

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.

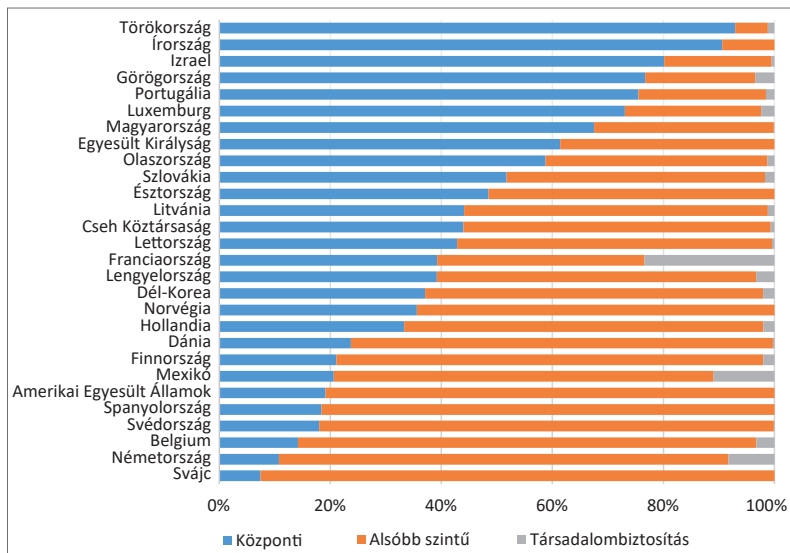
1. *Alacsony arány* (0,2–1,0%). Idetartozik Lengyelország, Franciaország, Németország, Svájc, Szlovákia és Olaszország. Franciaország kivételével ezekre az államokra a *decentralizált* közigazgatás jellemző, ahol a központi kormányzat kisebb szerepet játszik a foglalkoztatásban. Például Németországban 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: Közszolgálati 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.

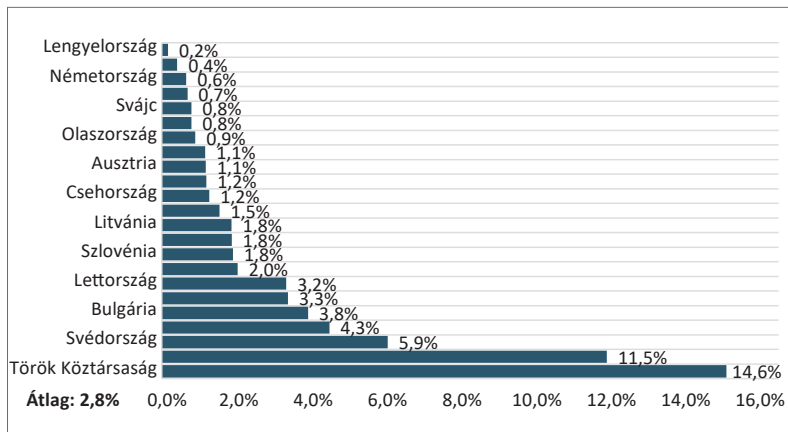
1. táblázat: A népesség és a központi kormányzat aránya közötti összefüggések

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

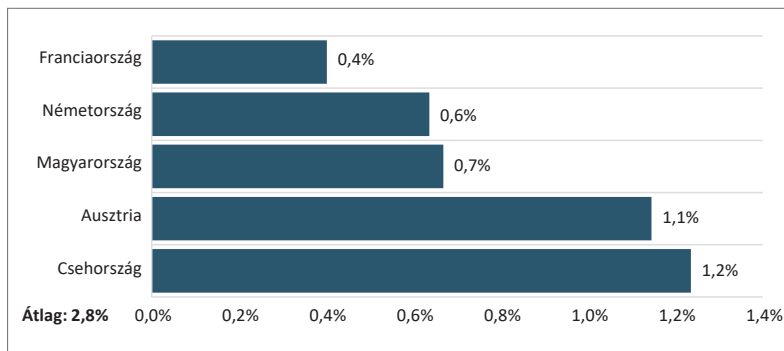
Ugyanakkor nagyon *nehéz* a létszámarányok és az országok népességi, kormányzati, igazgatási, gazdasági és egyéb jellemzői között *egyértelmű kapcsolatot kimutatni*, s inkább csak az eltérések mögött meghúzódó lehetséges okokra hívjuk fel a figyelmet. Így például az alábbi ábrán szereplő államokban a 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

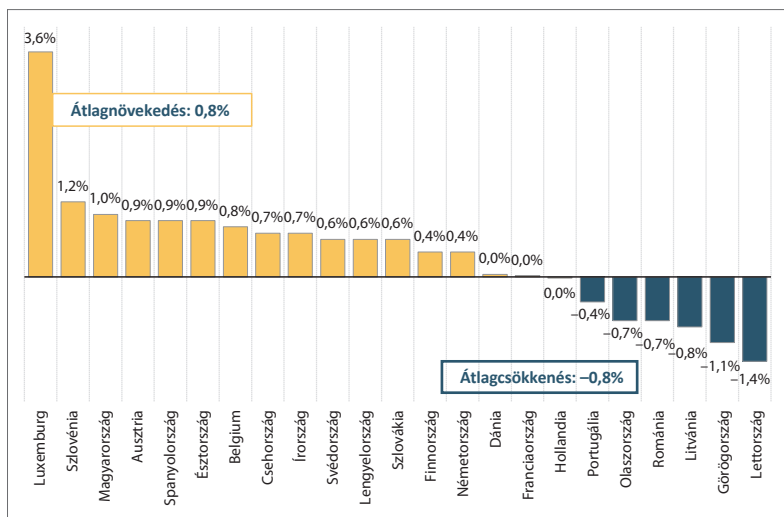


3. ábra: A központi közigazgatásban foglalkoztatottak aránya az aktív munkavállalók viszonylatában II.

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 Lettországbban az éves átlagos csökkenés meghaladta az 1%-ot (4. ábra).¹⁰



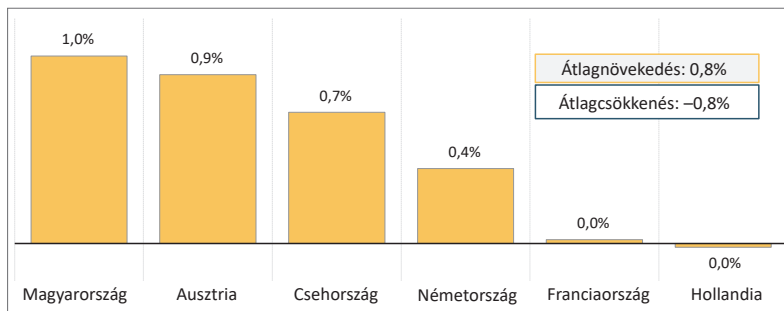
4. ábra: Az álláshelyek számának éves átlagos változása a közigazgatásban (2007–2019) I.

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

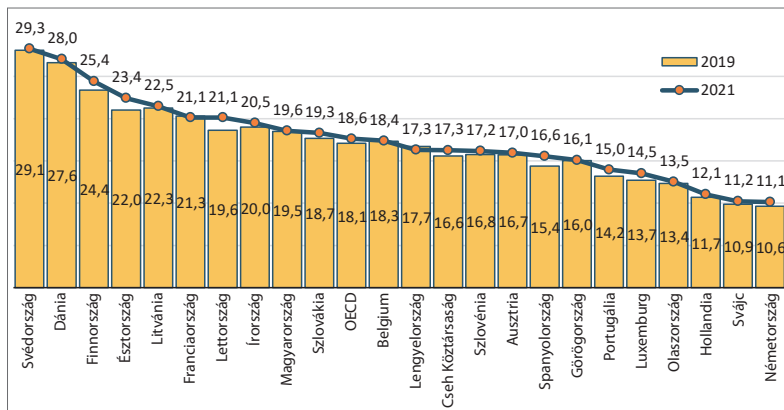
A közigazgatásban foglalkoztatottak száma ezt követően tovább növekedett, és 2021-ben néhány országot leszámítva (Franciaország, Lengyelország) mindenhol meghaladta az előző évi szintet.¹¹ A legnagyobb növekedést Lettországból és Észtországból regisztrálták. Ez a növekedés egyrészt az éves átlagos adminisztratív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

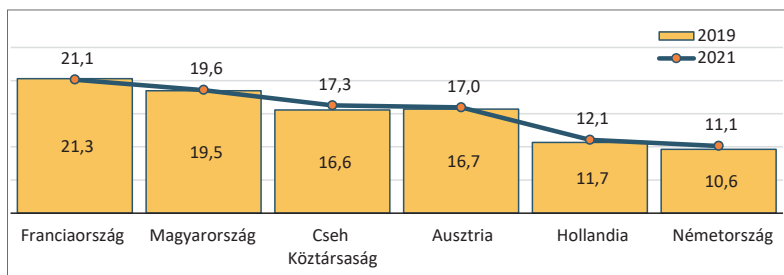
¹³ OCDE 2023: 189.



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).



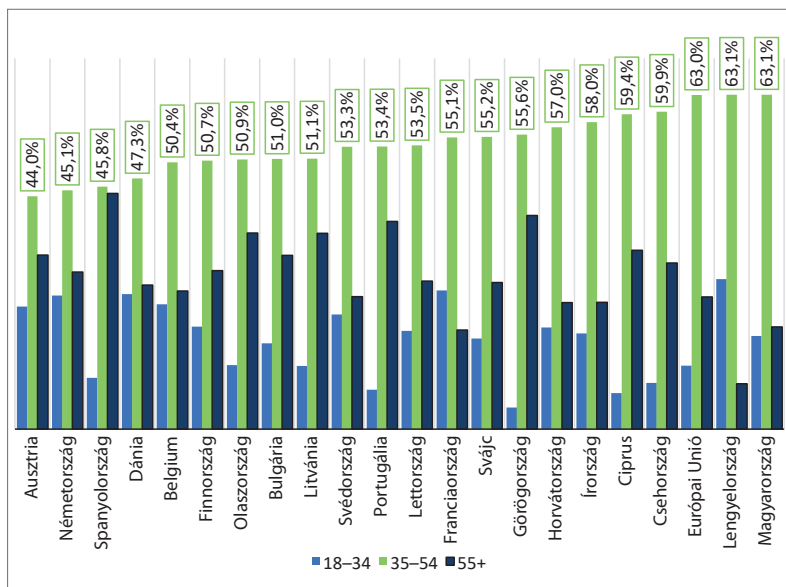
7. ábra: Közigazgatási foglalkoztatás az összes foglalkoztatás arányában, százalékban (2019, 2021) II.

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.

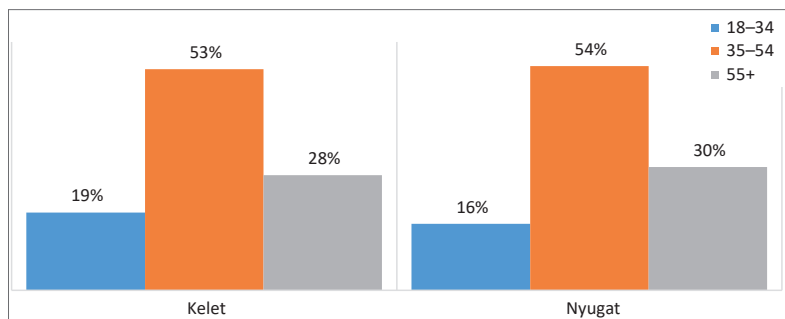
¹⁵ EUPAN-felmérés adatai.

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

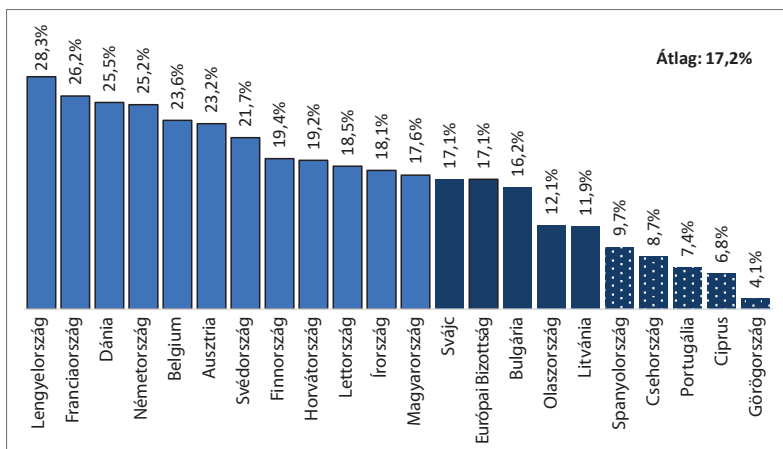
¹⁶ Baltic Institute of Social Sciences 2015: 62–65.

¹⁷ Baltic Institute of Social Sciences 2015.

¹⁸ EUPAN-felmérés adatai.

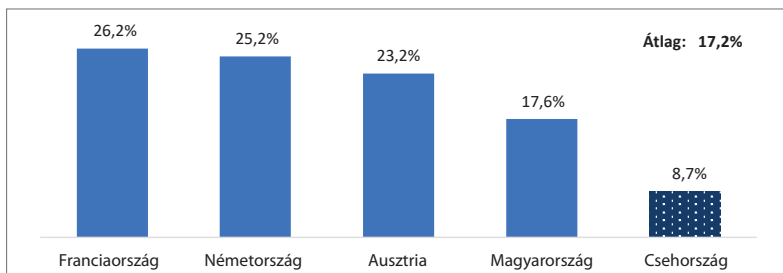
A 18–34 éves korcsoportba tartozó személyek aránya csupán kilenc országban (és az Európai Bizottságban) alacsonyabb, mint az átlag (17,2%). Öt országban pedig még a 10%-ot sem éri el. A két szélsőérték közötti különbség közel hétszeres (10. ábra).¹⁹

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

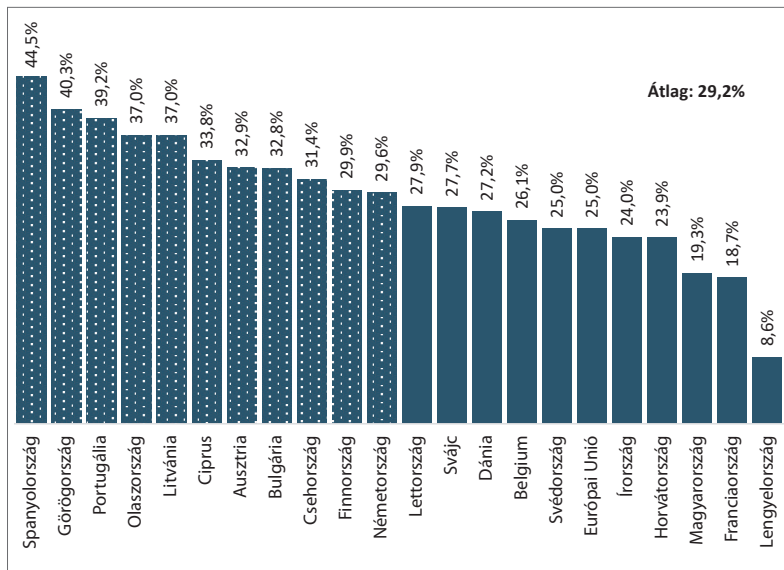


11. ábra: A 18–34 év közöttiek létszámaránya a közigazgatásban II.

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

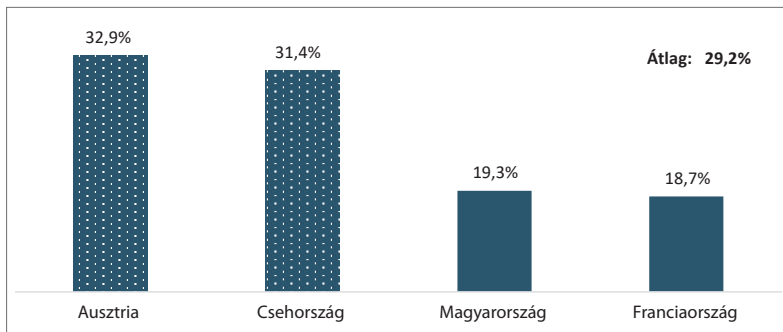
Ausztriában és Csehországban jelentős az 55 év felettek aránya, míg Magyarországon és Franciaországban a 18–34 év közöttiek átlagot meghaladó, illetve az 55 év felettek alacsony aránya fiatalabb korösszetételű személyi állományra utal (13. ábra).²²

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.

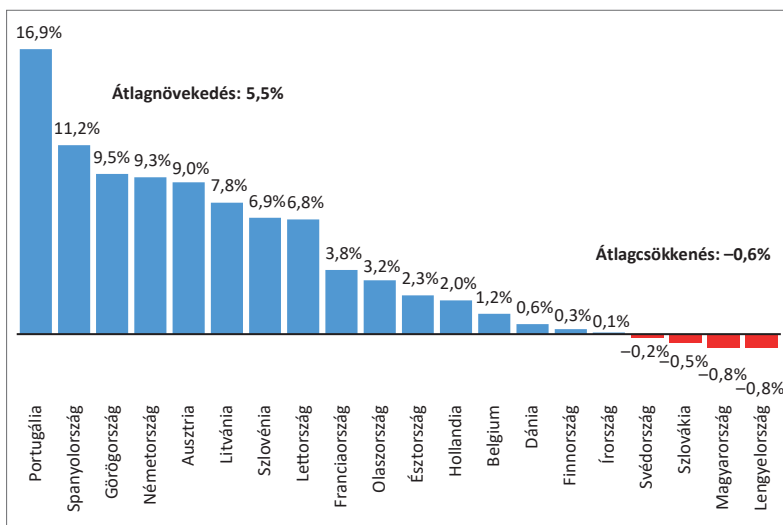
²² EUPAN-felmérés adatai.

²³ OECD 2021: 113.



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

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



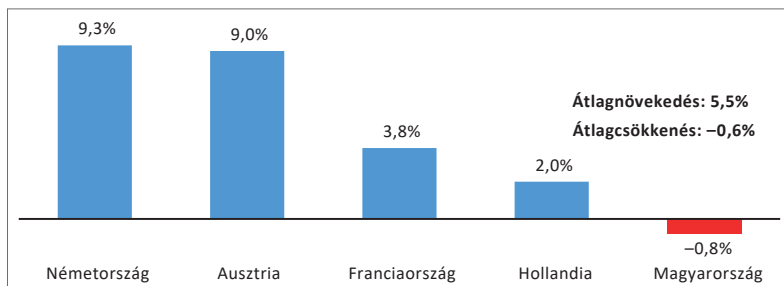
14. ábra: Az 55 év feletti korosztály létszámarányának változása a közigazgatásban 2015–2020 között I.

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

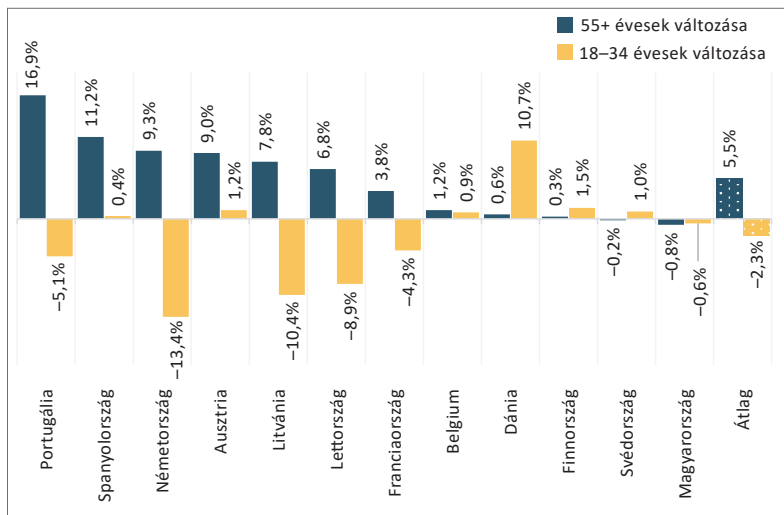
²⁴ OECD 2021: 113.

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

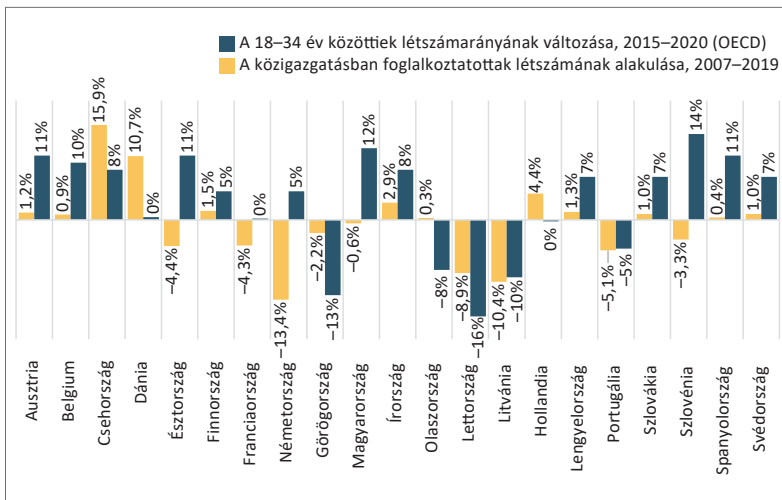
²⁶ OECD 2021: 112.

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

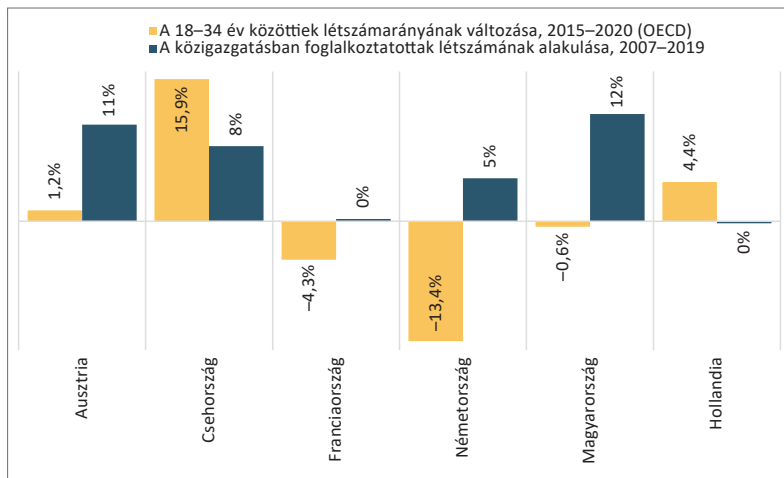
A kiválasztott országok esetében is *vegyes a kép*. Csehországban növekedett leginkább a 18–34 év közöttiek aránya, csaknem kétszer akkora mértékben, mint a közigazgatás létszáma. Kisebb növekedéssel ugyan, de lényegében hasonló tendenciát mutat Ausztria is, míg Németországban a létszám növekedése ellenére 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

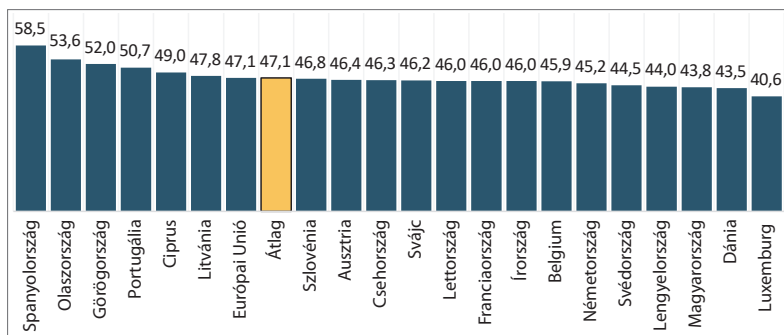
³¹ OECD 2021: 113.

³² EUPAN-felmérés adatai.



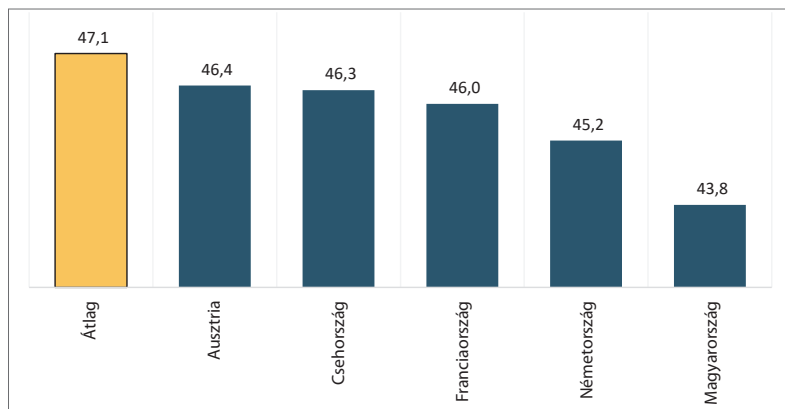
18. ábra: A közigazgatásban foglalkoztatottak és a 18–34 év közöttiek létszámárányának alakulása II.

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

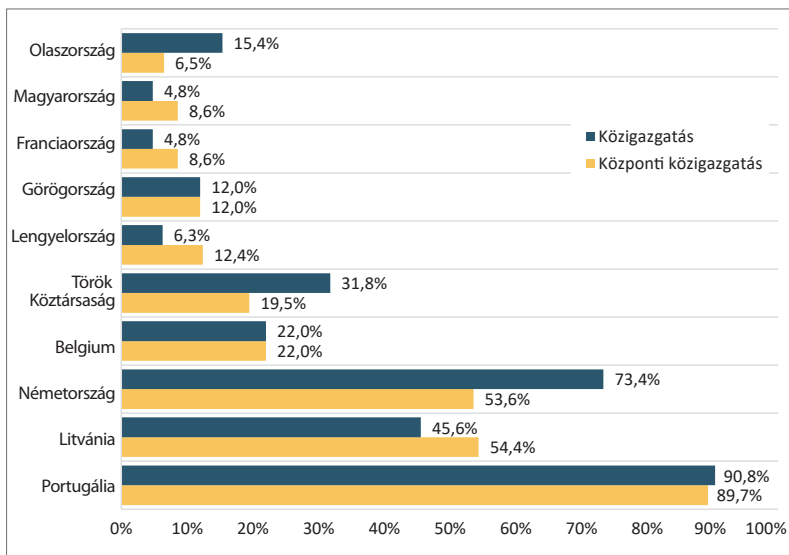
Hosszabb ideje tartó általános folyamat, hogy az országok többségében csökken a kinevezett köztisztviselők száma, és növekszik a szerződéses alkalmazottaké. Ez azt is jelenti, hogy háttérbe szorul a közjogi szabályozás, s a normatív

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.

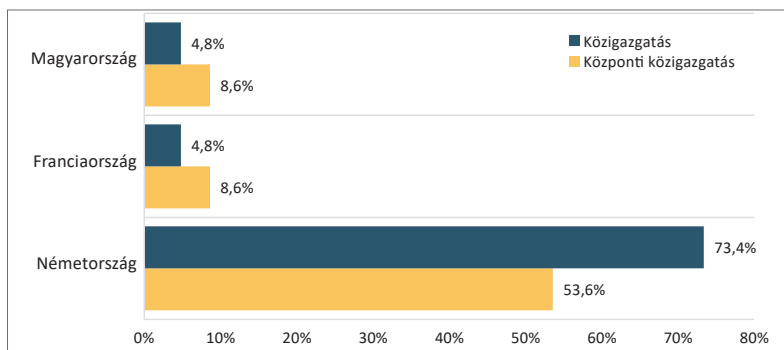


21. ábra: Szerződéssel alkalmazottak aránya a központi közigazgatásban és a teljes közigazgatásban I.

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 bértmegállapodások 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.

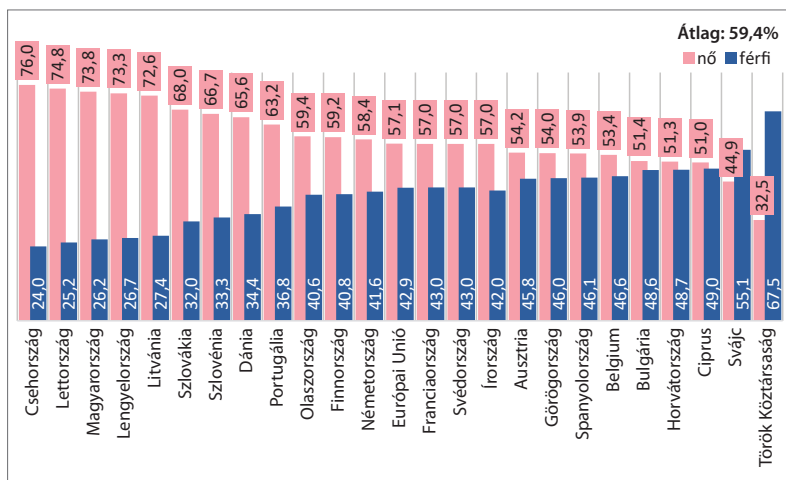
Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=10

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.

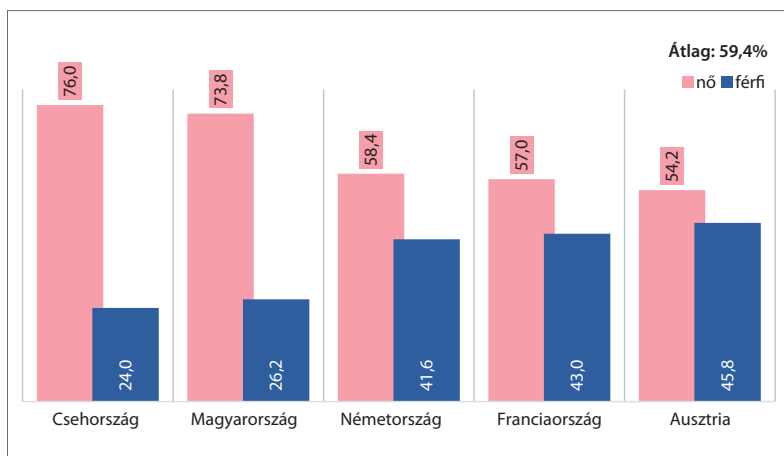
Forrás: a szerzők szerkesztése az EUPAN adatai alapján, N=25

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 tehetségeköröket 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 közszolgálat 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 közszolgálat 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 közszolgálati stabilitás csökkenése:* A változó szabályozási környezet, valamint a munkaerőpiaci változások⁴⁷ miatt (például Ausztria, Magyarország) fennáll annak a veszélye, hogy csökken a közszolgálati rendszer stabilitása és presztízse. Ausztriában a fent már említett szerződéses jogviszony elterjedésének térnyerésével – és így a kinevezéses jogviszonyokhoz tapadó többletjogok elvesztésével – a közszolgálat veszíthet hagyományos értékeiből. Magyarországon a jogi szabályozás rugalmassága az utóbbi években jelentősen bővült, a közszolgálati 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 közszolgálat 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 közszerolat számára is irányadó lehet. Mindezek alapján célszerű lenne, ha a továbbképzési időszakok éves rendszerességet követnének. A jelenleg működő rendszer alapjaira épülve közszerolati 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 közszerolat vonzerejének növeléséhez és a tisztviselők lojalitásának fenntartásához. Speciális pilotprojektet vezetett be az osztrák közszerolatban 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 közszerolati 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 illetményzáton 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 egyvel alacsonyabb, illetve egyvel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetményzátonba 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 közzolgálati rendszer folyamatos értékelése és szükség szerinti alkalmazkodása a gyorsan változó társadalmi, gazdasági és technológiai környezethez szintén segítheti a közszolgálat 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 közzolgálati rendszer fejlesztéséhez, hozzájárulva annak modernizálásához, hatékonyabb működéséhez és a társadalmi elvárásokhoz való igazodásához.

⁷² Magyarország Kormánya 2024.

⁷³ Lásd a jelentéseket: Nemzeti Közzolgálati 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 közfoglalat	- 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)

Köszolgáltatási rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Csehország köszolgáltatása	– az új közszolgáltatási törvény létrehozta a beosztások szervezeti-kataszteri rendszerét, és szigorú összehasonlíthatósági szabályokat vezetett be, ami a kinevezett és szerződéses foglalkoztatottak megfelelő arányának biztosítását és a cseh közszolgálat politikai semlegességét szolgálja, és így sikerült visszább szorítani a patronális mértékét – a törvény hatálybalépésével együtt megteremtődtek a közszolgáltatási HRM központi felügyeletének keretfeltételei is (létrejött a cseh Belügy-minisztériumon belül a Közfoglalkoztatási Osztály, valamint az általuk kezelt döntéstámogatási célokat szolgáló Közfoglalkoztatási Információs Rendszer)	– a politikai és szakmai funkciók elválasztásának elve helyenként sérülhet (így például a kiválasztási bizottságok kialakításának szabályai sem feltétlenül biztosítják az alapvető közhatalmi elvek érvényesülését) – a közszolgáltatási HRM központi felügyeletét egy független személynézetpolitikai centrum létrehozásával tervezték megoldani, de a jogalkotó végül másképpen döntött, és minisztériumi kereteken belül hozta létre a Közfoglalkoztatási Osztályt, így a függetlenség csak korlátozottan érvényesülhet	– a cseh közigazgatás korszerűsítését szolgálja az <i>Ügyfélközponti közigazgatás 2030</i> című kormányzati reform – a fiatal munkaerő vonzását segíti, hogy nagy hangsúly kerül a tanulás és a fejlődés minőségének javítására az államigazgatásban – a speciális (elsősorban IKT-) készségekkel rendelkező munkaerő pályára vonzásában – a <i>Digitális Csehország Program</i> intézkedéseinek felelőse néhány minisztérium, és néhány intézkedésnek felelős intézménye sincsen	– az <i>Ügyfélközponti közigazgatás 2030</i> című kormányzati reform megfelelő végrehajtáshoz szükséges a kormányzat egészére kiterjedő koordináció hiányosságainak kezelése – a kormányok nehezen tudnak lépést tartani a versenyszférával a fizetések terén a speciális készségekkel rendelkező munkaerő pályára vonzásában – a <i>Digitális Csehország Program</i> intézkedéseinek felelőse néhány minisztérium, és néhány intézkedésnek felelős intézménye sincsen

Közfoglalti rendszer	Erőségek	Gyengeségek	Lehetőségek	Veszélyek
 Az Egyesült Királyság közfoglaltatata	- a brit közfoglaltat fejlett HR- gyakorlatot alkalmaz, amelynek hagyomány, 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 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)	- 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 közfoglaltat 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 szakertelem 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 tehetséggutató 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 versenyszféához 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- elvándorlás 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 meg-határozása körében a munkáltatónak széles mérlegelési lehetőségei vannak a kormányzati igaz-gatási szerveknél	- a közzszolgálati jog-viszonyok stabilitása csökkent, az előmenetel a kormányzati igazgatáson belül nem automatikus, a munkáltató egyoldálúan módosthatja a kinevezést, a pályabiztonság és a kiszá-míthatóság erodálódott - a szabályozás jelentősen fragmentált, számos különbözö jogviszonnyal és bizonyos esetekben nem kellően alátámasztható eltérésekkel	- a jogalkotó széles mér-legelési lehetőségekkel rendelkezik a szabályozás kialakítása során, így a jogszabályok módostása viszonylag könnyű	
 Németország közzszolgálata	- stabil karrierrend-szer; pályabiztonság, kiszámíthatóság - a pályára lépés korbeli kor-látainak korábbi feloldása - közzsztszítvelői ethosz, presztizs	- az életpályán lassabb az előrehaladás, mint a nyílt rendszerekben - fenntartása rugalmat-lanabb, kevésbé nyitott a reformokra - a karrierrendszer műkö-d-tetése költséges, „sokba kerül”	- rugalmasabb létszám-gaz-dálkodás (álláshely alapú munkaerő-gazdálkodás) jellemző - a munkáltatói vonzerő nö-velésére tett erőfeszítések új utakat nyithatnak meg - versenyképesség, telje-sítmény, hatékonyság fokozása	- a pályabiztonság szintje csökkenésének lehetősége (szerződésesek-nél) - a közzszolgálati presztizs, ethosz csökkenésének veszélye - a fokozott decentralizá-ció 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 Köszolgálati 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/pgaflr.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 Köszolgálati Egyetem [é. n.]: *Jó Állam Jelentés*. 2025. január 10. Online: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>