *mobilitás* megteremtése.

Az új rendelkezések lehetővé teszik a különböző munkakörök és munkahelyek közötti *átjárást* még akár a köztisztviselő beleegyezése nélkül is (áthelyezéssel), továbbá az ideiglenes időre történő toborzást, a *rövid távú menedzseri/vezetői pozíciók* alkalmazását (Führungsfunktionen auf Zeit), a próbaidős menedzserek alkalmazását (Führungsfunktionen auf Probe); normál esetben 2 évre. Jelentős újdonság, hogy a közszolgálati mellett a máshol (így a magánszférában vagy külföldön) szerzett szakmai tapasztalat és további végzettségek figyelembevételét is lehetővé tette az új szabályozás; ami elősegíti a *magasabb szinten történő pályára lépést*.

Az előmenetelben nagy szerephez jut a *teljesítmény*. Az előírtaknak nem megfelelő teljesítmények az alapilletmény addigi szintjén történő megrekedést idézhetik elő, gátolván a zárt rendszeri automatikus előmenetelt. Mindezek az újítások a Német Szövetségi Köztársaságban a közszolgálati

¹⁸ Az OECD-s körképről a decentralizáció legújabb tendenciái kapcsán lásd például: LUDÁNYI 2023: 39–48.

jog és a humán erőforrás-gazdálkodás átfogó, 2006 óta zajló modernizációját valósították meg; ami arra enged következtetni, hogy a hierarchikus és merev, a reformokra korábban minimális nyitottságot mutató Max Weber-i zárt karrierszolgálati rendszer sem áll teljes mértékben ellen az alapvető változtatásokat igénylő rugalmassági, teljesítményi, az állam hatékonyságát és az állami szféra munkaerőpiaci alkalmazkodását megkönnyíteni hivatott kényszereknek.

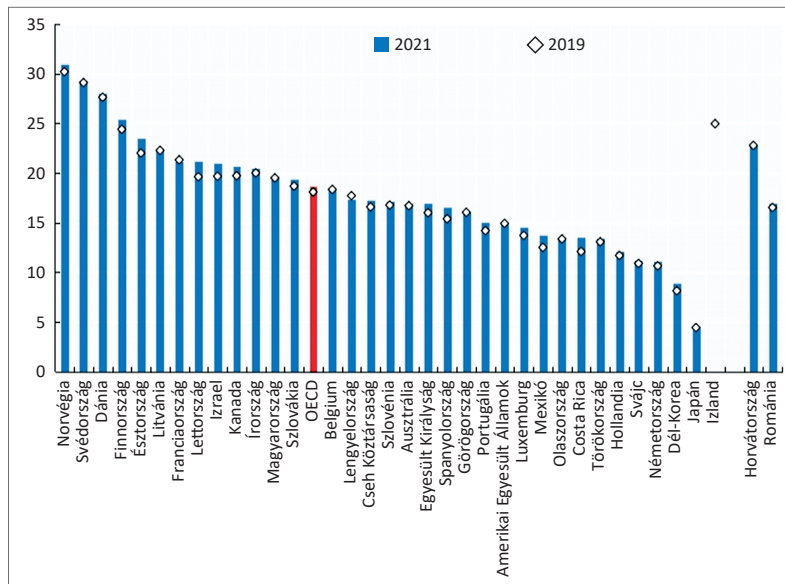
A jogalkotói hatáskörök, a döntési kompetenciák, a politikai felelősség és a közigazgatási tevékenység, valamint a feladatok elosztásának újragondolásával párhuzamosan a közszerológálati jog tekintetében is hangsúlyossá váltak a tartományi jogalkotási kompetenciák. A közszerológálati státusz meghatározó jellemzőit az Alaptörvény, a jogállás részleteit többszintű jogi szabályozás fekteti le. Az új törvényi szabályozások *szigorítják* az élethosszig tartó, határozatlan idejű *kinevezéshez* megkívt *feltételeket*: a közszerológálatba lépés feltétele az üres álláshely lett. Költségvetési hatósági jogkörökben a szövetségi, a tagállami és a helyi önkormányzati képviselő-testületekhez tartozik a *közszerológálati posztok számának meghatározása és elosztása*. Elviekben a költségvetési hatáskörrel rendelkező szervnek jóvá kell hagynia minden álláshelyet, mielőtt valakit arra alkalmaznak. Ez a speciális 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 – élethossziglanra szóló – gondoskodási elv (Versorgungsprinzip, Alimentationsprinzip), valamint a nyugdíjfizetési kötelezettség hosszú évtizedeken keresztül folyamatosan növelte az állam *személyi jellegű kiadásait*. Az eljárás azonban nem csupán a köztisztviselőkre, hanem a német közszerológálat jelentős hányadát képviselő közalkalmazottakra is vonatkozik, jóllehet ők nem élveznek olyan magas szintű védettséget, mint a közjogi kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, de főszabályként szintén határozatlan időre alkalmazkák őket. Az új szabályozás lényege tehát abban áll, hogy az illetékes parlament (képviselő-testület) ellenőrizni és menedzselni tudja a személyi állomány létszámát, összetételét, ami *rugalmasabb munkaerő-gazdálkodást* tesz lehetővé.

A német közszerológálatban a *nagyobb létszámarányt* – mindegyik szinten – a *munkajog hatálya alatt* foglalkoztatottak képviselik, mint *közalkalmazottak* és *fizikai alkalmazottak* (munkások). Őket egyéni

munkaszerződések és mindenekelőtt a kollektív szerződések vagy bér-megállapodások alapján foglalkoztatják. A 2005 előtti gyakorlattal szemben a kollektív szerződések viszont már nem egységesek; külön létezik kollektív szerződés a szövetségi, illetve a tartományi közszolgálati dolgozók részére. Ez utóbbit alkalmazzák a helyi önkormányzatok is. A kisebb közszolgálati arányt a közjogi alapon foglalkoztatott köztisztviselők képviselik.

A KÖZSZOLGÁLATRA VONATKOZÓ STATISZTIKAI
ADATOK, A KÖZSZOLGÁLATI FOGLALKOZTATÁS
JOGVISZONYAINAK STRUKTÚRÁJA

A német közszolgálat mintegy 5 millió alkalmazottat foglalkoztat. Az 1. ábrán az OECD összehasonlító adataiból leolvashatjuk, hogy az össz-munkaerőpiaci és a közszolgálati *foglalkoztatottak aránya* Németországban a maga mindössze 12% körüli arányával jelentősen alatta marad az OECD 18,6%-os átlagának.



1. ábra: Kormányzati szektor foglalkoztatási adatai a teljes foglalkoztatotti létszámmal való összehasonlításban: 2019; 2021

Forrás: OECD 2023; 181.

A nemzetközi gyakorlatban a *közzszolgálat tagolását* a következő szempontok alapján szokták elvégezni: a) a személyi állomány jellege, foglalkoztatási típusa szerint; b) az állami, kormányzati szintek szerint (szövetségi – tagállami – területi – helyi szintek); továbbá c) alszektorok szerint. Németország esetében is csoportosíthatunk több szempontot figyelembe véve.

A német közszektor alkalmazottai alapvetően *kétféle jogállásban* látják el feladataikat. Az állami hatalom rendszeres gyakorlását az alkotmányi rendelkezés főszabálya szerint a közszzolgálat azon tagjaira kell bízni, akik *közjogi* jogszabályok alapján lojalitással rendelkeznek (hűségi kapcsolatban állnak az állammal), vagyis a *köztisztviselők*re (Beamten/Beamten). A közigazgatás tisztviselői, a bírák és a katonák alkotják a köztisztviselők csoportját. A közjogi jogviszonyban álló köztisztviselőkön kívül kollektív *szerződéssel foglalkoztatottak* (Tarifbeschäftigte) is állhatnak a köz szolgálatában. Ez a réteg további kategóriákra oszlik: *közalkalmazottakra* (Angestellte) és *dolgozókra/munkásokra* (Arbeiter). Az ő esetükben nem él a gondoskodási/ellátási elv (az emelt szintű jóléti szolgáltatásokra való jogosultság), ehelyett a „kölcsönös csere” elve alapján látják el feladataikat. Velük szemben a hűség és a pártatlanság kötelezettségét nem rögzíti a jogszabály, és nekik – a köztisztviselőkkel ellentétben – van sztrájkjoguk. Nyugdíjba vonulásuk esetén az általános „törvényi” nyugdíjrendszer szabályai vonatkoznak rájuk. A *köztisztviselők* aránya a három kormányzati szinten összességében *kissé alacsonyabb*, mint a szerződéseseké, de ez az arány szintenként jelentősen változik. A Szövetség az összes közszzolgálati alkalmazottnak csupán mintegy tizedét foglalkoztatja.

1. táblázat: A közszzolgálati alkalmazottak jogviszony szerinti megoszlása

Foglalkoztatás jellege, jogállás	Létszám/fő
Köztisztviselők és bírák	1 734 720
Hivatásos és szerződéses katonák	171 395
Munkavállalók (kollektív szerződéssel)	3 189 465
Összesen:	5 095 580

Forrás: a szerző szerkesztése Bundesministerium
des Innern 2023 alapján

2. táblázat: *A foglalkoztató államszervezetbeli szintje szerinti közszolgálati létszám*

Foglalkoztató szintje/jellege	Létszám/fő
Szövetségi közszolgálat	521 395
Tartományok	2 541 470
Helyi önkormányzatok	1 657 570
Társadalombiztosítás	375 145
Összesen:	5 095 580

Forrás: a szerző szerkesztése Bundesministerium des Innern 2023 alapján

A *részmunkaidős* foglalkoztatás az önkormányzatok szintjén a legmagasabb (39,0%), míg a szövetségi kormány szintjén mindössze 11,7%. A *női alkalmazottak aránya* szintén jelentősen eltér a szövetségi kormány és a többi kormányzati szint között.

Más munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése előtt (néhány, a szövetségi közszolgálati törvényben meghatározott kivételtől eltekintve, ilyenek a szerzői jogvédelem alá eső, illetve a magánjellegű tevékenységek) a felettesnek engedélyeznie kell azt. Az engedélyt meg kell tagadni, ha fennáll a veszélye, hogy a *másodállás* a hivatali érdekeket veszélyezteti. Ez a helyzet például akkor, ha a mellékfoglalkozás befolyásolhatja a pártatlanságot, az elfoglultságmentességet. Általában akkor is feltételezhető az összeférhetetlenség, ha a másodfoglalkoztatás meghaladja a rendszeres heti munkaidő egyötödét. Elutasítási ok áll fenn akkor is, ha az egy vagy több melléktevékenységért járó díjazás teljes összege meghaladja az éves alapilletmény 40%-át.¹⁹

¹⁹ A karrierrendszeri szabályozásból (élethossziglani szolgálat) adódóan korlátozásokról rendelkezik a törvény a nyugdíjasokra vonatkozóan is, sőt, e korlátozásokat az érzékeny területéről nyugdíjba vonult politikai tisztviselők és köztisztviselők tekintetében tovább szigorították 2024. április 1-jétől.

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ELEMEI

Toborzás, kiválasztás, a jogviszony létesítése

Az Alaptörvény biztosítja a német állampolgárok számára a *közhivatal viselésének jogát* alkalmasságuk, megfelelő képesítésük és szakmai teljesítményük alapján. Az alkotmányjogban rögzített *teljesítményelv* a következőket jelenti: a kiválasztás alkalmasság, megfelelő képzettség és szakmai teljesítmény alapján történik; a köztisztviselői életpályák tekintetében döntő bekerülési feltétel a szakmaspecifikus felkészítő szolgálat teljesítése vagy a megfelelő szakmai képesítés; a fizikai dolgozói állások tekintetében az adott álláshoz előírt végzettség.

A német köztisztviselő *kinevezésének általános feltételei*: az állampolgárság; alkotmányos hűség; végzettségi követelmény; megfelelőség (egészségügyi, fizikai/erőnléti, jellembéli alkalmasság); korhatár (néhány tartományban ez felső korhatárt jelent).

A közép- és az emelt szintű közzszolgálati pályán sok esetben az alkalmazás feltétele a *kiválasztási eljárás*on való részvétel. A *toborzás*²⁰ nyílt felhívással történik. A kiválasztás versengő, érdemalapú eljárás *pályázat* formájában, amely előnyben részesíti a formális szempontokat, mint például az egyetemi végzettség vizsgálatát.

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

A *próbaidő* egységesen 3 év. Új rendelkezésként vezették be, hogy már a próbaidő alatt lehetőség nyílik a továbbképzéseken történő részvétellel,

²⁰ Kapcsolódó érdekesség, hogy a német közzszolgálat már a továbbtanulásra készülő gyerekek és szüleik irányába is végez toborzási tevékenységet. Az állami szervek mintegy 130 közzszolgálati szakmára igyekeznek terelni a pályaválasztás előtt álló fiatalokat.

LINDER 2020b: 60–73.

a teljesítmény alapján történő differenciálásra, sőt az előléptetésre is. További igen fontos újdonság, hogy a közigazgatáson kívüli szakmai tapasztalattal rendelkezők közszolgálatba lépését elvileg megkönnyítették, megnyitva az utat a *magán- és a közszféra közötti mobilitásnak* is. Ennek révén a zárt rendszeri jelleg rugalmasabbá vált.

Előmenetel, díjazás, mobilitás

Az életpályák a köztisztviselői jogviszonyban a *szakmai utakra vonatkozó szabályokban* jelennek meg. A jogi előírások minden igazgatási ágazatban általánosan kötelezők, a személyzeti politikai elvekben és az egyes döntésekben is meg kell jelenniük. Ezek tárgyiasítják a személyzeti politikát, és rögzítik a szakmai teljesítmény egységes minimumszabályait. A karrierfejlődés, az *előmenetel érdemeken* alapul, amihez *értékelési rendszer* társul, de még mindig nagy hangsúlyt fektetnek a *szeniorításra/anszienítésra*, 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 nehezkesebb.

Négy életpályaszint létezik, mindegyik legalább öt besorolási fokozattal.

- Az „egyszerű”, alapszintű szolgálatban (einfacher Dienst) a követelmény a középiskolai végzettség.
- A középszintű szolgálathoz (mittlerer Dienst) középszintű szakképesítés szükséges; de elegendő egy középiskolai szakképesítő oklevél vagy egy egyszerű középiskolai oklevél az azt követő szakképzéssel.
- Az emelt szintű szolgáltnál (gehobener Dienst) szakfőiskolai vagy egyéb főiskolai felvételi képesítés szükséges.
- A felső szintű szolgálathoz (höherer Dienst) a törvény előírja az egyetemi végzettséget, csakúgy, mint az első államvizsgát, a mesterszintű végzettséget vagy a diplomát.

A német közzszolgálatban valójában nem létezik olyan speciális jogállású elkülönülő, kiemelt főtisztviselői kar, mint a francia vagy akár az angol közigazgatási modellekben. A *német felső szintű közzszolgálat az egyik karrierutat jeleníti meg*. A közigazgatási főtisztviselők egésze (néhány szerződéses vagy határozatlan idejű kinevezéssel rendelkező közalkalmazottól eltekintve) a felső szintű közzszolgálatba tartozik (höherer Dienst). A felső szintű közzszolgálati kategórián belül több fizetési fokozat létezik. A német szövetségi minisztériumi főtisztviselők közzszolgálatban betöltött helyének meghatározásához három tényezőt kell figyelembe venni: a Szövetségben érvényes besorolási/illetménytábla szerinti besorolásukat; a bürokratikus hierarchia szerinti besorolásukat; valamint központi szerepüket a politikai programok alakításában. Németországban a személyzeti politikát általában – és különösen a felső szintű köztisztviselők toborzását – egyrésről az egységes, részletes jogi keretek és ajánlások, másrésről a nagy fokú decentralizáció és a személyzeti ügyek kezelésének minisztériumonkénti (szervenkénti) eltérései jellemzik.²¹ A végzettségi szabályok egyébként a közalkalmazottakra is alkalmazandók.²²

A köztisztviselők és a közalkalmazottak *illetményrendszere* számos eltérést tartalmaz. Ennek ellenére mindkettő inkább tradicionális karrieralapú rendszer, amelyben az illetmény részei az alapilletmény, amely a végzettségspecifikus pozícióhoz/funkcióhoz és a szolgálati idő hosszához kötődik, és átlátható *illetménycsoportokba* (Besoldungsgruppen) rendeződik. Az illetmény további részei a különböző típusú *kiegészítések*. Ezek például a családhoz, a szerv speciális jogállásához, a munkakör sajátosságaihoz, speciális terhekhez köthetők.²³ Statisztikai adatok arról tanúskodnak, hogy – a német közzszolgálati szakszervezetek panaszai ellenére – a köztisztviselők illetménye általában versenyképes az üzleti szektor béreivel. A nagy lemaradás a német közzszolgálatban is a magas szinten kvalifikált munkaerő tekintetében mutatkozik meg.

²¹ PAGE–WRIGHT 1999.

²² A törvény lehetővé teszi, hogy a szükséges képzettséget élet- vagy munkatapasztalat révén is meg lehessen szerezni, illetve tanúsítani.

²³ Bundesministerium des Innern [é. n. a].

A közfeladatok gyors változása, a hatékony feladatelosztás, a szaktudással szembeni váltakozó elvárások hatására 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. Akár ideiglenesen, akár véglegesen áthelyezhető másik szolgálati helyre ugyanazon közigazgatási szervben belül; a saját vagy más munkáltató kérésére ideiglenesen kiküldhető másik szolgálati helyre (például szövetségi szintről tartományra); 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),²⁴ és alapvetően a köztisztviselő *beleegyezése nélkül* is végbemehetnek.

Ezzel ellentétben *szükséges a köztisztviselő beleegyezése*, ha két éven túli kiküldetésről van szó egy másik munkáltató szolgálati helyére, különösen alacsonyabb értékű munkakör vagy öt évnél hosszabb időtartam esetén; ha alacsonyabb tisztségbe történő áthelyezésre kerülne sor, kivéve, ha erre az áthelyezésre az előző hivatal feladatainak, szerkezetének vagy fennállásának jelentős változása miatt van szükség; ha az ideiglenes kiküldetés egy másik közintézményhez szól, ahol nem német szerv a munkáltató (például nemzetek feletti és kormányközi szervezetek); vagy ha nem állami intézményről lenne szó.

A mobilitás szabályozását illetően igen jelentős változás, hogy a reformok mentén lehetővé tették a *közszféra és egyéb szférák közötti átjárást*, illetőleg ennek szolgálatában a másutt szerzett tapasztalatok és végzettségek elismerését. Ezáltal *megszűnt* az az életszerűtlen helyzet, amely *csak a pálya elején* tette lehetővé a fiatalok számára a közszolgálati pályára történő *belépést*. Fontos kiemelni, hogy a mobilitást érintő intézkedések esetén általában az *érdekképviseltek egyetértése* szükséges; amennyiben ez nem születik meg, a felettes szervnek van döntési jogköre.

²⁴ Vagy ha a tartományok esetlegesen eltérő szabályozása miatt ez mégis előfordul.

Teljesítményértékelés

A köztisztviselők *értékelését* valójában az Alaptörvény már említett rendelkezésére, a 33. cikk (2) bekezdése szerinti *teljesítményelv*²⁵ 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 közzszolgálati 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 közzszolgák számára.

A teljesítményértékelés folyamatára a nemzetközi gyakorlatban elterjedt elemek a jellemzők. Jelentős újdonság, hogy a *nem kielégítő teljesítmény* az illetményben való előmenetel megrekedését is előidézheti.

Jogok és kötelezettségek

A köztisztviselőknek alkotmányos felhatalmazásuk teljesítéséhez nem csupán a *kötelességek* egyértelmű meghatározására van szükség, hanem azon *jogokra* is, amelyek jogilag és gazdaságilag olyan függetlenné teszik őket, hogy feladataikat a jogállamiságnak és a pártfüggetlenségnek megfelelően lássák el, és megélhetésük veszélyeztetése nélkül töltsék be hivatalukat.

²⁵ „Alkalmasságának, képzettségének és szakmai teljesítményének megfelelően minden német egyenlő hozzáféréssel rendelkezik minden állami hivatalhoz.”

Az alkotmányos rendelkezésekre és a Szövetségi Alkotmánybíróság precedensjogára tekintettel, a közszolgalat egységességének megőrzése érdekében a *szövetségi* kormány közszolgalatra vonatkozó hatáskörének kiemelkedő eleme az *összes köztisztviselőre vonatkozó alapvető jogok és kötelezettségek 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 közszolgalatba 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); utasításnak való engedelmesség köteleossége; sztrájktilalom, pártatlanság elve; nincs rögzített munkaidő (a köztisztviselő túlórára kötelezhető); sajátos felelősségi/egyalmi szabályok, amelyeken speciális közigazgatási jogi szankciók alapulhatnak; besoroláshoz/munkakörhöz kötődő illetmény elve – a köztisztviselő előmenetel esetén jogosult magasabb fizetésre; titoktartási elv; a nyugdíj mértéke a nyugdíjba vonuláskor betöltött pozíció függvénye; a szolgalatadó gondoskodási kötelezettsége a köztisztviselő felé.

Érdemes néhány kiemelendő köteleosséget és jogot *részletesebben* is kibontani:

a) A köztisztviselőknél 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 köztisztviselőknél feletteseiket tanácsokkal kell ellátniuk és támogatniuk kell őket.

b) Az *utasításnak való engedelmesség* szabályozása a következő: a köztisztviselőknél feletteseik utasításait végre kell hajtaniuk és követniük kell általános iránymutatásait. Az engedelmesség kötelezettsége azonban nem mentesít a teljes személyes felelősség alól; minden hivatalos aktus jogszerűségét ellenőrizniük kell. A szolgalati 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, végrehajtása révén bűncselekményt vagy szabálysértést követne el, minden esetben mentesül az utasítás végrehajtásának kötelezettsége alól.

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

d) Az Alaptörvény 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.

e) Minden állampolgárhoz hasonlóan a köztisztviselőket is megilleti az *egyesülési szabadság* alapvető joga, és ezáltal korlátlan lehetőségük van a szervezkedésre és érdekeik közös képviselésére. Viszont a *sztrájk tilos* számukra.

f) A sztrájktilalom azonban nem jelenti azt, hogy a foglalkoztatási feltételek kialakítása során nem veszik figyelembe érdekeiket. Erről a jogi szabályozás értelmében a köztisztviselői *szakszervezeteknek* az általános közszolgálati szabályozás kialakításában való részvétele hivatott gondoskodni.

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

h) Az *ellátási elv*, amely 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.

j) 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.

k) 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.²⁶

KÖZSZOLGÁLATI REFORMOK

A Német Szövetségi Köztársaságban a *közigazgatási és közzszolgálati reformok* a közzszolgálati jog és humánerőforrás-gazdálkodás átfogó, 2006 óta zajló modernizációját valósították meg – többek között – a rugalmasabbá tétel, a teljesítményre fókuszálás, a merev formák lazítása, az állam hatékonyságának növelése és nem utolsósorban az állami szféra munkaerőpiaci versenyképességének növelése céljával. A *föderalizmusreformok* mentén hatályba léptetett, a közzszolgálati 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 közzszolgálat kialakítása. A célkitűzések körében az érdemelv előmozdítását, a versenyképesség, a teljesítmény, a hatékonyság fokozását, a személyi állomány rugalmasabb alkalmazásának, autonómiájának és motivációjának javítását említhetjük elsősorban. E célok elérését hivatottak előmozdítani a személyzeti politikában megjelenő elvek, az annak mentén megújított jogi szabályozásba foglalt rendelkezések és az ezek mentén fogantatosított intézkedések.

A reformok a *rugalmasabb munkaerő-gazdálkodás* érdekében igyekeznek tovább csökkenteni a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők arányát,

²⁶ Lásd részletesebben: LINDER 2023: 33–54.

bevezették az álláshelyalapú munkaerő-gazdálkodást,²⁷ 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 az ideiglenes időre történő toborzást, a rövid távú menedzseri/vezetői pozíciók alkalmazását, a próbaidős menedzserek alkalmazását; normál esetben 2 évre.²⁸

Igen fontos újdonság a *szakmai tapasztalat beszámítására* vonatkozó rendelkezés. Megszűnt 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 figyelembevételét illetően 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.

Mindezekon túlmenően további újítást valósítottak meg az új szabályozás *családbarát rendelkezései*.

Szintén a közszolgálat munkaerőpiaci versenyképességét, vonzerejének növelését, a családbarát intézkedések körének szélesítését célozza a *részmunkaidőre* vonatkozó szabályozás is, amely lehetővé teszi a munka és a családi élet észszerű összehangolását. A részmunkaidős foglalkoztatás az önkormányzatok szintjén a legmagasabb, a szövetségi kormány szintjén a legalacsonyabb.²⁹

²⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a karrierrendszert teljesen leépítették volna. A magyar megoldás ettől eltérő utat járt be az álláshelyalapú létszámgazdálkodás bevezetésével. Lásd erről: HAZAFI–LUDÁNYI 2022: 94–99.

²⁸ WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018.

²⁹ A családbarát jelleg erősödéséről tanúskodnak – többek között – a szövetségi közigazgatás tekintetében is azok a 2022-es adatok, amelyek szerint mind a köztisztviselői/bírói, mind a katonai, mind a kollektív szerződéses kategóriákban a részmunkaidőben dolgozó nők aránya többszöröse a férfiakénak.

A közigazgatás hatékonysága alapvetően a munkavállalók elkötelezettségétől függ. A foglalkoztatási feltételek az elmúlt években folyamatosan változtak. A leépítések – amelyek szigorú karrierrendszer révén természetesen nem felmentésekkel, hanem a megüresedett álláshelyek üresen hagyásával zajlottak –, az információs technológia alkalmazása, a munkaerő átlagéletkorának növekedése és a lakosság elvárásai *új követelményeket* támasztanak a közigazgatásban munkát vállalókkal szemben. Új készségeiket kell fejleszteniük, és fel kell készülniük az új feladatokra. Az élethosszig tartó tanulás kulcsfogalomná vált, tekintettel a demográfiai változások követelményeire is. A vezetőket különös felelősség terheli. Csak képzett és elkötelezett vezetők tudják elősegíteni a mindennapi munkában szükséges fejlődési 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, hozzájárulnak a közzolgálat vonzerejének növeléséhez.

A DEMOGRÁFIAI FEJLŐDÉS HATÁSA A KÖZSZOLGÁLATRA

Mindhárom szinten (szövetségi, tartományi, helyi önkormányzati) hasonló jelentőségű, kulcsfontosságú *kihívás* a *viszonylagosan 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 *nyugdíjra vonulása* várható a következő évtizedben, ami jelentős kihívást jelent a közigazgatás számára. Ezért e kérdés számos reformkezdeményezés középpontjába került.³⁰ A demográfiai változásokhoz történő alkalmazkodásra adott jogszabályi válaszok körében említhetjük például a nyugdíjra vonatkozó új rendelkezések megjelenését, a *nyugdíjkorhatár fokozatos emelését*. A korai nyugdíjazások elkerülése érdekében ugyanakkor megerősítik a köztisztviselők szolgálati képességének fenntartására

³⁰ WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018.

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 egymás felé. Azon – elsősorban nyugdíj előtt álló – köztisztviselők számára, akik már csupán részmunkaidőben képesek dolgozni, bevezették a *részleges munkaképesség intézményét* is részleges illetményért. Egyes kiemelt szervek alkalmazottainak – a rendészeti szervek köréből a rendőrség, a tűzoltóság ilyenek, valamint a bírák és a katonák – nyugdíjkorhatára szintén emelkedni fog.

A friss munkaerő bevonzásához hozzájárulhat viszont az az újdonság is, amely szerint – érdemek alapján – már akár a próbaidő alatt is lehetőség nyílik a *továbbképzéseken történő részvételre*, a teljesítmény alapján történő *differenciálásra*, sőt az *előléptetésre* is. Ez az intézkedés vonzó lehet azok, főként a fiatalok, számára, akik korábban azért ódzkodhattak a közzszolgálati pályára lépéstől, mert ott túl lassú az előrehaladás.

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE A KÖZZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

Tudásátadás, mentorálás

Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei³¹ tekintetében Németországban is úgy vélik, a *személyzeti politika* jelentős kulcs ahhoz, hogy a közigazgatási szervek munkahelyeit a jövőnek megfelelően alakítsák ki, egyúttal megalapozzák a közigazgatás *munkaadói vonzerejét*. Átfogó megközelítésben ezt a célt a szövetségi kormány a közzszolgálat demográfiai stratégiájának keretében fogalmazta meg a következő szlogennel: „Minden korosztály számít.”³²

³¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Initiative Neue Qualität der Arbeit 2014.

³² OECD 2021: 41–43.

A problémaként azonosított területek vonatkozásában útmutatók hivatottak segíteni a szakembereket a megoldási alternatívákban.³³ A tartományokkal, 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

Más OECD-országokhoz hasonlóan Németországban is a legnagyobb születési kohorszba (1950–1969) tartoznak az úgynevezett baby boomerek, akiknek nyugdíjba vonulása jelentősen meg fogja változtatni a közsféra munkaerő-szerkezetét, a közigazgatás korfáját. E változásra való felkészülés érdekében a szövetségi kormány kidolgozott egy *demográfiai stratégiát*.

A következő esetleírás a „Minden korosztály számít” stratégia lényegét foglalja össze. Ennek részeként munkacsoportot hoztak létre, amelynek feladata olyan intézkedések kidolgozása, amelyek biztosítják, hogy vonzó és korszerű közszolgálatot kínáljanak hosszú távon. A munkacsoport egyik ajánlása a *szisztematikus tudásátadás* bevezetése volt minden közigazgatási szervnél annak érdekében, hogy csökkentsék a nyugdíjazásokhoz köthető *tudásvesztés kockázatát*. Ez nem csupán a szakmai, módszertani, technikai ismeretekre/készségekre korlátozódik, hanem a kapcsolati hálók, a bevett szokások, gyakorlatok, tulajdonképpen az intézményi emlékezet keretében kiemelt figyelmet fordítanak az ilyen jellegű birtokolt tudás átadására.³⁵

A program egyik eszközeként létrehoztak egy olyan alapot, amely lehetővé teszi, hogy az állásokat korlátozott ideig egyszerre két személy töltsé be; az egyik a nyugdíjhoz közel álló, a másik pedig az, aki átveszi tőle a munkát. Ez az átmeneti szakasz megakadályozza a tudás elvesztését, és megkönnyíti az új munkakör betöltőjének beilleszkedését. Ezek az úgynevezett *demográfiai álláshelyek* a teljes szövetségi közigazgatás számára nyitva állnak. Ezekre a demográfiai álláshelyekre a Pénzügyminisztérium online felületén keresztül lehet jelentkezni, a közigazgatási szervek viszont a pályázat kiírását a Belügyminisztériumon keresztül bonyolítják le, és ez

³³ Például az idősebb korosztály számára vagy az 55 évesnél idősebb közszolgák számára készült útmutatók.

³⁴ Bundesministerium des Innern [é. n. b].

³⁵ OECD 2021.

a szerv engedélyezi az álláshelyet általában 12–18, kivételesen 36 hónapra meghosszabbítva. A demográfiai álláshelyek meghatározott besorolási fokozatokra vehetők igénybe, magasabb besorolási fokozatú álláshelyekre nem. A cél szakképzett munkaerőbázis biztosítása és képzett pályakezdekők toborzása. Elsősorban olyan szakmákra helyezik a hangsúlyt, amelyekben hiány mutatkozik a képzett jelöltekből (különösen informatikusok, mérnöki szakmák, természettudósok, orvosok, bizonyos esetekben magasan képzett, speciális tudással rendelkező adminisztratív személyzet). Ezt figyelembe véve a demográfiai álláshelyek száma a teljes szövetségi közigazgatásban 500-ra korlátozódik. A demográfiai álláshelyeket a tudásátadás strukturálására szolgáló további eszközök kísérik, olyanok, amelyeket egy munkaerő nyugdíjba vonulásakor ajánlott fogyanatosítani; függetlenül attól, hogy egy munkakört két személy töltött-e be vagy sem. Részletezve, a folyamatot a következők szerint ajánlják:

a) *Szükségletfelmérés*: legkésőbb hat hónappal a nyugdíjba vonulás előtt a vezető és a nyugdíjba vonuló tisztviselő igényfelmérést végez annak érdekében, hogy meghatározzák, milyen intézkedésekre van szükség a tudás sikeres átadásának biztosításához. Az álláshelyet betöltőnek átadási feljegyzést kell készítenie, amelyben kifejti, hogyan lehet a meglévő tudást dokumentálni és az utód számára használhatóvá tenni.

b) *Utódlási értekezlet*: a távozás előtt (ha már kijelölték az utódot) utódlási megbeszélést szerveznek a távozó munkavállaló és az utód között. Ezen átbeszélnek az átadási jegyzéket, tisztázzák a nyitott és bizonytalan kérdéseket, szükség esetén gyakorlati útmutatást fogalmaznak meg, utasításokat adnak.

c) *Átadás-átvételi megbeszélés*: erre közvetlenül a távozás előtt kerül sor; a vezető, a pozíciót betöltő személy, valamint – ha már kiválasztották – az utód vesz részt rajta. Itt tekintik át a folyamatban lévő ügyeket, és hivatalosan is átadják a munkakört.

d) *Fakultatív indító megbeszélés*: ha az utód nem tudott részt venni az előző értekezlet(ek)en, a vezető közvetlenül a munkába álláskor külön indító beszélgetést folytat vele. Itt az előző meetingek témáit beszélnek át, az új kolléga megkapja a feljegyzéseket, illetve elmagyarázzák az átadás-átvételi jegyzék tartalmát. Az indító megbeszélés egyben a kiindulópontja az ezt követő betanulási szakasznak. Miután minden megbeszélésre sor került,

a vezető tájékoztatja az átadás-átvétel megtörténtéről a személyzeti igazgatásért felelős egységet.

A Belügyminisztérium a vezetők számára *mintákat és példákat* dolgozott ki egyrészt a megbeszélésekhez, beleértve a megvitatandó és átbeszélendő technikai kérdéseket, másrészt az átadás-átvételi jegyzőkönyv kialakításához. Ebben külön hangsúlyt fektetnek a távozó tisztviselő személyes tapasztalataira, és arra kéri, részletezze a következőket: melyek voltak a sikertörténetek, a nehéz helyzetek, a sikert elősegítő és támogató tényezők, a múltban vagy a jövőben felmerült/felmerülő akadályok, a sikeres feladatmegoldást befolyásoló tényezők, bármely lehetséges akadály a jövőre nézve és bármely alapvetően említésre méltó vagy íratlan szabály.³⁶

A HRM alkalmazkodása a közszołgálati fogllalkoztatás kihívásaihoz

A német közszołgálatban 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 kiemelhetők a *generációmenedzsment*, az *egészségügyi és reintegrációs menedzsment*,³⁷ a *tudásmenedzsment*, a *sokszínűség-menedzsment*, a dolgozói motiváció erősítése érdekében kialakítandó HR-politika, a *moduláris kompetenciamentedzsment* rendszereinek kialakítása.³⁸

³⁶ Bundesministerium des Innern 2019.

³⁷ A szerveknél dolgozók átlagéletkorát tekintve, illetve a fogllalkoztathatóság érdekében ez kiemelt jelentőséggel bírhat.

³⁸ Ennek mentén dolgozták ki például a strukturált tudásátadás stratégiájának koncepcióját nyugdíjazás esetére. Ugyanakkor – mivel szigorúan zárt rendszerű a német közszołgálat, ami azt jelenti, hogy az állam élethosszig gondoskodik a köz érdekében dolgozókról – a gondoskodási és ellátási elv alapján támogató útmutatókat dolgoztak ki még a nyugdíjba vonulók számára is. Bundesministerium des Innern 2019.

Érdemes külön említést tenni a *sokszínűség-menedzsmentről*, amelyet olyan stratégiai megközelítésként használnak, amelyben a munkavállalók sokrétű és eltérő kompetenciáit felméri, fejlesztik és felhasználják. A fő cselekvési területek az egyenlőség, valamint a munka és a családi vagy magánélet összeegyeztethetősége, a súlyosan fogyatékos munkavállalók integrációja, illetve az alkalmazottak potenciáljának fejlesztése. Cél továbbá a migráns fiatalok integrációjából adódó potenciál kiaknázása. (Említésre méltó, hogy körükben is folytatnak speciális toborzási tevékenységet.) Emellett az életszakasz-orientált humán erőforrás-politika is beleépült a közszolgálati személyzeti politikába, amelynek alapja, hogy a szakmai élet során a változó élethelyzeteket és elvárásokat igyekeznek összeegyeztetni.

A szisztematikus és *moduláris közszolgálati 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.³⁹

A kiemelt példák mentén az egyes szervek sajátosságaihoz igazodó átfogó személyzeti menedzsmentrendszer *központi ajánlások segítségével*, de saját, *decentralizált hatáskörben* fejlesztik ki és alakítják újra a közigazgatási szervek és intézmények.

SWOT-ANALÍZIS

A 3. táblázat SWOT-analízis formájában gyűjti össze a német közszolgálat legfontosabb jellemvonásait.

³⁹ Bundesministerium des Innern 2012.

3. táblázat: A német közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK – stabil karrierrendszer; pályabiztonság, kiszámíthatóság – a pályára lépés korbéli korlátjainak korábbi feloldása – a köztisztviselői ethosz, presztízs	GYENGESÉGEK – az életpályán lassabb az előrehaladás, mint a nyílt rendszerekben – fenntartása rugalmatlanabb, kevésbé nyitott a reformokra – a karrierrendszer működtetése költséges, „sokba kerül”
LEHETŐSÉGEK (reformokhoz köthetők) – rugalmasabb létszámgazdálkodás (álláshelyalapú munkaerő-gazdálkodás) jellemző – a munkáltatói vonzerő növelésére tett erőfeszítések új utakat nyithatnak meg – a versenyképesség, teljesítmény, hatékonyság fokozása	VESZÉLYEK (reformokhoz köthetők) – a pályabiztonság szintje csökkenésének lehetősége (szerződéseknél) – a közszolgálati presztízs, ethosz csökkenésének veszélye – a fokozott decentralizáció széttagozottabbá teheti a közszolgálat személyzeti rendszerét

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Irodalom

- ANDERSEN, Uwe – WICHARD, Woyke szerk. (2013): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Springer.
- BACH, Tobias (2010a): Animals in the Administrative Zoo: Organizational Change and Agency Autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443–468. Online: <https://doi.org/10.1177/002085231037244>
- BACH, Tobias (2010b): Policy and Management Autonomy of Federal Agencies in Germany. In LÆGREID, Per – VERHOEST, Koen (szerk.): *Governance of Public Sector Organizations*. London: Palgrave Macmillan, 89–110. Online: https://doi.org/10.1057/9780230290600_5
- BERGER, Hannes (2014): *Dimensionen parlamentarischen Kontrolle. Eine Einführung in Theorie und Empirie*. Stuttgart: Ibidem.
- BOGUMIL, Jörg (2007): Regierung und Verwaltung. *Politische Bildung Heft*, (4), 38–55.

- FÄRBER, Gisela (2004): Wege aus der „organisierten Unverantwortlichkeit“? Probleme und Perspektiven der Föderalen Ordnung in Deutschland und Europa. In *Föderalismus im Diskurs. Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 75–90.
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára. A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszer. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 78–104. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.5>
- HERMANN, Adam (1991): *Die Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LINDER Viktória (2020a): A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatása. In SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 417–448.
- LINDER Viktória (2020b): Nemzetközi karrierutak a német közzszolgálatban. In LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közzszolgálatban*. Budapest: Külgazdasági és Külügyminisztérium, 60–73.
- LINDER Viktória (2023): Legújabb fejlődési irányok a német közzszolgálatban. In CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közzszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 33–54.
- LUDÁNYI Dávid (2023): *A közzszolgálati pragmatika egysége és különbsége. Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására*. PhD-értekezés. PTE: Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- MANN, Thomas (2012): Die Stellung der Kommunen in der deutschen föderalistischen Ordnung. In HÄRTEL, Inez (szerk.): *Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Berlin–Heidelberg: Springer, 165–176. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-642-15523-9_7
- OECD (2021): *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*. Online: www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/04/Ageing-and-talent-management-in-European-pub-admin_OECD-Slovenia.pdf
- PAGE, Edward C. – WRIGHT, Vincent (1999): *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/0198294468.001.0001>
- REIMER, Philippe (2018): 5 Minuten zum Verwaltungsaufbau: kleine Einführung in das Organisationsrecht von Bund und Ländern. *Bonner Rechtsjournal*, (1. ksz.), 10–13.
- WEGRICH, Kai – HAMMERSCHMID, Gerhard (2018): Germany. In THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard (szerk.): *Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Introduction*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 354–387. Online: <https://doi.org/10.2767/019862>

Internetes források

- Bundesgerichtshof [é. n.]: *Die Stellung des Bundesgerichtshofs im Gerichtssystem*. Online: www.bundesgerichtshof.de/DE/DasGericht/StellungGerichtssystem/stellungGerichtssystem_node.html
- Bundesministerium des Innern (2012): *Demografiesensibles Personalmanagement in der Bundesverwaltung. Empfehlungen zur Gestaltung*. Online: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/dpm-empfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium des Innern (2023): *Zahlen, Daten, Fakten*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html?cms_showtable=1
- Bundesministerium des Innern [é. n. a]: *Beamtinnen und Beamte*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/beamtinnen-und-beamte-node.html
- Bundesministerium des Innern [é. n. b]: *Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-node.html
- Bundesministerium des Innern [é. n. c]: *Föderalismus und Kommunalwesen*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Initiative Neue Qualität der Arbeit (2014): *Verwaltung der Zukunft. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik*. Berlin–Köln: Initiative Neue Qualität der Arbeit.
- Bundesverfassungsgericht [é. n. a]: *Das Grundgesetz*. Online: www.bundesverfassungsgericht.de/DE/GrundgesetzRechtsgrundlagen/DasGrundgesetz/dasGrundgesetz_node.html
- Bundesverfassungsgericht [é. n. b]: *Verfahrensarten*. Online: www.bundesverfassungsgericht.de/DE/DasBundesverfassungsgericht/Verfahrensarten/verfahrensarten_node.html
- Deutschland.de (2023): *Interessante und wichtige Fakten über die Bundesrepublik*. 2023. február 22. Online: www.deutschland.de/de/topic/politik/deutschland-in-fakten-und-zahlen-das-wichtigste-ueber-land-und-leute
- Deutscher Bundestag [é. n.]: *Gesetzgebung*. Online: www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu
- Die Bundesregierung [é. n.]: *Aufbau und Aufgaben*. Online: www.bundesregierung.de/breg-de/themen/aufbau-und-aufgaben-390552

- Bundesministerium des Innern (2019): *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen. Konzept*. Online: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/demografiestrategie-konzept-wissenstransfer.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Worldometer [é. n.]: Germany Population (LIVE). Online: www.worldometers.info/world-population/germany-population/
- Az internetes források elérhetőek voltak a fejezetben a következő dátum szerint: 2024. december 9.

Kötetünk az európai közszolgálati rendszerek összehasonlító elemzésére vállalkozik. A tanulmányok egyéges szempontrendszer alapján tárgyalják az egyes országokat, külön fejezet foglalkozik a statisztikai adatok elemzésével. Az adatok frissek, hiszen a 2024. július 1. és december 31. között végzett, az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) keretében készített felméréseken alapulnak. Újdonság az is, hogy a szerzők minden tárgyalt ország esetében SWOT-analízist végeztek, ami szintén a közös irányok meghatározását segítette. Meggyőződésünk, hogy a tanulmánykötet hasznos színfoltja lesz az összehasonlító elemzésekkel foglalkozó szakirodalomnak.