

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 megkészettség 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. Akárcsak a többi posztszocialista 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 érdeképviseleti 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 közszolgálati törvény.³⁰ Az új, kógens (tehát immár nem nyitott rendszerű) jogi szabályozás röviden az alábbi, főbb változásokat eredményezte a közszolgálati pragmatikában.³¹

*A személyi állomány összetétele,
a közszolgálati törvény hatálya*

Ami a személyi állomány mennyiségi összetételét illeti, 2018-ban a tágabb értelemben vett közszolgálatban megközelítőleg 453 500 fő dolgozott, amelyből a legszűkebben vett közszolgálati – 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 közszolgálati pragmatikában köztisztviselőnek. *Köztisztviselő (státní zaměstnanec)*³⁴ az a természetes személy, akit a törvényben meghatározott feladatkörök valamelyikének ellátására neveztek ki közszolgálati vagy közszolgálati vezetői pozícióba.³⁵ Az új közszolgálati 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 – közszolgálati törvény). A közszolgálati 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 Köszolgálati törvény 5–6. §.

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

³⁷ Köszolgálati 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.

hasznoló 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 közszerológáti jogviszony áltáános szabály szerint a kinevező hatóság döntése alapján határozatlan időtartamra szóó *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 Közszerológáti törvény 23. § (1) bekezdés, 20. §. Határozott időre csak kivételesen (például helyettesítés céljából) létesíthető közszerológáti jogviszony. Lásd: Közszerológáti törvény 21. §.

⁵⁷ Közszerológáti törvény 25. § (1) bekezdés.

⁵⁸ Közszerológáti törvény 25. § (2) bekezdés.

⁵⁹ Közszerológáti törvény 25. § (5) bekezdés.

⁶⁰ Közszerológáti törvény 24. §.

⁶¹ Közszerológáti törvény 26. §.

⁶² Közszerológáti törvény 27. §.

legjobban teljesítő közül a kinevező hatóság nevében eljáró főtisztviselő 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 főtisztviselői 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 (közzszolgálati vizsga esetében); valamint
- ♦ a hatalmi ágak megosztásából fakadó és a gazdasági összeférhetetlenség megállapításával.

⁶⁹ Közzszolgálati törvény 75. §.

⁷⁰ Közzszolgálati törvény 71. §.

⁷¹ Közzszolgálati törvény 72–73. §.

⁷² Közzszolgálati 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 megszerzése 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 közszolgálati 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 közszolgálati törvény és a munka törvénykönyve együttesen határozza meg.⁸⁹ A közszolgálati törvény az *alapszabadság* mértékét a magyar közszolgálati jogi szabályozással ellentétben nem napban, hanem – egészen pontosan öt – hétben határozza meg.⁹⁰

⁸⁴ Közzolgálati törvény 86. §.

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

⁸⁶ Közzolgálati törvény 155. §.

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

⁸⁸ Közzolgálati törvény 156a–158. §.

⁸⁹ Közzolgálati törvény 99. §.

⁹⁰ Közzolgálati 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 közszolgálati törvény szintén kiemelt jelentőséget tulajdonított a közszolgálati 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 közszolgálati 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 találunk 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 közsféra szolgáltatásaihoz való digitális hozzáféréshez.¹⁰⁹

A Digitális Csehország Program második pillére (*Csehország információs stratégiája*) keretében a cseh kormány kidolgozza tervét a közsféra 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 közsféra 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 közszolgáltatások 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 kormányzati 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 Közszolgálati Osztály, valamint az általuk kezelt döntéstámogatási célokat szolgáló Közszolgálati 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 Közszolgálati Osztályt, így a függetlenség csak korlátozottan érvényesülhet

VESZÉLYEK

(reformokhoz köthetők)

- a toborzás egyszerűsítése, hatékonyságának növelése a kiválasztás demokratizmusának csökkenését 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 közszféra 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 közszférában 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.): *Közszerőgálati életpályák a közszerőgálatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 13–22.
- HALÁSZ Iván (2011): A Cseh Közszerőgálat közszerőgálatása. In SZAMEL Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közszerőgálatása*. Budapest: CompLex Kiadó, 699–726.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közszerőgálati 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 közszerőgálat 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>