

Főbb közszolgálati modellek Európában

Hazafi Zoltán – Linder Viktória – Paksi-Petró Csilla



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Főbb közszolgálati modellek Európában

Főbb közszolgálati modellek Európában

Szerkesztő

Csóka Gabriella – Ludányi Dávid



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

„A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”
KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001

Szerzők

HAZAFI Zoltán (III. és IV. fejezet)

LINDER Viktória (II. fejezet)

PAKSI-PETRÓ Csilla (I. fejezet)

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán

Olvasószerkesztő: Tomka Eszter

Korrektor: Csinta Áron

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-927-5 (pdf)

ISBN 978-963-531-928-2 (ePub)

© A szerzők, 2023

© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Előszó	9
I. fejezet – A legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban	11
Bevezetés	11
1. A jogi szabályozás jellege, struktúrája	11
2. A közszolgálati jog differenciálódása, törvényi háttér, a közszolgálati dolgozók köre	12
3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei, a köztisztviselők foglalkoztatási szabályai	14
4. Az emberierőforrás-gazdálkodás eljárásai, módszerei	16
5. Kiválasztás, jogviszony létesítése	18
6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése	19
7. Előmenetel, díjazás, mobilitás	19
8. Teljesítményértékelés	22
9. Felelősség	23
10. Főtisztviselők	25
11. Reformok a közszolgálatban	26
Összefoglalás	28
Felhasznált irodalom	29
II. fejezet – A legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban	33
Bevezetés	33
1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája	33
2. A közszolgálati jog differenciálódása	37
3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei	38
4. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői	39
5. Kiválasztás, jogviszony létesítése	40
6. Pályabiztonság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése	42
7. Előmenetel, díjazás, mobilitás	43
7.1. Előmenetel	43
7.2. Díjazás	43
7.3. Mobilitás	44
8. Értékelés	45
9. Jogok és kötelezettségek	46
9.1. Kötelezettségek	46
9.2. Jogok	47

10. Felelősség	48
11. Főtisztviselők	49
12. Reformok	49
13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei	52
Felhasznált irodalom	53
III. fejezet – A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban	55
1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája	55
1.1. Közjog vs. magánjog	55
1.2. A közszolgálati jog differenciálódása	58
2. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei	59
3. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői	60
3.1. Központi szervek	60
3.2. Helyi szervek	62
4. A közszolgálati jog alapfogalmai	63
4.1. Corps	63
4.2. Kategória	65
4.3. Besorolás	65
4.4. Munkakör	66
5. Kiválasztás, jogviszony létesítése	67
5.1. Állampolgárság	67
5.2. Fizikai alkalmasság	68
5.3. Közügyekben való részvétel joga (droits civiques)	68
5.4. Büntetlen előélet	68
5.5. Versenyvizsga szerinti iskolai végzettség	68
6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése	69
6.1. Lemondás	69
6.2. Felmentés	70
6.3. Hivatalvesztés	70
6.4. Önkényes távolmaradás	70
6.5. Nyugdíjazás	70
7. Előmenetel, díjazás, mobilitás	71
7.1. Előmenetel	71
7.2. Díjazás	71
7.3. Mobilitás	72
8. Teljesítményértékelés	72

9. Jogok és kötelezettségek	73
9.1. Főbb jogok	73
9.2. Főbb kötelezettségek	79
10. Felelősség	83
11. Főtisztviselők	84
12. Reformok	84
12.1. Egyszerűbb és rugalmasabb humán erőforrás-gazdálkodás	85
12.2. Új jogok	86
12.3. Példamutató közszolgálat	86
13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei	87
13.1. Közszolgálati tehetségprogram	87
13.2. Egyéniesített, közvetlen HR-támogatási platform	89
Felhasznált irodalom	90
IV. fejezet – Nemzetközi trendek	95
Bevezetés	95
1. Közjogi dereguláció, decentralizáció	96
2. Fejlődés a munkaköralapú rendszerek felé	104
3. Léteznek-e még közszolgálati modellek?	108
Felhasznált irodalom	109

Vákát

Előszó

Napjainkban különösen felértékelődik a humán erőforrás-gazdálkodás szerepe az európai közszolgálati rendszerekben. Egységes európai közszolgálati modellről és a közszolgálati személyzeti rendszerek közötti általános konvergenciáról azonban nem beszélhetünk. A trendek lényegére jól rámutat Christoph Demmke, aki szerint minden ország el akarja vetni a hagyományos bürokratikus modellt, de azt még nem tudja, hogy valójában mit szeretne helyette, ezért egységes európai bürokratikus modellről nem lehet beszélni.¹ Az OECD 2019-ben elfogadott ajánlása² – ezt minden bizonnyal érzékelve – javaslatokat fogalmazott meg az egyes tagországok kormányzata számára arra nézve, hogy miképpen biztosítható az, hogy a közszolgáltatások megfeleljenek a mai kor társadalmi, gazdasági és politikai kihívásainak.

Az ajánlás három pillért tartalmaz. Ezek a következők: értékközpontú szervezeti kultúra és vezetés, képzett és hatékony közszolgálati alkalmazottak, valamint alkalmazkodó közszolgálati személyzeti rendszer. Az első pillérhez kapcsolódóan az ajánlás további iránymutatásokat rögzít. Idetartoznak például a közszolgálati értékek meghatározására és az értékalapú döntéshozatal elősegítésére, a vezetői képességek fejlesztésére, a befogadó, sokszínű és biztonságos közszolgálat kialakítására, valamint a szakpolitikák és a közszolgáltatások hosszú távú, stratégiai tervezésére vonatkozó javaslatok.

A második pillérhez ugyancsak további iránymutatásokat kapcsol; így például javaslatokat tesz a munkáltatói márka megfelelő kialakítására, a méltányos díjazási rendszer megalkotására, valamint az alulreprezentált csoportok bevonására. A kiválasztással és az előmenetellel szemben elvárásként állítja, hogy azok nyílt és érdemeken alapuló eljárások keretében, a tisztességes és egyenlő bánásmód követelményének megfelelően történjenek. Végül szintén ennek keretében rendelkezik arról, hogy az egyes pragmatikaelemeket (például a díjazást

¹ DEMMKE, Christoph (2019): *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press. Online: https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/10361/Osuva_Demmke_2019c.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

² OECD (2019): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Paris, OECD Publishing. Online: www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf.

vagy a teljesítményértékelést) össze kell hangolni a közszolgálati alkalmazottak készségeivel, kompetenciáival (tehát tulajdonképpen az általuk betöltött munkakörrel).

Végül, az ajánlás harmadik pillére ugyancsak több iránymutatást fogalmaz meg. Ennek lényege, hogy az alkalmazkodó személyzeti rendszer stratégiai tervezésen alapszik, amelyben az érintett felek (közszolgálati alkalmazottak, szakszervezetek) véleménye is megjelenik; összhangban áll a költségvetéssel; s a tervezést folyamatos monitoring kíséri. Az ajánlás közös munkaköri keretrendszer felállítását és a széles körű mobilitás ösztönzését fogalmazza meg. Nem utolsósorban kifejezetten foglalkozik a közszolgálati jogi szabályozás követelményeivel; szorgalmazza a közszolgálati törvények személyi hatályának átlátható meghatározását és az egyes kategóriák elválasztására (differenciálásra) objektív kritériumok felállítását.

Az OECD ajánlása tehát jól összegzi azokat a tényezőket, amelyek alapvetően képesek meghatározni az európai közszolgálati rendszerek fejlesztését.

A kötet célja, hogy megvizsgálja az európai közszolgálati személyzeti rendszerek alapmodelljeit. Ennek keretében a hagyományos közszolgálati minták szerint Nagy-Britannia, Németország és Franciaország közszolgálati rendszerének jellemzőit tárgyalja. A tanulmánykötetben külön hangsúlyozzuk a legújabb kormányzati személyzetpolitikai tendenciákat, közszolgálati jogi megoldásokat és a humánerőforrásmenedzsment-trendek bemutatását. Értékelési keretként a közszolgálati pragmatika egyes elemeit (például a jogviszony létesítését, a díjazást, az előmenetelt vagy a felelősséget) vesszük alapul. Így valamennyi fejezetben törekszünk az egységes szerkezeti keretek érvényesítésére.

Mint említettük, bár egységes megoldásokkal nem találkozhatunk, mégis felfedezhetjük az OECD ajánlásában megfogalmazott célkitűzéseket az egyes európai minták és trendek kormányzati személyzeti politikájában, közszolgálati jogában és humánerőforrás-menedzsmentjében is. Tanulmánykötetünkben nem törekszünk teljes körű vizsgálatra. Célunk a legfontosabb sajátosságok és trendek bemutatása, amelyek akár a magyar közszolgálatban dolgozó jogalkotók és jogalkalmazók számára is hasznos ismereteket közvetíthetnek, és a magyar közigazgatás közszolgálati rendszerének fejlesztéséhez is adalékokat szolgáltathatnak.

A kötetet ajánljuk a közszolgálatban dolgozóknak, a humánerőforrás-gazdálkodás szakembereinek és az egyetemi tanulóiraikat folytató hallgatóknak egyaránt.

I. fejezet

A legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban³

Bevezetés

Az angolszász modell az államszervezés több területén mintaként szolgált az elmúlt századokban. Igaz ez a közszolgálatban dolgozó köztisztviselői réteg foglalkoztatási rendszerére is, amelyet az úgynevezett *common law* jogrendszeréből levezethető nyitottság a mai napig meghatároz. A közszolgálati foglalkoztatás szabályozása keretjellegű, a humánerőforrás-gazdálkodásban a közigazgatási szervek jelentős önállóságot élveznek. A brit közszolgálati szabályozás az úgynevezett nyílt rendszerek típusába sorolható. A szervezetek a központi előírások, ajánlások betartása mellett önállóan, saját szabályozás szerint működtetik saját kiválasztási, előmeneteli, javadalmazási és besorolási, teljesítményértékelési rendszereiket. Az angolszász közszolgálatban erős a humánerőforrás (HR)-szemlélet és -gyakorlat, minden modern HR-folyamatot működtetnek, valamint folyamatosak a reformtörekvések.

1. A jogi szabályozás jellege, struktúrája

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (angolul: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) unitárius, azaz egységállam. Négy országrésze: Anglia, Észak-Írország, Skócia és Wales. Parlamentáris monarchia, államfője III. Károly király. A parlament Londonban, az ország fővárosában van. A jogrendszer a római jogon alapuló kontinentális jogrendszerrel szemben az angolszász hagyományoknak megfelelő szokásjogra épül. Az esetjog (precedensek) szerepe a döntő, ez a *common law*. A brit történeti alkotmány, amely nem írott vagy kartális jogszabály, hagyományosan három fő hatalmi ágat különít el: a törvényhozást (*Parliament*), a végrehajtást (*The Executive*) és az igazságszolgáltatást (*The Judiciary*).

³ Jelen fejezet PAKSI-PETRÓ 2020, valamint GYÖRGY 2019 felhasználásával készült.

A kormányzati működés alapja a Westminster-rendszer. A parlament és a kormány mint hatalmi ágak elválasztása nem történt meg, a kormány tagjai alapvetően parlamenti (alsóházi) képviselők. Az ilyen modellt követő országok többségében a szűkebb értelemben vett kormány a kabinet. A végrehajtó hatalom intézményei: az uralkodó, a Korona, a Királyi Államtanács, a Kabinet és Ófelsége Közigazgatása (*His Majesty's Civil Service*). A végrehajtó hatalom névlegesen az uralkodó kezében van, de ezt csak a kabinetten keresztül és annak „tanácsára” gyakorolhatja. A kabinet a legrangosabb koronaminiszterekből áll, akiket az uralkodó államtitkárnak (*State Secretary*) nevez ki. Hazai fogalomkészletet alapul véve ők tekinthetők az érdemi minisztereknek. A közszolgálatért felelős miniszteri pozíciót először 1968-ban hozták létre (*Minister for the Civil Service*). Betöltője a mindenkori miniszterelnök, aki a közszolgálat szabályozásáért felelős. Az úgynevezett *Civil Service (Management Functions) Act of 1992* lehetővé teszi számára, hogy ebből hatáskört delegáljon más miniszterekre.

2. A közszolgálati jog differenciálódása, törvényi háttér, a közszolgálati dolgozók köre

A közszolgálat szervezeti rendszerében alapjában véve három fő kategóriát különítenek el: a minisztériumi besorolású szervek (*Ministerial Departments*), a nem minisztériumi formában működő kormányzati szervek (*Non-Ministerial Government Departments – NMGDs*) és az egyéb közszolgálati dolgozók (*other public servants*). Ez utóbbi a legszélesebb és legnépesebb kategória.

Fontos elhatárolni, hogy mely rétegek minősülnek köztisztviselőnek (*civil servant*), és melyek nem. A bíróságok, a magisztrátusok, a rendőrség, a honvédség, a tűzoltók, a tanárok nem köztisztviselők. Őket legnagyobb számban a nemzeti egészségügyi szolgálat (*National Health Service – NHS*) és a helyi önkormányzatok foglalkoztatják, és a közszolgálati dolgozó (*public servant*) kategóriába sorolhatók. Köztisztviselőnek (*civil servant*) azok minősülnek, akik a Korona alkalmazásában állnak. Sokuk különféle minisztériumnál, tehát a közigazgatási hierarchia csúcsán álló szervezeteknél tevékenykedik. A parlamenti dolgozók ettől is elkülönülnek. Fontos szempont a tisztviselői réteg politikasemlegességének garantálása. A lehető legszigorúbban elválasztják a személyi állományt a politikától, megtiltják a tisztviselők számára

a pártpolitikai tevékenységet. A *civil servant* kategóriába sorolt dolgozók száma 2022. március végén 479 040 fő volt.⁴

A minisztériumi besorolású szervezetekben (*Ministerial departments*) tevékenykedő foglalkoztatottak a kormányzathoz tartoznak, a *civil service* részei, nevezhetjük őket köztisztviselőknek. A köztisztviselők a Korona szolgálói, a minisztereknek tartoznak felelősséggel. A köztisztviselők közötti mobilitási lehetőség magas, az egyes szervezetek között szabadon, minden formalitás nélkül áthelyezhetők. Anélkül hogy elveszítenék bármely foglalkoztatáshoz fűződő jogukat, amely zárt rendszerű elemként is értelmezhető, és lehetővé teszi a kormányzat azonnali átszervezését. Az áthelyezés jellemző és nagyon rugalmas, gyors is lehet, és akár tömeges. Ebbe a kategóriába jelenleg 23 szervezet tartozik, például az *Attorney General's Office* vagy a *Cabinet Office*.⁵ Az idetartozó szervezetek felett a miniszterek direkt kontrollt, napi szintű felügyeletet gyakorolnak.

A nem minisztériumi formában működő kormányzati szervezetekben (*Non-Ministerial Government Departments – NMGDs*) dolgozók is köztisztviselők, szintén a *civil service* kategóriába tartoznak. A fő különbség, hogy függetlenek a miniszterektől, nem is nekik tartoznak beszámolni tevékenységükről, hanem a Parlamentnek. Nagyon eltérő státuszú szervezetekről van szó ebben a kategóriában. A kormányzati honlap szerint aktuális számuk húsz. Ilyen például a *His Majesty's Land Registry* vagy a *National Crime Agency*.⁶

A közszolgálat többi rétege nem tartozik közvetlenül a kormányzathoz, nem a *civil service*, hanem a *public service* része. Ők az *Other Public Servants*, tehát az egyéb közszolgálati dolgozók. A közszféra teljes létszáma nagyjából 5,5 millió fő, ez a teljes dolgozói létszám mintegy 17%-a.

Az idetartozó szervek típusai:

- nem minisztériális közszervek (*Non-Departmental Public Bodies – NDPBs* vagy *Quangos*);
- a nemzeti egészségügyi szolgálat (*The National Health Service – NHS*);
- a fegyveres erők (*The Armed Forces*);
- a rendőrség (*Police*);
- a köztestületek (*Public Corporations*, így például a BBC televízió);
- a helyi önkormányzatok (*Local Authorities*).⁷

⁴ Institute for Government.

⁵ Gov.uk.

⁶ Gov.uk.

⁷ Civilservants 2022.

Léteznek szervezetenként nem a minisztériumhoz rendelt nem miniszteriális közszervek (*NDPBs*). Igen sok, több száz van ezekből, jogállásuk hasonló a magyar központi hivatalokéhoz.⁸ Idetartozik például a *British Museum*, az *Environment Agency* stb. Kiemelt foglalkoztató a nemzeti egészségügyi szolgálat (*The National Health Service – NHS*), amely a teljes egészségügyi szakágazatot tömöríti, mintegy 1,88 millió foglalkoztatottal.⁹ A fegyveres erők létszáma 198 880 fő,¹⁰ míg a rendőrség kötelékében 220 519-en szolgálnak.¹¹

A közfeladatok területi és helyi szintű megszervezésében az önkormányzatok (*local authorities*) kapnak fontos szerepet. Strukturális felépítésük sokféle lehet, régióktól függően. Elsődleges, kötelező feladatuk a humán és infrastrukturális (településüzemeltetési, kommunális) közszolgáltatások (kötelező) ellátása. Bizonyos törvények fakultatív, az önkormányzat által választható feladatokat is rögzítenek. Az önkormányzati szektor az egyik legnagyobb foglalkoztató. Ezen belül széles szakmai rétegeket találunk: tanárok, rendőrök, tűzoltók stb. Létszámuk mintegy 2,01 millió fő.¹²

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

A közszolgálat feje a miniszterelnök, a közigazgatás feje pedig a miniszter. Mindazonáltal a minisztériumok és maguk a szervezetek nagy fokú szabadságot élveznek az állomány foglalkoztatásának szabályozásában.

3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei, a köztisztviselők foglalkoztatási szabályai

Az angolszász jogrendszer jellegzetességei megmutatkoznak a köztisztviselői rendszer szabályozásában is. Nincs az Egyesült Királyság egész közszolgálatára vagy a szűkebben vett közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó hatályos egységes

⁸ BORÓK 2011.

⁹ Ons.gov.uk 2022.

¹⁰ Armed Forces Statistics.

¹¹ Politics.co.uk.

¹² Ons.gov.uk 2022.

jogállási törvény vagy más jogszabály, hanem az egyes humán folyamatokra, személyügyi kérdésekre, jogviszonyelemekre, magatartási szabályokra vonatkozó különféle normákat alkotnak.

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

A *Civil Service Code* (CSC) szabálygyűjtemény hatályos verzióját 2015-ben frissítették. A CSC minden tisztviselő által betartandó jogszabályi útmutatás, magatartási, etikai rendelkezések gyűjteménye. A fő értékek (*core values*): integritás (*integrity*), őszinteség (*honesty*), tárgyilagosság (*objectivity*) és pártatlanság (*impartiality*). A CSC viselkedési szabályokat is előír, amelyeket a tisztviselőknek hivatali minőségükben be kell tartaniuk.¹³

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

A CSMC a személyzeti politika alábbi fő területeit szabályozza:

- toborzás, kiválasztás, próbaidő (*recruitment and probation*);
- esélyegyenlőség (*equal opportunities*);
- egészség és munkabiztonság (*health and safety*);
- magatartási szabályok és fegyelem (*conduct and discipline*);
- vezetés és fejlesztés (*management and development*);
- kompenzáció és javadalmazás (*pay and allowances*);
- költségterítések (*expenses*);
- munkaidő, szabadság, jelenlét (*hours, holidays and attendance*);
- munkaerő-átcsoportosítás (*staff redeployment*);
- jogviszony megszűnése (*leaving the Civil Service*);
- jogorvoslat és ingyenes jogi képviselés (*appeals and legal representation at public expense*).¹⁴

¹³ Constitutional Reform and Governance Act 2010.

¹⁴ Gov.uk 2016.

A szabályozás jogi alapját az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény képezi, és ennek alapján a közszolgálatért felelős miniszternek felhatalmazása van a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozására. A törvény hatálya kiterjed a központi közigazgatás összes szervére és állományára, beleértve a skót és walesi közigazgatási szervek állományát is. A szabályozás felhatalmazza a skót végrehajtási minisztert és a walesi nemzetgyűlés kormányát arra, hogy a helyi közigazgatási életviszonyoknak megfelelő részletszabályokat megalkossák. A felhatalmazás kiterjed például a köztisztviselők besorolására és javadalmazására (kivéve a *Senior Civil Service*-állomány vonatkozásában, ennek szabályozása központi szinten marad). A jogviszony egyéb elemeinek szabályozásában (például elismerési formák, juttatások, költségtérítések, szabadságolás, munkaidő, teljesítmény és előléptetés, rugalmas foglalkoztatás, nyugdíjazási kor) önálló rendelkezéseket alkothatnak.¹⁵ A szabályozás felszólítja a szervezeteket, hogy saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv (*Handbook*) formájában adják ki, és minden foglalkoztatott számára tegyék elérhetővé. A kormányzati iroda (*Cabinet Office*) fenntartja a jogot arra, hogy a helyi szintű szabályozást felügyelje, ugyanakkor a szükséges mértéken túl nem szándékozik beavatkozni a helyi ügyekbe.

4. Az emberierőforrás-gazdálkodás eljárásai, módszerei

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

A közigazgatás feladatainak ellátása a szakpolitikákat kidolgozó minisztériumok és a jelentős autonómiájú végrehajtó szervek között oszlik meg. A kormányzat HR-központja stratégiai koordinációt végez. A HR-feladatokat – különösen a munkakör-értékelést, a javadalmazást, a kiválasztást, a munkafeltételek

¹⁵ Gov.uk 2016: 5.

biztosítását, a munkavégzés szabályainak meghatározását, a teljesítményértékelést – a minisztériumokhoz delegálták.

A főtisztviselőkre országos szinten meghatározott normák irányadók.¹⁶ Az OECD 2010-es felmérése szerint az Egyesült Királyság közszolgálatában az emberierőforrás-menedzsment kiemelkedő az összehasonlításban szereplő többi országhoz képest.¹⁷ A brit közszolgálatban alkalmazott jogi és modern humánerőforrás-gazdálkodási megoldásokkal az ausztrál és az új-zélandi példákat szokás párhuzamba állítani.¹⁸

A humánerőforrás-tevékenység során minden tipikus HR-folyamatot fellelhetünk a rendszerben. A toborzás-kiválasztás, az utánpótlás-politika, a karrier-menedzsment, a teljesítményértékelés, a javadalmazás és az ösztönzés mind rugalmas, a HR-centrumokat, a magán-HR-intézményeket és az érdekképviseleti szerveket is bevonó rugalmas rendszerben működik. Ezt mutatja az is, hogy kormányzati szinten együttműködnek az úgynevezett *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD) magánintézménnyel. Partnerséget tartanak fenn több neves képzőintézménnyel is, például a *Saïd Business School*al és az *Executive Masters in Public Policy in partnership with the London School of Economicsszal*.

Bár általánosságban azt mondjuk, hogy az Egyesült Királyság élen jár a HR-menedzsment terén, különböző kutatások és a fenti kormányzati HR-terv is rávilágít arra, hogy van még hová fejlődni. A közszolgálat HR-tevékenysége ugyan fejlett, viszont a HR-szakmával kapcsolatos tipikus ellenérzések itt is tetten érhetők. A *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD) 2011-es felmérése szerint a közszolgálati HR-tevékenységre sokszor inkább a problémák kezelőjeként, mintsem stratégiai szerepkörre tekintenek.¹⁹ Az is jellemző, hogy úgy tekintenek a HR-re mint egy felesleges költségtényezőre, amely csak viszi a pénzt. Ezeket az ellenérzéseket a szakterület fokozatosan küzdi le. A közszféra átalakításában a HR-nek kulcsszerepe van, hiszen ez az a szakterület, amely képes az új készségek, látásmód, konfliktusok menedzselésére. A humánerőforrás menedzselése nélkül nem lehet sikeres a közszféra reformja. Ezt a brit közszolgálat is felismeri, ezért a reformok folyamatos témája a személyi állomány fejlesztése.

¹⁶ LINDER 2014; TEMESI 2018.

¹⁷ OECD 2010.

¹⁸ LINDER 2014; TEMESI 2018.

¹⁹ HRM Guide.

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A köztisztviselők kiválasztása különös jelentőségű az Egyesült Királyság közszolgálati rendszerében, hiszen a tisztviselők gyakran az egész életpályájukat a központi közigazgatásban töltik, még ha különböző szerveknél is. A szakmai érdemeken alapuló kiválasztást komolyan veszik.²⁰ A kiválasztási eljárások gondozása az úgynevezett *Civil Service Commission* feladata. A végrehajtó típusú, nem kormányzati szerv a kormányzattól függetlenül működik, és a Kabinetiroda (*Cabinet Office*) finanszírozza a működését.²¹ A kiválasztási eljárás gazdagon szabályozott, betartásáért a testület felel. A kiválasztásnak mindig szakmai érdemeken alapulónak (*merit-system*), nyitottnak és igazságosnak kell lennie. A *Kiválasztási alapelvek*²² és egyéb dokumentumok, így például a *Közszolgálati kompetencia-keretrendszer (Civil Service Competency Framework)*, segítik a kiválasztás szakmai lebonyolítását. Ez utóbbi tíz olyan kompetenciát sorol fel és definiál, amely birtokában a pályázók alkalmasak a közszolgálati állások betöltésére.

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

A kiválasztási eljárás a toborzással kezdődik. Ennek során a közigazgatási szervek közzétesznek minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről. A szerveknél a kiválasztásban kiválasztási központok (*assessment centres*) működnek közre, és ezek biztosítják a szakmai érdemeken alapuló kiválasztást (*merit-based selection*). A jelentkezőknek többkörös, szóbeli és írásbeli készségeket, képességeket és kompetenciákat felmérő megmértetettesorozaton kell részt venniük. A pontszámokról és a jelöltekről egy kiválasztási bizottság dönt, majd a felállított rangsor alapján javaslatot tesz a kinevezésre. A tisztviselőket többnyire határozatlan időre és teljes állásra nevezik ki. Azok, akik nem jutnak be egy adott álláshelyre, tartaléklistára kerülnek.

²⁰ GYÖRGY 2019.

²¹ Civil Service Commission 2018.

²² Recruitment Principles 2018.

²³ Working for the Civil Service.

6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése

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

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

A felmentés más eseteivel kapcsolatban megállapítható, hogy azokra a tisztességes eljárás követelményén túl nincs releváns jogi előírás. A felmentett tisztviselő korábban jogosult volt a Közszolgálati Fellebbviteli Testülethez (*Civil Service Appeal Board*) fordulni, de ezt 2011-ben megszüntették. Jelenleg a tisztviselők, ha tisztességtelennek tartják a felmentésüket, egyenesen a bírósághoz fordulhatnak.²⁴

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

A mindenkori közszolgálat ösztönzési politikájának és stratégiájának alapvető dilemmája, hogy a versenyszféránál erőteljesebben behatárolt törvényi és költségvetési keretek között kell kialakítania az adekvát, konkrét szervezeti körülményekhez illeszkedő illetményrendszert, beszállva a versenybe a jó munkaerő megszerzéséért és megtartásáért.

²⁴ Civilservant.org 2022.

A jövedelmi struktúra kialakításának kiindulópontja a munkakör. Minden közszolgálati szervnek megvan a központi előírásoknak megfelelően kialakított, saját illetmény- és besorolási rendszere. Az illetménytáblák helyett fizetési sávokat (*pay ranges*) és fizetési osztályokat (*pay bands*) alkalmaznak, amelyeknek minimuma és maximuma van. A köztisztviselők egy jelentős csoportjánál (akik a magyar szabályozás szerint inkább a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá esnének) független illetmény-felülvizsgálati testületek (*pay review bodies*) állapítják meg az illetményváltoztatásokat.²⁵

Az előmenetel legkevésbé a senioritás, inkább a teljesítmény és egyéb tényezők függvénye. A fizetési besorolásokat az adott szervezet határozza meg, központi keretszabályok és költségvetési keret alapján. A szervezetek feladata a bérek kigazdálkodása a központi költségvetési előirányzatoknak megfelelően. A konkrét javadalmazási politika kidolgozása az adott minisztérium (miniszter) feladata. A végrehajtás, tehát az egyes tisztviselők illetményének meghatározása pedig a közigazgatási államtitkár hatásköre. Az átlagbért nehéz meghatározni, de a teljes állomány több mint fele (kb. 250 000 fő) évi 30 000 font alatt keres.²⁶

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

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

A szerveknek jogukban áll a jó teljesítményt honoráló juttatások, jutalmak meghatározása, és különféle költségtérítéseket is biztosítani. Rugalmas központi előírások születtek a javadalmazásra, és minden évben kiadnak erről egy útmutatót. Azt is megszabták, hogy egy-egy új szabályt legalább háromévente kötelező felülvizsgálni. Az értékeléseket meg kell küldeni a központi kontrollt gyakorló

²⁵ PETRÓ–STRÉHLI 2014.

²⁶ Instituteforgovernment.org.uk 2022.

Kabinetiroda részére. Az egyes szervezetek és munkakörök közötti jövedelmi aránytalanságok elkerülésére szintén rugalmas útmutatókat alkalmaznak. Be kell tartani az egyenlő javadalmazás szabályait, ezt az úgynevezett *Code of Practice on Equal Pay* tartalmazza.

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

A központi közigazgatásban általánosságban öt különböző besorolás van, és ezeken belül többféle munkakör is elkülöníthető. Most példák következnek az egyes szintekbe tartozó munkakörökből:

1. *Administrative Assistant/Administrative Officer (AA/AO)*: a junior szint. Adminisztratív háttérmunkát végeznek, támogatják a napi operatív feladatellátást, például az étkeztetést.
2. *Executive Officer (EO)*: támogató munkát látnak el, bármely területen. Idetartozik például a vezetői asszisztencia, a HR, az IT, a pénzügy, a kommunikáció.
3. *Senior Executive Officer/Higher Executive Officer (SEO/HEO)*: kiemelt tanácsadói munkát látnak el, például a politikai tanácsadók vagy a középvezetők.
4. *Grades 6 and 7 civil servants*: jellemzően politikai felelősséggel rendelkező *senior* szakemberek, vezetők.
5. *Senior Civil Service (SCS)*: a legfelső kategória. Ezek a főtisztviselők jellemzően nagyobb szervezeti egységeket irányítanak.²⁷

Az előrelépésben fokozott szerepet kaphat a teljesítmény, de az illetmény összegét legnagyobb mértékben a betöltött munkakör határozza meg. Az adott személy teljesítménye azonban ezt bizonyos mértékben kiegészítheti. Az egyes besoroláshoz tartozó béreket a munkakör-értékelés eredményei alapján különböző testületek kalkulálják ki. Az illetmény meghatározásában a béralkunak is szerepe van.²⁸ Nem egységes azonban a teljesítményalapú javadalmazás gyakorlata sem. A teljesítményalapú illetményezés leginkább a magasabb közszolgálati vezetői mun-

²⁷ Institute for Government.

²⁸ OECD 2010.

kakörökben jellemző. Az illetménypolitika teljesítményorientált, a legmagasabb fokozatba sorolt köztisztviselők illetménye csak teljesítménynövekedés esetén emelhető. Ehhez szükséges volt, hogy a reformok során az illetmények összegét piacképessé tegyék. Ilyen program például a pályakezdő, diplomás szakembereknek szóló *Civil Service Fast Stream* ösztöndíjprogram, amely minden fiatal szakemberre jelentős vonzerőt gyakorolhat. Minden „*fast streamer*”-t 12–18 hónap időtartamra osztanak be valamelyik minisztériumhoz vagy más főhatósághoz, ahol számos belső egységet, feladatot és munkakört megismer. Kezdő fizetésük évi 27–28 000 font.

Érdekes az előmenetel szabályozása, amely nem a szolgálati időn, hanem kompetenciaalapú értékelésen nyugszik. Ugyanakkor nincs a magyar rendszerben megszokott, az egyes besorolási fokozatok közötti formális előrelépési lehetőség. Nincs az évek elmúltával automatikus előmenetel sem. Az egyes minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek maguk alakítják ki az előmeneteli politikájukat, általában a közigazgatási államtitkár dönt ebben a kérdésben. Ez alól kivétel a legmagasabb besorolású köztisztviselők köre, akiknek az előmeneteléről a miniszterelnök jogosult dönteni.

A belső mobilitás igényét mutatja, hogy a központi közigazgatásban az összes aktuálisan betöltetlen álláshelyről lehet tájékozódni, és ezekre szabadon pályázni. Egyértelműen elősegítik és elvárják a mobilitás, illetve az átjárhatóság biztosítását. Támogatják mind a közszolgáltatáson belüli, ágazatok közötti, mind a közigazgatás és a versenyszektor közötti átjárást. Fő iránya a különböző minisztériumok között: horizontális. A vertikális mobilitás a központi és a területi szervek közötti átjárás. A külső mobilitás pedig a versenyszektorban való tapasztalatszerzésre irányul.

8. Teljesítményértékelés

A teljesítményértékelésnek döntő szerepe van a tisztviselők karrierjében (lásd az előmeneteli és díjazási kérdéseket). Ezért körültekintően végzik a teljesítményértékelését. A teljesítményt igyekeznek szélesebb összefüggésben vizsgálni, összevetve a szervezet céljaival és az egyén fejlődésének követelményeivel.

A folyamat (teljesítménymenedzsment) három részből áll:

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

b) A teljesítmény értékelésének első állomása a köztisztviselő és a vezető közötti megbeszélés, ennek során többek között értékelik a célok teljesítését, a tisztviselő fejlődését. Maga a teljesítményértékelés írásban történik, és két részből áll: az évközi értékelésből (október-november), ennek során a célok arányos teljesülését vizsgálják, és szükség esetén javaslatokat fogalmaznak meg az eredményesség növelése érdekében, valamint a végleges értékelésből (március-április). A teljesítményértékelés eredményét egy dokumentumba foglalják, amelyen jelezheti a tisztviselő, hogy egyetért-e a minősítésével, vagy sem. A teljesítményértékelés számos módszerrel történhet, többek között felhasználják az önértékelést, a kollégák értékelését vagy a 360 fokos értékelést (amikor a tisztviselővel kapcsolatba kerülő minden szereplő, beleértve az ügyfelet is, megfogalmazhatja az értékítéletét).

c) A harmadik szakasz a teljesítménydifferenciálás, amelyben az adott szerv köztisztviselőit – összevetve eredményüket a szervezet többi köztisztviselőjének eredményével – három csoportba sorolják: a legjobb teljesítményt nyújtók (felső 25%), a közepesen teljesítők (következő 65%) vagy a gyengén teljesítők (alsó 10%) csoportjába. A teljesítményértékelésben kiváló eredményt elérő tisztviselők jutalomban részesülhetnek. A gyengén teljesítőkkel kapcsolatban az irányelv külön eljárást állapít meg, amelynek az a lényege, hogy megbeszélésekkel, írásbeli figyelmeztetésekkel megkísérlik a tisztviselőt jobb teljesítményre sarkallni. Ezek eredménytelensége esetén lehetséges a tisztviselő felmentése. A felmentett tisztviselő a döntés ellen bírósághoz fordulhat.²⁹

9. Felelősség

A köztisztviselő felelősségre vonására akkor kerülhet sor, ha kötelezettség-szegő magatartást tanúsít. A kötelezettség-szegéseket három csoportba sorolják: kisebb súlyú, jelentős, illetve súlyos. Külön irányelv határozza meg, hogy melyik magatartás milyennek minősül. A kisebb súlyú kötelezettség-szegések esetén informális eljárás, a közvetlen vezető és a tisztviselő közötti beszélgetés, szóbeli figyelmeztetés következik. Súlyosabb kötelezettség-szegések után formális fegyelmi eljárást indítanak. Az eljárást alapvetően a közvetlen vezető folytatja le a minisztérium személyzeti egységének támogatásával, amennyiben a vezető legalább olyan besorolású, mint az eljárás alá vont tisztviselő. Ellenkező

²⁹ GYÖRGY 2019.

esetben kijelölnek egy döntést hozó vezetőt. A formális eljárás kezdetén kell abban állást foglalni, hogy szükség van-e a tisztviselő felfüggesztésére, amely a munkahelyétől való távoltartáshoz vezet (rendszerint a fizetés folyósításával). A következő döntés arról szól, hogy alkalmazták-e a gyors eljárást, amire akkor kerülhet sor, ha az első két csoportba tartozó kötelezettségzegés egyértelműen bizonyított (esetleg a tisztviselő is elismeri), nincs szükség semmilyen eljárási cselekményre, és csekély mértékű büntetés (figyelmeztetés) is elegendőnek látszik. Egyéb esetekben vizsgálóbiztost neveznek ki, aki megállapítja a kötelezettségzegés tényét és súlyát. Amennyiben a biztos azt állapítja meg, hogy nincs „választ érdemlő ügy”, az eljárást befejezik. Más esetben az eljárás folytatódik, méghozzá a tisztviselő meghallgatásával. Természetesen a tisztviselőnek megvan minden eljárási jogosítványa, beleértve a jogi képviselő igénybevetését is. Az eljárás az arányos, megfelelő büntetés kiszabásával fejeződik be. Alapvetően három büntetést alkalmaznak: az első írásbeli figyelmeztetést, az utolsó írásbeli figyelmeztetést és a felmentést. Kivételesen azonban például pénzbírság kiszabása vagy a besorolásban való visszavetés is lehetséges. A büntetés ellen a köztisztviselő bírósághoz fordulhat.

Amennyiben a köztisztviselő úgy véli, hogy bármilyen sérelem érte (a munkakörülményeiben, az illetményében vagy akár a munkáltatója vele kapcsolatos viselkedése során), panaszeljárást kezdeményezhet a munkáltatójánál. Ez az eljárás bármikor kezdeményezhető, még akkor is, ha a tisztviselő a vele szemben indult fegyelmi eljárásban úgy véli, hogy megsértették a jogait. Az eljárás során a munkáltatónak a panasz összes körülményét ki kell vizsgálnia, és a köztisztviselőt is meg kell hallgatnia. A tisztviselő kérheti, hogy ezen a meghallgatáson bármely kollégája vagy a szakszervezet képviselője részt vegyen, és megjegyzéseket tegyen vagy kérdéseket intézzon a munkáltatóhoz. Az eljárás a munkáltató döntésével zárul, amelyet írásban kell a tisztviselővel közölni. Ha a tisztviselő elégedetlen az eredménnyel, fellebbezhet a munkáltatónál, aki további vizsgálatokat folytathat, és ismét meg kell hallgatnia a tisztviselőt. A tisztviselő a számára újabb kedvezőtlen döntés esetén három megoldás közül választhat: elfogadja a döntést, és tovább dolgozik, lemond a jogviszonyáról, vagy él a „konstruktív lemondás” intézményével (amennyiben úgy ítéli meg, hogy a munkáltató súlyosan megszegte az alkalmazási szabályokat). Ezt csak súlyos munkáltatói kötelezettségzegés esetén lehet alkalmazni, és csak akkor, ha a tisztviselő legalább két éve a munkáltatónál szolgált. A végső döntést a konstruktív lemondás

jogszerűségéről a munkaügyi bíróság állapítja meg, egyúttal jelentős kártérítési összeget állapíthat meg a tisztviselő részére.³⁰

10. Főtisztviselők

Az úgynevezett *Senior Civil Service* (SCS) a központi közigazgatás kiemelt főtisztviselői köre. Az SCS-ek képviselik a közigazgatásban a professzionalizmust, a legmagasabb, legmegbecsültebb pozíciójú tisztviselőket. Ez a közigazgatás „krémje”, elit alakulata. Körük viszonylag szűk, nagyjából 7000 főből áll.³¹ Egyes vélemények szerint ez a réteg bürokratikus, inkompetens, elavult. Ugyanakkor rendkívül magas az SCS szakmai presztízse.³² Ide a legmagasabb besorolású tisztviselők tartoznak, akiknél a munkaköri érték 19 vagy e fölötti, és a legmagasabb béreket kapják. Ezért is fontos szempont az átlátható foglalkoztatás. A szabályozás szigorú előírásokat tartalmaz a *Senior Civil Service* besorolásba tartozó köztisztviselőkre. Ugyanakkor ebben is van rugalmasság, hiszen a CSMC szerint a szervek határozhatják meg, hogy a náluk megtalálható senior pozíciók közül melyek tartoznak a *Senior Civil Service* kategóriába. A *Civil Service Management Code* kötelező jelleggel ír elő bizonyos foglalkoztatási szabályokat rájuk nézve, ezeket felsorolja, a benne nem nevesített életviszonyok esetében a szervezetek további részletszabályokat alkothatnak. Sokféle központi rendelkezés vonatkozik rájuk, például munkakör-értékelés, kompenzáció és javadalmasítás, teljesítménymenedzsment, amelyeket külön szabályozási dokumentumokba foglaltak.³³

A SCS kategória nem egységes réteg: három alréteget alkotnak az idetartozók a szenioritás mértékére alapozva. Fizetési besorolását tekintve az SCS-állomány alábbi három rétege különíthető el:

- a) Pay band 3 – Director General level;
- b) Pay band 2 – Director level;
- c) Pay band 1 – Deputy Director level.

³⁰ GYÖRGY 2019.

³¹ Global Government Forum 2022.

³² Civil Service Weaknesses 2022.

³³ Gov.uk 2015.

Fizetésük 78 000–135 000 font közt mozog, ez az állami szférában magasnak számít, a magánszféra hasonló pozícióival összehasonlítva azonban már nem.³⁴

11. Reformok a közszolgálatban

Az Egyesült Királyság közszolgálatát érintő reformok egyik sarkalatos pontja a kicsi és olcsó állam megvalósítása, amely a *New Public Management* (NPM), a közmenedzsment ideológiájára vezethető vissza. A 2000-es évek reformjainak egyik kiindulási alapja a *The Lyons and Gerson reviews* volt. A logika alapja, hogy az adófizetők a pénzükért költséghatékony szolgáltatásokat kapjanak, és a szabad piacba vetett hit. A riportok hatására indult meg a decentralizáció 2004-et követően. A közszféra foglalkoztatását nagyban meghatározza az a kormányzati szándék, hogy a közszféra menedzsmentje a versenyszférához legyen hasonló.³⁵ A legutóbbi átfogó reformprogram a 2012-es *Civil Service Reform Plan* volt.³⁶ Fontosabb célkitűzései voltak:

- néhány éven belül alakítsák át a közszolgálat létszámát és szerkezetét (több mint 20%-os létszámcsökkentés), valamint összevonásokkal csökkentsék az alkalmazó szervek számát;
- nagyobb teret engedjenek a mobilitásnak, növeljék a nyilvánosság, a tudomány és egyéb társadalmi szereplők jelenlétét;
- fejlesszék a digitális, informatikai rendszereket;
- továbbképzési kötelezettség előírásával növeljék a személyi állomány szakértelmét és a szervezeti teljesítményt;
- csökkentsék a szervezeti hierarchia szintjeit, gyorsítsák a döntéshozatalt és serkentsék az eredményfókuszú munkavégzést.

A legutóbbi kormányzati reformprogramot 2021 nyarán fogadta el a kabinet.³⁷ A hullámokban jelentkező gazdasági válságok, a brexit előkészítése, a Covid-járvány hatására jellemző a közszféra karcsúsítása, a magánintézmények nagyarányú bevonása a közfeladat-ellátásba, a reformok folyamatosan napirenden tartása, a közszféra és benne a *civil service* apparátusának csökkentése. A jelenlegi

³⁴ Pay Reform For The Senior Civil Service 2021.

³⁵ BATEMAN–WAXIN 2009.

³⁶ HM Government 2012.

³⁷ Declaration on Government Reform 2021.

célkitűzés a létszám 2016-os szintre csökkentése, három év alatt körülbelül 91 ezer fővel.³⁸

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

A *Declaration on Government Reform* fókuszába a „három p”, azaz a „people”, „performance”, „partnership” modernizálása tartozik. A legjobb szakemberállomány, a szervezeti teljesítmény és a partnerség növelése és biztosítása érdekében 15 pontos akcióterv született, amely hasonló a korábbi reformtervekhez, nem tartalmaz hatalmas újdonságokat.

1. Az első célkitűzés a London-központú igazgatás decentralizálása, a szakemberállomány „vidékre” áramoltatása, ezt már korábban is különböző motivációs technikák alkalmazásával igyekeztek elősegíteni.

2. A második célkitűzés a szenior-tisztviselői állomány toborzási és kiválasztási csatornáinak szélesítése. Programokkal tervezik támogatni, hogy a szenior-állomány a verseny- és a közszférában is tapasztalatot szerezzon, valamint növekedjen a mobilizáció a verseny- és a közszféra között. Ettől a szakértelem frissülését, professzionalizálódását várják. Ez az intézkedés is a rendszer nyitottságára utal, amely nem köti a tisztviselőt egy életre a pályához, hanem a mobilitást és ezzel a szektorok közötti tapasztalatcserét serkenti.

3. A deklaráció harmadik pontja a tisztviselők és a miniszterek továbbképzését célozza, *online* képzési programok fejlesztésével és új oktatási *campus* kialakításával. Üdvözlendő intézkedés, hogy a miniszterek számára is előírja a képzési kötelezettséget, erősítve ezzel a vezetés példamutatását és a legfelső vezetői szintek vezetési kompetenciáit.

4. A negyedik pont a szervezeti működés átalakítására vonatkozik, cél a szervezeti hierarchiaszintek és ezzel együtt a döntési folyamatokat lassító tényezők kiiktatása és a egyes munkacsoportok összeállítása.

5. Az ötödik pont a javadalmazási rendszer korrekciójára vonatkozik, amelyhez elsődlegesen a teljesítményértékelési és bérezési rendszer felülvizsgálatát tartják szükségesnek.

³⁸ Institute for Government 2022.

6. A hatodik pont a közszolgálati foglalkoztatás nyitottságára és átláthatóságára vonatkozik. Kiemelném azt a megállapítást, amely szerint a közszolgálatnak példamutató, mintaalkotó foglalkoztatónak kell lennie, példát kell mutatnia az ország számára a nyitottság, az átláthatóság és a szakemberállománnyal való bánásmód tekintetében is.

További reformpont a teljesítmény növelése érdekében az elszámoltathatóság, a kormányzati szervek közti együttműködés javítása és az IT fejlesztése.

Összefoglalás

A brit rendszert gyakran a nyílt rendszerű közszolgálatok mintapéldájaként említik. Való igaz, hogy szabályozására a mai napig a nyílt elemek használatának túlsúlya jellemző. A közszolgálat működési modellje, létszáma a hatékonyság és a költségtakarékosság követelményének megvalósítása érdekében számos reformon ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Ugyanakkor ezek a közszolgálati foglalkoztatás alapberendezkedését nem változtatták meg. Előmeneteli, besorolási és javadalmazási rendszerük jól illeszkedik a közszolgálati berendezkedés hagyományaihoz, de folyamatosan alakul is az új típusú munkaerőpiaci elvárásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

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

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

Az Egyesült Királyság közszolgálatának humán erőforrás-gazdálkodása jól működik a rugalmas keretszabályok keretein belül. Ezt OECD-felmérések

támasztják alá. Felfogásuk és működési modelljük a kontinentális, szabályozás-centrikus logikával jórészt ellentétes, ehhez képest legalábbis idegen. A brit közszolgálati HR-rendszer további tanulmányozása által értékes és látókörbővítő tapasztalatokat nyerhetünk.

Felhasznált irodalom

- BATEMAN, Rob – Marie-France WAXIN (2009): Public sector human resource management reform across countries: From performance appraisal to performance steering? *European Journal of International Management*, 3(4), 495–511. Online: <https://doi.org/10.1504/EJIM.2009.028852>
- BORÓK György (2011): *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál.
- DEMMEKE, Christoph (2019): *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- GÖRGY István (2019): Egyesült Királyság. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat.
- LINDER Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/nemzetkozi-trendek-a-kozszoalatban.original.pdf>
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): A munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata. Országtanulmány: Egyesült Királyság. In GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 270–340.
- PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkakör-alapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10(3–6), 369–389.
- TEMESI István szerk. (2018): *Közigazgatási jog*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/6886/Temesi%20Istv%20Istvan_K%20b6zigazgatasi%20jog_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Jogszabályok

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

Dokumentumok

- Civilservant [é. n.]: *What is a Civil Servant?* Online: www.civilservant.org.uk/information-definitions.htm
- Civil Service (2016): *Civil Service Workforce Plan 2016–2020*. Online: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf
- Civil Service Commission (2015): *Recruitment Principles*. Online: <http://civilservice-commission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/01/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015-as-of-January-2017.pdf>
- Code of Practice on Equal Pay*. Online: www.eoc.org.uk/PDF/law_code_of_practice.pdf
- Declaration on Government Reform* (2021). Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/993902/FINAL_Declaration_on_Government_Reform.pdf
- HM Government (2012): *The Civil Service Reform Plan 2012*. Online: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf
- HRM GUIDE [é. n.]: *Boosting HR performance in the public sector (CIPD)*. Online: www.hrmguide.co.uk/strategic_hrm/public-sector-hr.htm
- Institute for Government (2021): *Pay reform for the senior civil service*. Online: www.civilservant.org.uk/library/2021-IfG-pay-reform-senior-civil-service.pdf
- OECD (2010): *Human Resources Management Country Profiles: UNITED KINGDOM*. Online: www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf
- OECD (2019): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Párizs: OECD Publishing.
- United Kingdom (2006): *Public Administration Country Profile*. Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023325.pdf>

Internetes hivatkozások

- Armed forces statistic. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/990125/SPS_1_Apr_2021.pdf
- Civilservant [é. n.]: *Can Civil Servants be Dismissed?* Online: www.civilservant.org.uk/information-dismissal.html
- Civilservant.org.uk. (2022). Online: www.civilservant.org.uk/information-definitions.html
- Civil Service Commission [é. n.]: *Recruitment Principles*. Online: <http://civilservice-commission.independent.gov.uk/civil-service-recruitment/>
- Civil Service Commission (2018): *Civil Service Commission*. Online: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>
- Civil Service Number (2018). Online: www.civilservant.org.uk/information-numbers.html
- Civil Service Weaknesses (2022). Online: www.civilservant.org.uk/csr-civil_service_weaknesses.html
- Global Government Forum (2022). Online: www.globalgovernmentforum.com/the-senior-civil-service-in-britain-what-it-is-who-is-in-it-and-how-it-has-changed/
- Gov.uk [é. n.]: *Working for the Civil Service*. Online: www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/recruitment#professions
- Gov.uk. Online: www.gov.uk/government/organisations
- Gov.uk (2014): *Working Futures 2014–2024: UK Commission for Employment and Skills. April 2014*. Online: www.gov.uk/government/collections/the-future-of-jobs-and-skills
- Gov.uk (2015): *Senior Civil Service: performance management and reward*. Online: www.gov.uk/government/collections/senior-civil-service-performance-management-and-reward
- Gov.uk (2016): *Civil Service Management Code*. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions
- Gov.uk (2022): *Civil service competency framework*. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework
- Institute for Government 2. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/civil-service-staff-numbers
- OECD [é. n.]: *Performance-related pay for government employees*. Online: www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf

ONS (2017): *Statistical bulletin: UK labour market: Mar 2017*. Online: www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/mar2017

ONS.gov.uk (2022): Public sector employment, UK: March 2022. Online: www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/march2022

Politics.co.uk. Online: www.politics.co.uk/reference/police-numbers-and-recruitment/

II. fejezet

A legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban

Bevezetés

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

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája

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

¹ SZAMEL et al. 2011: 25–36.

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

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

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

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

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

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

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

³ *Öffentlicher Dienst*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Deutsches Richtergesetz.

⁶ Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten.

⁷ WOLFF 2011.

2. A közszolgálati jog differenciálódása

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

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

⁸ *Der öffentliche Dienst des Bundes* 2014.

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

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

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

3. A közzolgálati jog forrásai és alapelvei

3.1. Alapelvek

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

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

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

¹² WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018: 361–362.

¹³ LINDER 2020b: 60.

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

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

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

3.2. Jogforrások

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

4. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői

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

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

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

¹⁸ Bundesbeamtengesetz (BBG).

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

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

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

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

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

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

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

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

²² Bundespersonalvertretungsgesetz – BPersVG.

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

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

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

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

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

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

A próbaidő egységesen három év.

6. Pályabiztonság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése

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

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

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

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

²⁶ Mint például az egyetemi végzettség vizsgálatát.

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

7.1. Előmenetel

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

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

Négy életpályaszint létezik, mindegyik legalább öt besorolási fokozattal.

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

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

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

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

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

7.2. Díjazás

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

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

7.3. Mobilitás

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

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

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

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

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

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

8. Értékelés

A köztisztviselők értékelését valójában az alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése szerinti teljesítményelvre²⁷ vezetik vissza, amelynek értelmében a személyi döntéseket az alkalmasság, a képzettség és a szakmai teljesítmény alapján kell meghozni. A szövetségi köztisztviselői törvény rendelkezése szerint a köztisztviselőket rendszeresen – legalább háromévente – értékelni kell. Az értékelés a munkáltató legfontosabb eszköze az előmeneteli döntések előkészítésében, a személyi fejlesztéssel összefüggésben. Alapvetően a szövetségi kormány hatáskörébe tartoznak az értékelés kialakításának kérdései, de a decentralizált szintek is jogosultak döntések meghozatalára.

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

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

9. Jogok és kötelezettségek

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

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

9.1. Köteleességek

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

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

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

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

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

9.2. Jogok

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

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

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

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

10. Felelősség

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

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

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

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

11. Főtisztviselők

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

12. Reformok

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018: 370.

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

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

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

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

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

³² WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018: 23–29.

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

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

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

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

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

³³ *Verwaltung der Zukunft* 2014.

³⁴ Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst 2022.

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

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

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

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

Felhasznált irodalom

- DEMMKE, Christoph – Timo MOILANEN (2010): *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang.
- Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst*. 2022. augusztus 14. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-node.html
- Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber* (2014). Berlin: Bundesministerium des Innern.
- LINDER Viktória (2020a): A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatása. In SZALAI András szerk.: *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG ORAC, 417–448.
- LINDER Viktória (2020b): Nemzetközi karrierutak a német közzszolgálatban. In HAZAFI Zoltán et al.: *Nemzetközi karrierutak*. Budapest: Külgazdasági és Külügyminisztérium, 60–73.

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

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

³⁸ *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen* 2019.

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

III. fejezet

A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája

1.1. Közjog vs. magánjog

Franciaországban hagyomány, hogy a politikai és az igazgatási elit sorozatos reformokkal próbálja átalakítani a közszolgálatot. A folyamatot sajátos kettősség jellemzi. Egyaránt nyomon követhető a tradicionális francia közszolgálati modellhez való ragaszkodás, másrészt a modell lényegi elemeinek felváltása rugalmasabb megoldásokkal. Ugyanakkor a strukturális átalakítási tervekből eddig kevés valósult meg. Többnyire a baloldali kormányoknak a köztisztviselői státusz megerősítését, valamint a professzionalizmus növelését szolgáló javaslatokat hajtották végre.¹ A nagyobb rugalmasságot engedő magánjogi-szerződéses elemek bevezetésére tett javaslatok többnyire íróasztalfiókban maradtak. Ezek közül kiemelkedik a Sarkozy elnökségi idején (2007–2012), már a *New Public Management* (NPM) szellemében kidolgozott *Fehér könyv*.² A benne foglalt javaslatok a tradicionális modell alapintézményeit törölték volna el, például megszűntek volna a *corps*-ok, s egy olyan rendszert vezettek volna be, amelyben a munkakör és a rugalmasság játszik központi szerepet. Megszűnt volna a köztisztviselők foglalkoztatási védelme is,³ igaz, elbocsátásukat egy hosszadalmas átképzési folyamat⁴ előzte volna meg, s csak annak kudarca esetén lehetett volna őket elbocsátani (*réorientation professionnelle*).

¹ BILAND 2018: 76–81.

² *Livre blanc sur la fonction publique*.

³ Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a közvélekedéssel szemben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető létszámcsökkentés (*loi de dégagement des cadres* [Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely]). Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor.

⁴ Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkaköre megszűntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ez alatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe,

A „Transformation de la Fonction Publique” reformprogram azonban, úgy tűnik, áttörést hoz a reformok területén. Az NPM elveitől inspirálva olyan javaslatokat tartalmaz, amelyek valódi paradigmaváltást hoznak a francia közszolgáltatásban. A reform sarkalatos pontja a köztisztviselői státusz felváltása szerződéses alkalmazással. Ez azt jelenti, hogy a jövőben lehetővé válik az, hogy még vezetői álláshelyekre is – magánjogi – szerződéses jogviszonyt létesítsenek. A jogviszony határozott időre jön létre, és a szerződés nem alakítható át határozatlan idejűre. A szerződéses alkalmazás feltételeit a törvény rendkívül tágan határozza meg (a feladat ellátásjellege ezt indokolja), gyakorlatilag bármilyen kategóriájú pozíció betölthető szerződéssel. A díjazást – a hagyományos kritériumokon⁵ túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani. Ezzel a változtatással várhatóan át fog értékelődni a szerződéses alkalmazás helye és szerepe a közszolgáltatásban.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a közszolgálati jogviszony mint *ius specialis* már korábban is a közjog és a magánjog szétválasztására épült, mivel megvolt a lehetőség arra, hogy a közigazgatásban is foglalkoztassanak szerződéses „munkavállalókat”. A munkajogi szerződés azonban marginális maradt. A szerződéses alkalmazás többnyire közjogi szerződéssel (*contrat de droit public*) történt.⁶ Mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szerződésre szigorú korlátozás vonatkozott.

A kinevezés primátusa a szerződéssel szemben arra a máig erősen ható felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával meglévő kapcsolatát teljes uralma alatt tartja. Talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az, hogy az állam törvényeken és egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amiből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése

illetve a szakmai reorientációra, abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnák csak tovább foglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli kötöttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, s ne legyen sérelmes családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti. Szakszervezeti tiltakozásra 2012-ben az akkori baloldali kormány kivette az inkriminált rendelkezést a státusztörvényből.

⁵ A tevékenység jellege, iskolai végzettség, szakmai tapasztalat.

⁶ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

nélkül. Az „Action Publique 2022” azonban áttörést hozhat a közjog-magánjog duális jogállásban. Elsősorban azért, hogy a szerződéses alkalmazás elterjedésével egyre csökken a „köztisztviselői” jogállás súlya.

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

1.1.1. A munkáltató jogállása

A munkáltató jogállása döntően meghatározza a „munkavállalók” jogi helyzetét. Ha a munkáltató közjogi személy, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis közszolgálati jogviszonyban áll. Másik oldalról ez azt jelenti, hogy a magánjogi jogi személyiségű munkáltató munkaviszonyban foglalkoztatja munkavállalóit. Tehát a személyi állomány közjog vagy magánjog alá tartozását – főszabályként – a munkáltató jogállása határozza meg.⁷

1.1.2. A tevékenység jellege

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

A funkcionális megközelítés esetenként áttörte az „egy szerv egy jogállás” elvét is. Bizonyos állami tulajdonban lévő társaságok vezetőit – köztisztviselő-

⁷ Van azonban kivétel. A *Banque de France* mint magánjogi jogi személy személyi állományával együtt a közjog alá tartozik. Loi 22 avr. 1806. A Nemzeti Nyomda (*Imprimerie nationale*), bár 100%-os állami tulajdonban lévő részvénytársasággá alakították át, szintén közjogi szabályozás alá tartozik, s a privatizációt követően a *France Télécom* köztisztviselői is megőrizhették közjogi speciális jogállásukat.

ként – a köztársasági elnök nevezi ki.⁸ Például az *Electricité de France* és a *Gaz de France* főigazgatóját vagy az *Air France* elnökét.⁹

A köztisztviselőket nemcsak a jogviszony keletkezésének módja – kinevezés – különbözteti meg a szerződéses közszolgálati alkalmazottaktól. A köztisztviselők további jellemzői, hogy kinevezésük *a)* állandó álláshelyre; *b)* határozatlan időre; *c)* besorolási fokozathoz kötött jogviszonyra szól.

1.2. A közszolgálati jog differenciálódása

Az egységes státusz kérdése Franciaországban is meghatározta a közszolgálati jog fejlődését. Az egymástól eltérő rétegszabályozásokat (például katonák) összehangolás nélkül, önállóan alakították, a pillanatnyi, ágazati érdekeknek megfelelően. A pragmatikaelemek fokozatosan jelentek meg a jogszabályokban, például személyi anyag, előléptetési tábla.¹⁰ A történelmi áttörés a II. világháború után következett be, amikor megszületett az első közszolgálati státusztörvény.¹¹

A jelenlegi szabályozási struktúrát 1982-ben alakították ki. Az egységes kerettörvény ellenére a köztisztviselői jogállás három részre bomlik, mivel – ahogy erre már korábban utaltunk – a kerettörvényhez önálló, speciális jogállási törvények kapcsolódnak. Tehát a jogi szabályozás szempontjából három alrendszerre osztható a francia közszolgálat: *a)* állami köztisztviselők; *b)* önkormányzati köztisztviselők; *c)* kórházi köztisztviselők. Ugyanakkor bizonyos közszolgálati alkalmazotti rétegek kivételt képeznek, mert önálló jogállásuk van, s emiatt nem tartoznak az egységes kerettörvény hatálya alá, vagy a jogállásukra vonatkozó szabály a kerettörvény bizonyos rendelkezéseitől eltérhet. Az első kivételi körbe a bírák, az ügyészek, a katonák, a parlamenti köztisztviselők, a Kereskedelmi

⁸ Un décret en Conseil des ministres.

⁹ Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, l. art. „Il est pourvu en conseil des ministres [...] aux emplois de direction dans [...] les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres.” Vagyis: „A [...] nemzeti vállalatok vezetői tisztségeit a Minisztertanácsban hozott döntéssel töltik be [...], ha fontosságuk indokolja a Minisztertanács által rendeletben összeállított listára való felvételüket.” Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

¹⁰ PEISER 2012: 24.

¹¹ 1946. október 19.

és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai, míg a második kivételi körbe a regionális számvevőszék, a közigazgatási bíróságok tanácsosai (*conseillers*), különös jogállású köztisztviselők tartoznak. Továbbá bizonyos *corps*-ok speciális szabályai leronthatják a kerettörvény rendelkezéseit. A kerettörvény pontosan meghatározza, melyik *corps* élhet az eltérés lehetőségével. Ezek az Ecole Nationale d'Administration (ENA) útján kiválasztott *corps*-ok (*administrateur général*), tanárok, kutatók s egyéb technikai jellegű *corps*-ok.

2. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei

A jogi szabályozás struktúrája több jogforrási szintből tevődik össze. A jogállásra vonatkozó normákat az alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák. Az alkotmány rendelkezik az egyenlőség elvéről, amely szerint minden állampolgárnak joga van arra, hogy tehetségének, rátermettségének megfelelően közhivatalt töltsön be. Ugyancsak az alkotmányban szerepel az elszámoltatás, illetve a védelem elve. Az előbbi szerint minden köztisztviselő köteles számot adni a társadalomnak saját munkájáról. Az utóbbi azt rögzíti, hogy a köztisztviselő a végrehajtó hatalom alá tartozik, de törvényi garanciák védik. Ezek közé tartozik a versenyvizsga, a részvételi jogok biztosítása választott „munkavállalói” képviselő útján (paritásos bizottságok), valamint a teljesített szolgálat alapján járó illetményre való jogosultság.¹² Az alkotmány határozza meg a szakszervezeti jogokat is.

Egységes kerettörvény¹³ szabályozza valamennyi köztisztviselő jogállását, de a keretszabályokon belül önálló, speciális jogállási törvények rendezik az állami, önkormányzati szerveknél, illetve kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők státuszát. A többszintű törvényi szabályozás azonban nehezen áttekinthetővé tette a joganyagot, ezért a törvényeket kódexbe (*Code général de la Fonction publique*) foglalták, egységes tematika szerint.¹⁴ A kódex tartalmazza az általános és speciális rendelkezéseket. Megszüntették a felesleges párhuzamosságokat.

A kódex nyolc könyvből áll: *a)* jogok, kötelezettségek, védelem; *b)* társadalmi párbeszéd és szakszervezeti jogok gyakorlása; *c)* toborzás; *d)* a működés

¹² PEISER 2012: 35.

¹³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁴ Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022.

és az emberierőforrás-gazdálkodás elvei; e) karrier és szakmai életpálya; f) munka- és pihenőidő; g) díjazás és szociális tevékenység; h) megelőzés és védelem a munkabiztonság és az egészség területén.

A kormányrendeletek az egyes köztisztviselői kategóriák speciális szabályait határozzák meg.

A jogszabályok mellett jelentős szerepe van a jogállási kérdések rendezésében a közigazgatási bírósági joggyakorlatnak is. Ennek történelmi okai vannak, ugyanis a jogi szabályozás sok esetben a korábbi bírósági joggyakorlatot kodifikálta.¹⁵

3. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői

3.1. Központi szervek

3.1.1. Miniszterelnök

A miniszterelnök irányítja a közszolgálatot (*direction de la fonction publique*), és őrködik a kerettörvény betartása felett.

3.1.2. Közszolgálati miniszter

A kormányzati személyzetpolitika alakításában meghatározó szerepet játszik a „közszolgálati miniszter” (*Ministre de la transformation et de la fonction publiques*). Előkészíti és végrehajtja a kormány közszolgálati személyzetpolitikáját, biztosítja a köztisztviselői állomány jogainak, kötelezettségeinek, valamint karrierelveinek tiszteletben tartását, irányítja a közszolgálat

¹⁵ Így például a *Conseil d'État* sokáig ellenezte ugyan a köztisztviselői jogok törvényi garanciáit, mert prioritásként kezelte a közhatalom előjogait – például több döntésében megerősítette, hogy a közszolgálatban megengedhetetlen a sztrájk –, később azonban, a 20. század elején álláspontja gyökeresen megváltozott, s egyre inkább a köztisztviselői jogok védelmezőjeként tűnt fel. Lassan feladta azt az álláspontját, hogy a *tisztán igazgatási aktusokkal* szemben nem vehető igénybe jogorvoslat, mivel a közhatalom nem tehető azokért felelőssé. Ezt kiegészítette azzal, hogy a vezető által diszkrecionális vagy fegyelmi jogkörében beosztottjával szemben elkövetett visszaélésért még abban az esetben sem követelhető kártérítés az állammal szemben, ha az eljárás köztisztviselői jogot sértett. LAFERRIÈRE 1888: 175.

emberierőforrás-gazdálkodásának megújítását, valamint koordinálja az állami HR-politikát és érvényesíti az összkormányzati szempontokat.¹⁶ Ezekhez nyújt támogatást a Közszolgálati és Igazgatási Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*).¹⁷

3.1.3. Közszolgálati tanácsok¹⁸ (*Les conseils de la fonction publique*)

A társadalmi párbeszéd horizontálisan tagolt rendszerben zajlik. A teljes közszolgálatot átfogó szociális párbeszéd legmagasabb szintű fóruma a Közös Közszolgálati Tanács (*Conseil commun de la Fonction publique*).¹⁹ Konzultatív hatáskörébe tartoznak a kerettörvényben szabályozott jogállással összefüggő, illetve a háromból legalább két alrendszeret együttesen érintő kérdések, kapcsolódó jogszabályok tervezetei. Munkavállalói és munkáltatói oldalakból (*collèges*) áll (30 szakszervezeti képviselő,²⁰ 18 munkáltatói képviselő).²¹ Az ülésein a közszolgálati miniszter elnököl.

Az Állami Közszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique de l'État*) az állami közszolgálatot érintő általános jogállási kérdéseket tárgyalja. A konzultatív hatáskörén túlmenően egyedi fegyelmi ügyekben is eljár fellebbviteli fórumként.²² Munkáltatói és munkavállalói oldalból áll.

¹⁶ Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, article 3.

¹⁷ Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, article 2, 7.

¹⁸ Részletes leírás itt található: www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social. Jogszabályok: Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat; Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État; Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9; Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.

¹⁹ Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

²⁰ A mandátumokat a technikai bizottsági (*comité technique*) tagok választásán elért eredmény alapján osztják el egymás között.

²¹ 6-6 képviselővel rendelkeznek az állami, az önkormányzati és a kórházi munkáltatók.

²² Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat. Lásd még: www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510.

A Területi (Önkormányzati) Közszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*) a területi közszolgálat érdekegyeztetési fóruma. Jogszabálytervezetekről nyilvánít véleményt. Tagjai önkormányzati és szak-szervezeti képviselők egyenlő arányban.²³

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

3.2. Helyi szervek

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

3.2.1. Paritásos Igazgatási Bizottság/Paritásos Konzultatív Bizottság

A *Commission administrative paritaire* (CAP) a köztisztviselők, a *Commission consultative paritaire* (CCP) a nem kinevezett (szerződéses) alkalmazottak munkahelyi érdekegyeztetési szerve. Bizonyos egyedi munkáltatói intézkedések (például mobilitás, előmenetel, értékelés) meghozatala előtt ki kell kérni a véleményüket. Tagjai egyenlő arányban tevődnek össze a köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből. Ha ugyanazon a munkahelyen több *corps*-ba szerveződnek a köztisztviselők, mindegyik *corps*-nak saját CAP-ja van.

3.2.2. Technikai bizottság

A *comité technique* (CT) a munkáltató szervezetével és működésével kapcsolatos terveket, döntési javaslatokat véleményezi (például létszám, munkakörök, jogállás, javadalmazás, képzés, diszkrimináció). A technikai bizottságok nemcsak

²³ Lásd részletesebben: www.csfpt.org/organisation-du-csfpt.

a munkáltatónál, hanem ágazati szinten is működnek (például *comité technique ministériel*). Köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből áll. Véleménye nem köti a munkáltatót.

4. A közszolgálati jog alapfogalmai

A francia közszolgálatnak saját fogalomrendszere van, amelynek ismerete nélkül nem lehet a működését megérteni. Ebbe a körbe tartozik a *corps*, a kategória (*catégorie*), a besorolás (*grade*) és a munkakör (*emploi*) fogalma.²⁴

4.1. Corps

A francia modell korporációs rendszerre épül. Kialakítását Napóleonhoz kötik, akinek meggyőződése volt, hogy a kizárólag közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának a *corps* az egyedüli eszköze. „Olyan korporációt akarok, amelynek egyedüli ambíciója, hogy hasznos legyen, és nincs más érdeke, mint a közérdek. Olyan szakmai testületet akarok, amelynek igazgatása és jogállása biztosítja, hogy soha ne tehesse rá senki könnyedén a kezét.”²⁵

A fogalom gyökere visszanyúlik az egyetemi korporációkig (*universitas corporatio*), illetve a rendi korporatív szervezetekig (kézműves- és kereskedőcéhek). Az előbbit a tudományos ismeretek birtoklása, a tudás gyarapítása jellemezte, míg az utóbbi korporatív jellegét a közös státuszszabályok adták.²⁶ A *corps*-ok lényege tehát a közös tudással, valamint az erős szakmai identitással és sajátos jogállással írható le.

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

²⁴ Lásd még ezekről HAZAFI 2009: 38–44.; HAZAFI 2017: 87–88.

²⁵ PELET 1833: 162.

²⁶ Céhszabályok határozták meg a tagok jogállását, egymáshoz való viszonyát, valamint a céhen kívüli viselkedését. PAPHÁZI 1993: 101–119.

A *corps*-ok jelentősége eltérő. Van olyan, amelyik öt tagból áll (*inspecteurs généraux des bibliothèques*), s vannak olyanok, amelyek a köztisztviselők túlnyomó többségét magukba foglalják. Néhány meghatározó *corps*-hoz tartozik az állami köztisztviselők 95%-a.²⁷

Minden köztisztviselő a kinevezésével valamelyik *corps* tagjává válik, vagyis a *corps*-hoz való tartozás a kinevezés feltétele. Ez azonban nemcsak jogi kötődést teremt, hanem erős identitást is. Ez utóbbi adja a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt.²⁸ Az azonos identitás közös testületi szellemiséget (*l'esprit de corps*) formál, amely még arra is képes, hogy a jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*-okat kulturálisan eggyé kovácsolja. Ilyen a jogilag nem létező *corps préfectoral*,²⁹ amelynek szellemisége több *corps* tagjait is „összetartja”. S ugyanez fordítva is igaz, a közös szakmai, testületi identitás hiánya gyakorlatilag „nem létezővé” tehet egy *corps*-ot.³⁰ Erre példa a több minisztériumot átfogó, horizontálisan szerveződő *corps interministériel des administrateurs civils*, amelynek megerősödését az erős ágazati fragmentáció hátráltatja.

A *corps*-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy jogi fikció, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*-ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak a *corps*-nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.³¹ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról. A *corps*-ok a társadalmi elismertség szempontjából sem egyformák. A legnagyobb társadalmi presztízsük az úgynevezett *grands corps*-oknak van, amelyek tagjai az *École Nationale d'Administration*ból, illetve az *École polytechnique*-ből kerülnek ki.³²

²⁷ La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

²⁸ EYMERI 1986: 9–11.

²⁹ *A corps des préfets, a corps des sous-préfets és a corps des administrateurs civils* köztisztviselői összekötő erős közös értékrend.

³⁰ *A corps interministériel des administrateurs civils* az összkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

³¹ *Livre blanc sur la fonction publique*: 104.

³² Az öt legnagyobb társadalmi presztízsű *corps*: le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances, la Cour des Comptes, les ingénieurs des Mines, les ingénieurs des Ponts et Chaussées. EYMERI 1986: 9–10.

4.2. Kategória

A *corps*-ok hierarchikusan épülnek egymásra. Három kategóriába sorolhatóak (A, B, C) attól függően, hogy milyen szintű iskolai végzettség alapján történik a köztisztviselők kiválasztása.³³ A „C” kategóriába az általános iskolai (*diplôme national du brevet*) vagy középfokú végzettségű (*certificat d’aptitude professionnelle*), a „B” kategóriába az érettségizett (ritkán szakképzéssel kiegészítve), míg az „A” kategóriába a diplomás jelöltek pályázhatnak (leggyakrabban *licence*, ritkábban ötéves képzésre épülő diploma). Bár a *corps*-ok önálló, speciális életpályát jelentenek, a karrier nemcsak abban nyilvánulhat meg, hogy az idő múlásától függően a köztisztviselő magasabb fokozatot ér el, hanem abban is, hogy egy magasabb kategóriájú *corps*-ba lép. Ehhez azonban versenyvizgát kell tennie (*concours interne*) – amelyet élesen meg kell különböztetni a „külsősök”, pályakezdők számára meghirdetett versenyvizgától (*concours externe*).³⁴ A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a magasabb *corps*-okba (*Conseil d’Etat, Cour des Comptes, l’Inspection des finances*) történő kinevezés tekintetében, keretek között ugyan, de érvényesül a köztársasági elnök, illetve a kormány diszkrecionális jogköre. Ily módon politikai okok miatt vagy éppen egy szakmai életút elismeréseként versenyvizsga nélkül is adható ezekbe a *corps*-okba kinevezés (*tour extérieur*).

4.3. Besorolás

A francia közszolgálat mintává vált jellemzője, hogy a köztisztviselő besorolása, szakmai életpályája elválik a munkakörétől, mivel kinevezése nem konkrét munkakör betöltésére, hanem a közszolgálat egészére szól. A besorolás az életpályája során mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel

³³ EYMERI 1986: 9.

³⁴ A nagy francia forradalom által hirdetett egyenlőség (*égalité*) eszméjéhez híven a francia versenyvizsgarendszer a világ egyik legdemokratikusabb kiválasztási rendszere. Egyfelől – főszabályként – kizárólag versenyvizsga útján, az elért eredménytől függően lehet a közigazgatásba bekerülni (*concours externe*), másfelől a belső előmenetel csak a köztisztviselő ambíciójától függ, a belső versenyvizsgához (*concours interne*) nincs szükség a munkahelyi felettes jóváhagyására vagy más, harmadik személy egyetértésére, ajánlására. Az ingyenes oktatás, illetve a széles körben igényelhető ösztöndíjrendszer a szegényebb társadalmi rétegek számára is megnyitja az utat a felemelkedés előtt. EYMERI 1986: 14.

szemben a munkakört a kormány határozza meg, s azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát. Besorolását munkakörétől függetlenül megőrzi. A kormány szabadon alakíthatja a munkaköröket, de törvény garantálja a köztisztviselő foglalkoztatásának fenntartását. A kormány szervezetalakítási szabadságával élve egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt és a besorolást törvény védi, s ez képezi a politikai semlegesség legfőbb garanciáját. A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is.

4.4. Munkakör

A besorolás és a munkakör szétválasztása nem nyújt korlátlan mozgásteret a munkáltató számára. Így például a köztisztviselőnek alanyi joga van a munkakörre. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató ugyan szabadon megváltoztathatja a köztisztviselő munkakörét – akár meg is szüntetheti azt –, de ilyenkor észszerű időn belül egy másik, megfelelő munkakört kell biztosítania a köztisztviselőnek.³⁵

A munkáltató a kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozó munkakörök esetén élvezeti a legnagyobb döntési szabadságot. Lényegében ez azt jelenti, hogy a kormány köztisztviselő nélkül nevezhet ki a hatáskörébe tartozó munkakörökbe, s bármikor meg is szüntetheti a jogviszonyt. Egy rendelet³⁶ sorolja fel az említett munkaköröket (többnyire a politikusok közelében található pozíciókról van szó; kormánybiztos, főtitkár, főigazgató, nagykövet, főkonzul, prefektus), korántsem kimerítő jelleggel, mivel a *Conseil d'État* esetenként mérlegelheti a munkakör jellegére figyelemmel, hogy az adott munkakör összeegyeztethető-e a bizalmi elvvel. Ugyanakkor önmagában az a tény, hogy valakit a kormány diszkrecionális jogkörében eljárva köztisztviselői pozícióra nevezett ki, még nem jelenti a köztisztviselői „minőség” megszerzését is egyben. A rendkívüli eljárás keretében kinevezett személy nem válik köztisztviselővé.³⁷

³⁵ PEISER 2012: 42.

³⁶ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

³⁷ PEISER 2012: 43.

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A közszerológati jogviszony kinevezéssel jön létre, amelynek eredményeként a köztisztviselő normatívan szabályozott „munkavállalói pozícióba” (*situation statutaire et réglementaire*) kerül, mível a kinevezés tartalmát jogszabályok határozzák meg.³⁸

A kiválasztás versenyzísga alapján történik, de bizonyos társadalmi csoportok kivételt képeznek. Így például a mozgássérültek vagy a katonai szolgáltatóból leszerelt jelentkezők (*reconversion des militaires*),³⁹ valamint a PACTE⁴⁰ hatálya alá tartozó fiatalok. A versenyzísgák egy része közvetlen belépési lehetőséget nyújt valamelyik *corps*-ba, besorolási fokozatba, míg más versenyzísgák a közigazgatási képzéshez vezető utat nyitják meg (adó, vám, nővérképzés stb.).

Általános alkalmazási feltételek:

- állampolgárság;
- fizikai alkalmasság;
- a közügyekben való részvétel joga;
- büntetlen előélet;
- versenyzísga szerinti iskolai végzettség.

5.1. Állampolgárság

Főszabály szerint a köztisztviselői kinevezéshez EU-állampolgársággal vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárságával kell rendelkezni. Francia állampolgárság csak az állami szuverenitáshoz kapcsolódó munkakörökben követelmény. Ugyanakkor a tudományos

³⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 2–4.

³⁹ Évente mintegy 15 000 katona tér vissza a civil életbe. *Défense mobilité* program segíti a leszerelt katonákat az elhelyezkedésben. Vö.: www.defense-mobilite.fr/.

⁴⁰ A társadalmi diverzitás figyelembevétele érdekében lehetővé teszik, hogy az érettségínél alacsonyabb iskolai végzettségű fiatalok is bekerülhessenek a közszerológatba („C” kategória) hagyományos versenyzísga nélkül. Ennek azonban az a feltétele, hogy munkavégzéssel vegyes és tutorált képzésben vegyenek részt valamelyik közigazgatási szervnél, illetve ennek során bizonyítsák alkalmasságukat. A könnyített bekerülést azoknak is biztosítják, akik tartósan munkanélküliek. Vö.: www.fonction-publique.gouv.fr/score/autres-recrutements/pacte-a-letat.

kutatásban, a felsőoktatásban, az egészségügyben egyáltalán nincs állampolgársági korlátozás.⁴¹

5.2. Fizikai alkalmasság

A köztisztviselőnek egészségileg alkalmasnak kell lennie a munkakör ellátására.

5.3. Közügyekben való részvétel joga (*droits civiliques*)

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

5.4. Büntetlen előélet

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

5.5. Versenyvizsga szerinti iskolai végzettség

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

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

⁴¹ Ministère de la fonction publique 2016: 10.

feltételek esetén versenyvizsga nélkül, szerződéssel is lehet alkalmazni (*agents non titulaires*). Erre akkor kerülhet sor, ha:

- nincs olyan *corps*, amelyik alkalmas lenne a feladat ellátására, vagy a feladat jellege, illetve a szolgálati igény a szerződéses alkalmazást indokolja;
- a munkakör részmunkaidőben is ellátható;
- a munkavégzési igény szezonális vagy alkalmoszerű.

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

6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése

A jogviszony megszüntetésére, illetve megszűnésére csak törvényben meghatározott indokok alapján kerülhet sor. Ezek a következők:

- lemondás (*démission*);
- felmentés (*licenciement*);
- hivatalvesztés (*révocation*);
- önkényes távolmaradás (*abandon de poste*);
- nyugdíjazás (*admission à la retraite*).

6.1. Lemondás

A köztisztviselőnek a jogviszony megszüntetésére vonatkozó írásbeli nyilatkozatát lemondásnak nevezzük. Valójában azonban ez nem egyoldalú megszüntetés, mivel szükség van a munkáltatói jogkör gyakorlójának elfogadó nyilatkozatára is. A munkáltató négy, illetve egy hónapon⁴² belül nyilatkozhat a lemondás elfogadásáról, hallgatását azonban nem lehet beleegyezésnek tekinteni. Ez utóbbi

⁴² Az államigazgatásban négy, a területi és a kórházi közszolgálatban egy hónap áll a munkáltató rendelkezésére.

esetben a köztisztviselő bírósághoz fordulhat. Ha a munkáltató megtagadja a hozzájárulását, a köztisztviselő a CAP-hoz fordulhat.⁴³

6.2. Felmentés

Felmentésre csak a köztisztviselő személyével, illetve magatartásával összefüggő okból kerülhet sor. Ilyen a szakmai alkalmatlanság (*insuffisance professionnelle*), amelyet meg kell különböztetni az egészségügyi alkalmatlanságtól, illetve a hivatalvesztéstől. Törvény ugyan elrendelhet létszámcsökkentést (*loi de dégagement des cadres*), ez azonban – a Vichy-kormány időszakát kivéve – még nem történt meg.⁴⁴

6.3. Hivatalvesztés

A fegyelmi eljárás során kiszabható legsúlyosabb fegyelmi büntetés a hivatalvesztés.

6.4. Önkényes távolmaradás

Ha a köztisztviselő észszerű indok nélkül elhagyja munkahelyét, s oda nem tér vissza, a jogviszonyát a munkáltató megszünteti.

6.5. Nyugdíjazás

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

⁴³ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, articles 58–60.

⁴⁴ Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely.

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

7.1. Előmenetel

A *corps*-ok besorolási fokozatokat foglalnak magukba, a besorolási fokozatok fizetési fokozatokra osztottak. A magasabb besorolási fokozatba lépés feltétele a megfelelő alkalmasság (*pris en considération des aptitudes*) és – esetenként – vizsga (*examen professionnel*) teljesítése. A fizetési fokozatok közötti előmenetel a szolgálati idő függvénye.

7.2. Díjazás

Az illetmény három összetevőből áll: besorolási illetmény (*traitement indiciaire*), illetménykiegészítés (*complément indiciaire*) és pótlékok (*indemnités*). Az első a besorolás függvénye, s a teljes illetmény kb. 82%-át teszi ki. A második a besorolási illetmény bizonyos százaléka, például lakhatási támogatás (*indemnité de résidence*), családi pótlék (*supplément familial de traitement*) stb. Idetartozik még a betöltött munkakör sajátosságait, például a nagyobb felelősséget elismerő juttatás (*nouvelle bonification indiciaire*), amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A harmadikként említett pótlékok *corps*-onként, besorolásonként különböznek, és egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.⁴⁵ A rendszeres díjazáson felül jutalom és prémium adható.

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

A mesterségesen kialakított besorolási osztályok, fokozatok szerinti illetmények egyfajta absztrakciót tükröznek, emiatt általában egyrészt nem követik

⁴⁵ *Livre blanc sur la fonction publique*: 139.

a munkaerőpiaci viszonyok változását, másrészt nem differenciálódnak a munkaköri sajátosságok szerint.

A vásárlóerő megtartását külön pótlék szolgálja (*garantie individuelle du pouvoir d'achat*), amely az infláció és az illetménynövekedés közötti különbséget pótolja.

7.3. Mobilitás

A mobilitás jogi keretét hatféle pozíció biztosítja. A szolgálati érdekből történő mozgatás (*mise à disposition*) esetében mintegy „kölcsonadják” a köztisztviselőt, aki megőrzi előmenetelét és díjazását az eredeti *corps*-jában, egy másik szervnek (akár magánszervezetnek is, ha közérdekű feladatot lát el) vagy intézménynek. A leggyakoribb pozícióváltás azonban a *détachement*. Ennek az a lényege, hogy a köztisztviselő saját kérelmére, határozott időre (általában öt évre) vagy határozatlan időre kikerül a saját *corps*-jából, s egy másik *corps*-ba, állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalathoz, egyesülethez, alapítványhoz, közérdekű feladatot ellátó magánszervezethez, nemzetközi szervezethez vagy külföldi állam szervéhez „helyezik át”. Szintén a *détachement*-t alkalmazzák, ha a köztisztviselő politikai megbízatást kap. A *fonctionnaire détaché* megőrzi jogát arra, hogy az „áthelyezés” megszűnését követően – megtartva előmenetelét és nyugdíjjogosultságát – reintegrálódjon saját *corps*-jába. A mobilitás a közszféra kereteit is átlépheti (*mise hors cadres*), a köztisztviselő például vezető beosztásba kerülhet egy magánvállalatnál a köztisztviselőinél jóval magasabb fizetésért, de szintén visszatérhet – a *détachement*-hoz hasonló kedvezményekkel – saját *corps*-jába. A mobilitás ösztönzésére mobilitási pótlék (*indemnité lié à la mobilité*) állapítható meg.

8. Teljesítményértékelés

Általános értékelési módszer az egyéni értékelő megbeszélés, amelynek az a célja, hogy a köztisztviselő visszajelzést kapjon a munkájáról, illetve elősegítse a mobilitás és a karrier tervezését.⁴⁶ A megbeszélést a közvetlen vezető

⁴⁶ La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels; le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur profes-

folytatja le évente egyszer az elért eredményekről, az elérendő célokról, a kompetenciakövetelményekről, a fejlesztési és továbbképzési igényekről, valamint a karrierlehetőségekről. Az értékelés írásban történik, amelyet a szervezet vezetője hagy jóvá. Az értékelés eredményét figyelembe veszik az előmenetelnél, például az eredménytől függően gyorsítani vagy lassítani lehet az előrelépést, illetve pályázni lehet magasabb besorolási fokozatba. Az értékelés lesz az alapja a teljesítménytől függő pótlék megállapításának.

9. Jogok és kötelezettségek

9.1. Főbb jogok

A fontosabb jogok a következők:

- a véleménynyilvánítás szabadsága;
- sztrájkjog;
- szakszervezeti jog;
- a továbbképzéshez való jog;
- részvételi jog;
- a teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga;
- a védelemhez való jog.⁴⁷

9.1.1. A véleménynyilvánítás szabadsága

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

onnelles des fonctionnaires de l'État; circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

⁴⁷ La circulaire B8 n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

szabadsága érvényesül, de ebben az esetben sem korlátlanul. A vélemény kifejezésére nincs általános szabály, a bírói jogalkalmazás esetenként mérlegeli a körülményeket. Általában azonban elmondható, minél magasabb beosztású, felelősségű a köztisztviselő, annál inkább tartózkodnia kell a politikai véleménynyilvánítástól, a kormány kritikájától. Kötelezettszegést követett el például az a prefektusi, a nők jogainak védelmével foglalkozó köztisztviselő, aki nyilvánosan bírálta a nők jogainak védelmét ellátó önálló minisztérium megszüntetését.⁴⁸

9.1.2. Szakszervezeti jogok és sztrájkjog⁴⁹

Az általános garanciák ismertetésekor már említettük, hogy a törvény biztosítja a szakszervezet létrehozása, valamint a szakszervezethez való csatlakozás szabadságát. A szakszervezet bírósághoz fordulhat a köztisztviselői státuszt érintő jogszabályokkal, illetve az egyéni munkáltatói intézkedésekkel szemben, ha azok sértik a köztisztviselői kollektíva érdekeit. A szakszervezetek országos szinten részt vesznek a kormánnyal, illetve az önkormányzati és kórházi munkáltatókkal folytatott bértárgyalásokon. A bértárgyalásokhoz hasonlóan zajlanak az egyéb munkafeltételekről szóló érdekegyeztetések.⁵⁰ A munkáltatónak elő kell segítenie a szakszervezeti jogok gyakorlását, például helyiség rendelkezésre bocsátásával a szakszervezeti tevékenységhez, a tájékoztatáshoz szükséges feltételek biztosításával, a szakszervezeti tevékenységhez munkaidő-kedvezménnyel, továbbképzési szabadsággal.

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

⁴⁸ CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, p. 1879.

⁴⁹ Circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat.

⁵⁰ L'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

9.1.3. A továbbképzéshez való jog

A képzési és továbbképzési rendszer fejlődését a közszolgálat *corps*-ok szerinti tagozódása befolyásolta. Mivel a professzionális közszolgálat kialakulása előtt létrejött egyetemek csak az általános elméleti tudást nyújtották, az igazgatási területenként különböző elméleti és gyakorlati szakismeretek átadására a *corps*-ok saját képzőintézményeket, közszolgálati iskolákat (*écoles d'application*) alapítottak. Más országokkal szemben tehát az egyetemek nem váltak a közigazgatási szakemberképzés részévé. A közszolgálati iskolákat, az egyetemekkel ellentétben, a szelektív kiválasztás jellemzi, vagyis a hallgatókat – a már bemutatott – belső és külső versenyvizsga alapján veszik fel.⁵¹

A specializálódó szakemberképzéshez vezető utat – mint a közszolgálat annyi más területén – a katonaság nyitotta meg. Később, a nagy állami infrastrukturális fejlesztések – út-, hídépítés stb. – kezdetekor jött létre a mérnökképzés két iskolája (az 1747-ben alapított *école des Ponts*, és az 1816-ban létrejött *école des Mines*). Ezeket további iskolák követték a korporációs rendszer logikáját követve. Az iskolák nemcsak a közszolgálat speciális képzőhelyeivé, hanem a *corps*-okat erősen összetartó – már említett – szakmai, testületi identitás kialakításának eszközeivé is váltak.⁵²

A közszolgálati iskolák szakmai heterogenitásához erős földrajzi tagoltság társul. Az iskolák nem egy központi helyen összpontosulnak, hanem – igazodva az országos szakember-utánpótlási igényekhez – az ország különböző településeiben, nagyobb vidéki városaiban találhatóak. A képzőintézmények vidékre telepítése a közigazgatás delokalizációjának nevezett folyamatba illeszkedik.⁵³

A közszolgálati iskolák szakterületenként, *corps*-onként differenciált fejlődése egyenesen vezetett ahhoz a szemlélethez, hogy a képzőintézmények minisztériumi igényeket szolgálnak ki, s irányításuk a minisztériumi logikát követi. Ez alól egyedül az *Institut régional d'administration* (IRA)⁵⁴ a kivétel, amelyből öt működik az országban, s a közép-kaderek képzését biztosítja. Az IRA

⁵¹ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*: 17.

⁵² *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*: 17–18.

⁵³ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*: 18–19.

⁵⁴ Décret n° 84-588 du 10 juillet 1984.

az „A” kategóriába sorolt köztisztviselők (*attachés d'administration*) alap- és továbbképzését látja el. Versenyvizsga alapján választják ki a hallgatókat. A legalább alapszintű diplomával (érettségi + 3 év felsőfokú iskolai képzés) rendelkezők külső versenyvizsgát, míg a már kinevezett köztisztviselők – előmenetelük részeként – belső versenyvizsgát tehetnek – ha legalább négy év szolgálati idejük van. Külön versenyvizsgát tehetnek azok, akik legalább öt éves szakmai gyakorlatot szereztek a magán- vagy a civil szférában, illetve választott önkormányzati képviselőként. A végzettek jellemzően a központi közigazgatásba, dekoncentrált szervekhez, illetve az oktatásigazgatásba kerülnek. Horizontális feladatokat látnak el: HR-menedzsment, jogi, gazdasági, szociális feladatok, csoportmunka vezetése, projektmenedzsment.

A felső káderek (elit)képzése több évtizeden keresztül a méltán nemzetközi hírű *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) falain belül zajlott. Az iskolát 1945-ben hozták létre, okulva a II. világháború tanulságából, amely szerint jól képzett, válsághelyzetben is helytálló állami vezetőkre van szükség. Az iskola alapítását a felső szintű vezetők kiválasztásának demokratizálása is inspirálta.

Az ENA a közpolitikai gondolkodásra, koncepciók készítésére, megvalósítására, értékelésére és a felső szintű vezetői felelősség gyakorlásához szükséges módszerekre képezte a hallgatókat. Versenyvizsga útján lehetett bekerülni az intézménybe. A képzés gyakorlati és elméleti részekből állt. A végzettek a legnagyobb presztízsű *corps*-okba és a legmagasabb szintű közigazgatási posztokra kerültek (például *Administrateurs civils et sous-préfets*, minisztériumok, közigazgatási bíróságok, *Conseil d'État*, diplomácia).

Az *Action publique 2022* a közszerződési reform részeként nyitottá tette a felső szintű vezetői pozíciók betöltését is. Ez azt jelenti, hogy szerződéssel is lehet vezetőket alkalmazni akár a versenyszférából is. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével meg kellett reformálni a képzés, a továbbképzés rendszerét is, amelynek részeként megszüntették az ENA-t, s helyette egy új képzőintézményt (*Institut du service public* – ISP) hoztak létre.⁵⁵ Az új iskolától azt várják, hogy a teljes államigazgatási utánpótlás képzési, továbbképzési bázisává válik. Ennek érdekében közös képzési modult fognak kialakítani a specializálódott közszerződési iskolák számára. Az ISP-nek nyitottá kell válnia az akadémiai világra,

⁵⁵ Suppression de l'ENA, création de l'ISP: vers une réforme de la formation des cadres de l'État.

s szoros együttműködést kell kialakítania az egyetemekkel. Az ISP a jövő államigazgatási vezetői számára nyújt alapképzést a specializáció, a kompetencia és a professzionalizáció logikája szerint. Megújítja a továbbképzés rendszerét is, hogy a különböző továbbképzési programok a mobilitást és a karrierfejlesztést szolgálják.⁵⁶

A köztisztviselői továbbképzést egyszerre jellemzi a szolgálati érdek érvényesítése, illetve az egyéni karrier önálló alakítása. Ez azt jelenti, hogy a karrier kibontakoztatásához szükséges képzési célokat és igényeket a munkáltató és a köztisztviselő közösen határozza 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*).

A státuszalapú képzéseket a státuszszabályok írják elő. Céljuk a magasabb besorolás elérése vagy az éppen betöltött munkakör ellátásához szükséges egyéni kompetenciák fejlesztése. Az előmeneteli képzések *corps*-onként különböznek. A képzésekre munkaidő alatt vagy munkaidő után egyaránt sor kerülhet. A vezető és a köztisztviselő évente közösen megbeszéli az egyéni képzési igényeket és célokat.

A professzionalizációs képzések valójában átképzések, amelyek – szemben az előmenetelt szolgáló képzésekkel – nem az éppen betöltött munkakör, besorolás kompetenciáinak erősítését, fejlesztését szolgálják, hanem a köztisztviselő jövőbeni karrierelképzeléseinek megvalósítását. Ugyanis minden köztisztviselő lehetőséget kap arra, hogy az egyéni karrierjének kibontakoztatása érdekében úgynevezett professzionalizációs szabadságot (*période de professionnalisation*) vegyen igénybe. Ennek lényege, hogy a munkáltatóval kötött megállapodás alapján a köztisztviselő olyan képzésen vesz részt, amellyel új szakmai ismereteket, szakképzettséget szerezhetsen, s így mobilitási lehetőségei is kiszélesedhetnek, mivel ezáltal más szakmai kompetenciákat igénylő beosztásba, munkakörbe kerülhet.

A saját kezdeményezésű képzésekhez a köztisztviselőnek úgynevezett kredit számlája (*compte personnel de formation – CPF*) van. A krediteket újabb szakképzettség, diploma megszerzésére lehet felhasználni. A köztisztviselő évente

⁵⁶ Missions.

24 órányi kreditet gyűjthet a számlájára, a 150 órát azonban nem haladhatja meg. A képzésekre általában munkaidő alatt kerül sor, a képzés költségét a munkáltató fizeti.⁵⁷

9.1.4. Részvételi jog

A köztisztviselőket megillető jogok közé tartozik, hogy a konzultatív testületeken keresztül részt vegyenek jogállásuk szabályozásának kialakításában, valamint az egyéni munkáltatói intézkedések ellenőrzésében.⁵⁸ Ennek részleteiről már írtunk az általános garanciák kifejtésekor.

9.1.5. A teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga

Korábban már bemutattuk az illetményrendszer összetettségét, ezért itt már nem térünk ki rá. Ugyanakkor néhány elvi tétel feltétlenül idekíváncozik.

A legkisebb köztisztviselői illetménynek is meg kell haladnia a mindenkori minimálbért. Az illetmény összegét jogszabály állapítja meg, ezért a béralkunak nincs szerepe. Az illetmény nem egyszerűen az elvégzett munka ellenértéke, hanem egy bizonyos társadalmi nivó garanciája a köztisztviselőknek. Lehetőség van csoportos teljesítményjuttatás megállapítására is.⁵⁹ A teljesített szolgálaton alapuló díjazás azt is jelenti, hogy csak a teljeskörűen elvégzett munka után jár illetmény. Ez különösen sztrájk esetén lehet fontos mérlegelési szempont, amikor a köztisztviselő nem a teljes munkavégzést, hanem csak néhány tevékenységet szüntet be.

⁵⁷ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires; décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie; circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique; décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

⁵⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 9., Article 9 ter.

⁵⁹ Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

9.1.6. A védelemhez való jog

A védelemhez való jog részleteiről az általános garanciák tárgyalásánál már részletesen írtunk. A közigazgatás köteles a köztisztviselőnek védelmet nyújtani, ha hatáskörének gyakorlásával, feladatkörének ellátásával összefüggésben fizikai vagy szóbeli agresszió áldozata lesz, megfenyegetik, rágalmazzák, bántalmazzák (*protection fonctionnelle*).⁶⁰ A védelemhez az is hozzátartozik, hogy a szolgálati „hiba” (*faute de service*) miatt indított eljárásban megállapított polgárjogi jogkövetkezmények alól a közigazgatás a köztisztviselőt mentesíti.

9.2. Főbb kötelezettségek

A fontosabb kötelezettségek a következők:

- titoktartás;
- tájékoztatás;
- munkavégzés;
- engedelmesség;
- pártatlanság;
- gazdasági összeférhetlenség.

9.2.1. Titoktartás

A köztisztviselő köteles megtartani a szolgálati és állami titkot. A tilalom azonban nem abszolút, bizonyos esetekben kivétel tehető, illetve egyenesen kötelező a titkot felfedni. Az első esetre példa, amikor a köztisztviselő ártatlanságát kívánja bizonyítani, illetve a felettesétől erre külön engedélyt kap. A titok kiadása kötelező, ha azzal kapcsolatban bűncselekmény jut a köztisztviselő tudomására.⁶¹ A titoktartás kötelezettségéhez tartozik az is, hogy a köztisztviselő nem szolgáltathatja ki illetéktelen személyek részére a tudomására jutott információkat.⁶²

⁶⁰ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 11.

⁶¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 26.

⁶² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 26.

9.2.2. Tájékoztatás⁶³

A köztisztviselő köteles biztosítani, hogy bárki személyes adatot nem tartalmazó közigazgatási dokumentumhoz hozzáférjen,⁶⁴ illetve a rá vonatkozó közigazgatási irat tartalmát megismerhesse.⁶⁵

9.2.3. Munkavégzés

A köztisztviselő felelős a rábízott feladatok végrehajtásáért. A heti rendes munkaidő 35 óra, amely bizonyos speciális feladatkörökben csökkenthető. A munkáltatói jogkör gyakorlója mentesíthet a munkavégzés alól, feltéve, hogy az intézkedés nem veszélyezteti a közigazgatási szerv feladatellátását.

A köztisztviselő több jogcímen jogosult szabadságra. Ezek a következők:

- éves rendes szabadság;
- betegszabadság (külön esetet képeznek a hosszú időtartamú, valamint egyes súlyos megbetegedések);
- anyasági (apasági) szabadság (gyermek gondozása céljából);
- szakmai képzést szolgáló szabadság (lásd a professzionalizációs képzeteket);
- tapasztalatszerzést szolgáló szabadság (*congé pour validation des acquis de l'expérience*);
- kompetenciamérleg felállítását szolgáló szabadság (*bilan de compétence*);⁶⁶
- szakszervezeti képzés (maximum 12 nap évente);

⁶³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 27.

⁶⁴ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

⁶⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁶⁶ A köztisztviselő kérelmére, illetve hivatalból kezdeményezhető – a továbbképzési költségek terhére – az úgynevezett kompetenciamérleg elkészítése, amely egy háromoldalú megállapodás a köztisztviselő, a munkáltató és a szolgáltató szervezet között. Az erre a célra igénybe vett szabadság nem haladhatja meg évente a 24 órát. A kompetenciamérleg az egyéni képzési, fejlesztési terv elkészítését szolgálja. Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 (article 22) pour les fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'Etat; décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 (articles 18 à 26) pour les fonctionnaires territoriaux; décret n° 2008-824 du 21 août 2008 (article 25 à 27) pour les fonctionnaires hospitaliers.

- családi szolidaritási szabadság (*congé de solidarité familiale*, maximum három hónap, meghosszabbítható, nem fizetett);⁶⁷
- érdekegyeztetést szolgáló szabadság⁶⁸ (maximum kilenc nap évente).

Az éves szabadság 25 nap. Pótszabadság jár azért, hogy a köztisztviselő „csúcs-időszakon”⁶⁹ kívül veszi ki a szabadságát. Így ha legalább nyolc nap szabadságot vesz ki, két nap pótszabadságra szerez jogosultságot. Ha a köztisztviselő nem dolgozik folyamatosan egész évben, az éves szabadságot arányosan csökkenteni kell.

A köztisztviselő 12 hónap betegszabadságra jogosult, ez alatt három hónapig teljes illetményét megtartja, míg a fennmaradó időszak alatt illetményének felére jogosult. Amennyiben betegsége a munkájával függ össze, gyógyulásáig teljes illetményét megkapja. Ebben az esetben az egészségügyi kezelés költségeinek megtérítését is kérheti.

Külön szabályozás rendelkezik a bármelyik köztisztviselő számára létesíthető úgynevezett idő-takarékszámmláról (*compte épargne-temps*).⁷⁰ Ezen a számlán tartják nyilván a különböző munkaidő-kedvezményeket (*réduction du temps de travail*), illetve a ki nem vett szabadságot (*droits à congé accumulés*). A köztisztviselő minden évben tájékoztatást kap a számlaegyenlegéről. A számlán megtakarított szabadság, illetve szabadidő felhasználása tekintetében jelentős mozgásteret van. Dönthet úgy, hogy igénybe nem vett szabadságát, szabadidejét később veszi igénybe, vagy a ki nem vett napok pénzbeli megváltását, illetve a nyugdíjkalkuláció alapjául történő figyelembevételét kéri. Ugyanakkor szolgálati érdekből a munkáltató ettől eltérhet, és ő maga határozhatja meg a szabadság, szabadidő igénybevételének időpontját, ehhez azonban a szakszervezet képviselőjével kell egyeztetnie.

Lehetőség van a részmunkaidőben történő foglalkoztatásra is. A lehetőségek változatai azonban – a szolgálati érdektől függően – korlátozottak: 50%, 60%, 70%, 80% és 90%.

⁶⁷ Gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, végső stádiumban lévő bizonyos hozzátartozók, egyéb személyek esetén igényelhető.

⁶⁸ Amikor konzultációs fórumon részt vevő szervezet képviselőjeként jár el a köztisztviselő.

⁶⁹ Május 1. – október 31.

⁷⁰ Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

A határozott idejű kinevezés hat hónap és egy év közötti időtartamra szólhat, amely legfeljebb hároméves időtartamig meghosszabbítható.

9.2.4. Engedelmesség⁷¹

A köztisztviselő köteles végrehajtani felettese utasítását, kivéve, ha az nyilvánvalóan jogsértő, vagy súlyosan sérti a közérdeket. Az utasítás végrehajtásának indokolatlan megtagadása fegyelmi vétség. Az engedelmesség a lojalitás és a jogszabályok tiszteletben tartásának garanciája is.

9.2.5. Pártatlanság

A politikai semlegesség kizárja, hogy a köztisztviselő beosztását bármilyen propagandára felhasználja. A kötelezettség tartalma attól függően alakul, hogy a köztisztviselő hol helyezkedik el a hierarchiában. A *Conseil d'Etat* különösen a főtisztviselők esetében ítélte kiemelten fontosnak a pártatlanságot, szemben a választott politikai tisztséget betöltőkkel, akik széleskörűen gyakorolhatják a véleménynyilvánítás szabadságát.⁷²

9.2.6. Gazdasági összeférhetetlenség⁷³

Szigorú szabályok vonatkoznak az egyéb keresőtevékenység korlátozására. Főszabály, hogy a köztisztviselőnek teljes munkarejét a közszolgálati tevékenységére kell fordítania, ezért más keresőtevékenységet nem végezhet. Így például nem létesíthet másik teljes munkaidős foglalkoztatási jogviszonyt. Nem indíthat, illetve nem folytathat vállalkozást. Ez alól azonban a munkáltató kivételt tehet, feltéve, hogy a tevékenységet a köztisztviselő részmunkaidőben végzi. Az engedély két évre szólhat, és meghosszabbítható. A munkáltató

⁷¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 28.

⁷² Lásd: www.fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations#Obligation_obeissance_hierarchique.

⁷³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 25.

engedélyezheti a kiegészítő jellegű keresőtevékenységet is, ha az összeegyeztethető a köztisztviselő tevékenységével.

A köztisztviselő nem lehet vezető tisztségviselő profitorientált gazdasági társaság irányító szervében, nem adhat tanácsot, nem lehet szakértő, közigazgatási szervet érintő perben nem működhet közre, kivéve, ha közreműködésére a közigazgatási szerv érdekében kerül sor. Nem lehet – közvetlenül vagy más személyen keresztül – érdekeltsége olyan gazdasági társaságban, amelynek ellenőrzése munkáltatójának hatáskörébe tartozik.

10. Felelősség

A köztisztviselőt közigazgatási, fegyelmi, büntetőjogi és anyagi felelősség terheli. A közigazgatási felelősség a harmadik személynek – közigazgatási jogkörben – okozott kárért való felelősséget jelent, amelynek elbírálása a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. Ettől különbözik a köztisztviselő polgárjogi felelőssége, amelynek megítélése a rendes bíróságok hatásköre.

A fegyelmi felelősséget a kötelezettségszegés alapozza meg. A kötelezettségszegés nemcsak a munkavégzéssel lehet kapcsolatos, hanem a magánéletben tanúsított magatartással is. Fegyelmi büntetést csak a fegyelmi tanáccsal folytatott konzultációt követően lehet kiszabni. Ez alól kivétel a figyelmeztetés és a megrovás.

További fegyelmi büntetések:

- törlés az előmeneteli tábláról (*radiation du tableau d'avancement*);
- visszavetés a fizetési fokozatban (*abaissement d'échelon*);
- ideiglenes felfüggesztés a munkakörből (*exclusion temporaire de fonctions*), maximum 15 napra;
- hivatalból történő áthelyezés (*déplacement d'office*);
- visszavetés a besorolási fokozatban (*rétrogradation*);
- ideiglenes felfüggesztés (*exclusion temporaire*), három hónaptól két évig tarthat;
- hivatalból történő nyugdíjazás (*mise à la retraite d'office*);
- hivatalvesztés (*révocation*).

A fegyelmi büntetéssel szemben a köztisztviselő az Állami Közszolgálati Főtanácshoz, illetve a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

11. Főtisztviselők

Nem adható pontos definíció arra, hogy kik tartoznak a főtisztviselők közé. Általában idesorolják azokat a *corps*-okat, amelyek tagjainak ENA-diplomájuk van: *administrateurs civils, sous-préfets, conseillers d'État, conseillers de tribunaux administratifs, corps d'inspection* stb. Ebbe a körbe tartoznak az *École Polytechnique* diplomásai (mérnökök, statisztikusok), illetve közegészségügyi felügyelő orvosok, rendőrfelügyelők stb.

Az említett főtisztviselőktől meg kell különböztetni azokat a magas rangú személyeket, akiknek a kinevezése a kormány diszkrecionális jogkörébe tartozik.⁷⁴

12. Reformok

A közigazgatási reformokat általában jelentős társadalmi, gazdasági krízisek váltották ki. Az V. köztársaság óta lezajlott reformok több hullámát különböztethetjük meg.⁷⁵ A legutóbbi reformcsomag (1997–2007) már nem az első kísérlet volt a költségvetési tervezés megújítására. Új költségvetési tervezési mechanizmust vezettek be (*Loi organique sur la loi des finances – LOLF*), amelynek az a lényege, hogy a tervezést nem a bázisszemléletre, hanem a feladatokhoz kapcsolódó teljesítménycélokra helyezi, s ezzel növeli az erőforrások felhasználásának eredményességét és átláthatóságát. A LOLF hatással volt az emberierőforrás-gazdálkodásra is. Jelentős mozgásteret biztosított a vezetők számára az erőforrások felhasználásában, különböző értékelési mechanizmusokkal kiegészítve.

A közpolitikák általános felülvizsgálatának programjához (*Révision Générale des Politiques Publiques*) kapcsolódóan bevezették azt, hogy a nyugdíjazás miatt megüresedett álláshelyeket kötelező legyen belső mobilitás útján betölteni. Ez azt jelentette, hogy a nyugdíjba vonulás miatt megüresedett három álláshelyből kettőt

⁷⁴ Számuk kb. 500. Vö.: [l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984](#).

⁷⁵ OECD 2012: 245–248.

nem lehet új felvétellel betölteni, a hiányzó munkaerőt belső mobilitással kell biztosítani. A létszámszámzárlat 2011–2013 között százezer álláshely megszüntetéséhez vezetett.⁷⁶ Felső vezetői szinten bevezették a teljesítményalapú ösztönzést.⁷⁷

Ezek az intézkedések ugyan nem hoztak áttörést a korábbi státuszszabályok megváltoztatásában, de megerősödött a teljesítményszemlélet a továbbképzésben és a díjazásban egyaránt.

Egyre gyakrabban merült fel, hogy a változásokhoz való rugalmasabb alkalmazkodás érdekében át kell alakítani az emberierőforrás-gazdálkodást. Ezt azonban gátolta a rendszer két tradicionális eleme: a versenyvizsga és a foglalkoztatási védelem. Mindkét jogintézményt a pártatlan közigazgatás megőrzendő garanciájának tekintik. Ugyanakkor világosan látni kellett, hogy a pénzügyi, gazdasági válságok kezelése, a költségvetési egyensúly helyreállítása felértékelte a közigazgatással szemben támasztott hatékonyság- és teljesítménykövetelmény jelentőségét, amelyeknek egyik sem tudott megfelelni.

Jelenleg a közszolgálat gyökeres átalakítását célzó reformintézkedések megvalósítása zajlik (*Transformation de la fonction publique*).⁷⁸

12.1. Egyszerűbb és rugalmasabb humánerőforrás-gazdálkodás

Nagyobb önállóságot adnak a munkáltatóknak. Folyamatossá teszik a szociális párbeszédet, és jobban figyelembe veszik a kompetenciaigényeket. Ezek érdekében egységesítik a szociális párbeszéd rendszerét. Megkönnyítik a kérelemre történő áthelyezést. Az országosan szervezett versenyvizsgákon helyi pozíciók betöltése is megpályázható, ami azt jelenti, hogy a versenyvizsga előtt már ismert, sikeres vizsga esetén hová fogják beosztani a köztisztviselőt (*concours national à affectation locale*). Átláthatóbbá teszik az egyéni karrierrel kapcsolatos munkáltatói döntéseket. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével a munkáltató könnyebben juthat hozzá egészen speciális szakmai kompetenciákhoz.

⁷⁶ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique; LAFARGE 2010: 764.

⁷⁷ ROUBAN 2008: 3.

⁷⁸ A reform három célkitűzéséhez lásd L'essentiel de la loi de #transformation de la fonction publique, 20 mesures pour transformer la fonction publique.

A munkáltató projektekre szóló szerződést is köthet (*Contrat de projet*) a projekt finanszírozásától, illetve időtartamától függően. Ha valamilyen okból kifolyólag a projekt hamarabb ér véget, s emiatt a munkáltató megszünteti a szerződést, a „munkavállaló” speciális anyagi juttatásra jogosult (*indemnité spécifique*).

12.2. Új jogok

Több olyan jogosultságot is bevezettek, amely eddig csak a versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ilyen például a közös megegyezéses jogviszony-megszüntetés (*rupture conventionnelle*). A munkáltatóval kötött megegyezés alapján a köztisztviselő anyagi támogatást kaphat egyéni vállalkozás elindításához (*indemnité de rupture, l'allocation de retour à l'emploi*). Bizonyos feltételek esetén az egy évnél rövidebb határozott idejű szerződés lejártával anyagi juttatás jár, hogy ezzel is segítsék az új munkahely keresését (*prime de précarité*). Az összeférhetetlenség feloldásával megengedték, hogy a részmunkaidős köztisztviselői tevékenység mellett vállalkozói tevékenységet is ellásson a köztisztviselő legfeljebb négy évig. Ennyi idő alatt általában már eldől, hogy életképes-e a vállalkozás. A vállalkozás finanszírozásához anyagi juttatások vehetők igénybe. Egyéves fizetett szabadság igényelhető hozzátartozó ápolása céljából, ez eddig csak a versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ha átszervezés miatt megszűnik az álláshely, és helyben másikat nem tudnak felajánlani, akkor a prefektus másik állami szervnél, de helyben betölthető másik pozíciót ajánlhat fel.

12.3. Példamutató közszolgálat

Gyakran előfordul, hogy valakinek a korábbi életútja érdekkonfliktussal kapcsolatos etikai dilemmát vet fel köztisztviselői kinevezésekor. Ilyenkor a közélet átláthatóságáért felelős hatóság (*la Haute autorité pour la transparence de la vie publique*) adhat véleményt kérelemre az összeegyeztethetőségről. Kedvezőtlen vélemény esetén nem történhet meg a kinevezés. Párhuzamos intézkedések segítik a hátrányos helyzetűeket a versenyvizsgával kapcsolatban.

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

13.1. Közszolgálati tehetségprogram

A program célja, hogy segítséget nyújtson a fiataloknak a közszolgálatba belépésre. A tapasztalatok azt mutatják, hogy sokan azért nem választják a közszolgálatot, mert nincs elég információjuk a lehetőségekről, illetve visszarettennek a versenyvizsga megmérettetésétől. Egy 2016-os tanulmány szerint az egyetemi hallgatóknak csak a 10%-a tervezi, hogy a közszolgálatban fog dolgozni, 21%-uk úgy gondolja, hogy a versenyvizsgák túlságosan szelektívek, 17%-uk pedig nem tartja magát elég képzettnek ahhoz, hogy sikerrel szerepeljen a versenyvizsgákon.

A felmérések azt is mutatják, hogy növekedett a közszolgálat belterjessége. A vezetők társadalmi származása nem képezi le a szűkebb társadalmi környezet összetételét. Átlagosan 73% azoknak a tanulóknak az aránya, akiknek a szülei magas társadalmi osztályba tartoznak vagy értelmiségi foglalkozásuk van. A tehetségek bevonása érdekében indították el a több intézkedésből álló tehetségkutató programot: *le plan Talents du service public*.⁷⁹

13.1.1. Közszolgálati „tehetségkör” (*Cordée du service public*)⁸⁰

Az Ifjúsági és Oktatási Minisztérium által kidolgozott országos program közszolgálati változatáról van szó. A program keretet kíván adni a felsőoktatási intézmények (*Université, Grande École*), valamint a középiskolák (*collège ou lycée*) közötti partnerségnek. A teljes országot lefedi. A partnerségben részt vevő intézmények „tehetségköröket” alkotnak. Jelenleg országosan mintegy 800 tehetségkörben kb. 200 ezer fiatal támogatása zajlik. A „tehetségkör” vezetője (*tête de cordée*) valamelyik egyetem, *grande école*, közszolgálati iskola vagy olyan gimnázium, amelynek felsőoktatási felvételre előkészítő osztálya van. Ugyanahhoz a tehetségkörhöz több gimnázium és egyetem is csatlakozhat.

⁷⁹ Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes.

⁸⁰ Guide méthodologique à destination des têtes de cordées.

A személyre szabott szakmai orientációs tanácsadás keretében különböző tevékenységek valósíthatók meg. Így például felsőoktatási intézmények, kutatólaboratóriumok megismertetése, múzeumlátogatás, részvétel konferenciákon és tudományos műhelyekben, digitális alkalmazások bemutatása, különböző szakterületek felfedezése, felkészítés nyilvános szereplésre, a szóbeli, írásbeli kifejezőképesség fejlesztése, inspiráló találkozók szervezése, mentorálás, felügyelt tutorálás egyetemi hallgatók közreműködésével. Ez utóbbi támogatására kifejlesztettek egy *online* oktatási platformot annak eszközéül, hogy a tutor és a tutorált hallgató egymással kapcsolatba kerüljön.

A partnerek számára nincs kötelező program. A tevékenységeket a tanulók sajátosságaihoz, különösen életkorukhoz, fejlődési igényeikhez, valamint a területi jellemzőkhöz és erőforrásokhoz, illetve a vezető szerepet betöltő felsőoktatási intézmény kapacitásához igazítják.

A gimnáziumok pedagógiai szakértőinek bevonása kulcskérdés. A tanárok feladata, hogy kiválasszák azokat a tanulókat, akik számára a program előnyös lehet. Nekik kell meghatározniuk a kiválasztott tanulók szükségleteit, amelyek alapján megtervezhető a számukra felajánlott támogatás megtervezése.

A „tehetségkörök” program a középiskolák negyedik osztályosait célozza meg. A tanulók részéről önkéntes a részvétel. Nemcsak a legkiválóbbaknak tartják fenn, az a cél, hogy minél többen vegyenek részt. A programot elsősorban a kiemelt oktatási területeken vagy hátrányos helyzetű városrészekben (*les quartiers dits «prioritaires» de la politique de la ville*) indítják el.

A „tehetségkörök” szervezését és működtetését a kormányzati szervek is támogatják: területi szinten egyfelől az oktatásigazgatási szervek (*Académie, services départementaux*), másfelől a prefektúrák.

13.1.2. Felvételi előkészítők (*Prépas Talents*)

A felvételi előkészítők célja az, hogy a felsőoktatási intézményekben tanulók minél eredményesebben szerepeljenek a vezetői beosztásokra kiírt versenyvizsgákon. A 2022-es tanévben közel 2000 hely állt rendelkezésre. Felvételi előkészítőket az ország egész területén, közszolgálati iskolákban, egyetemeken, politikai tanulmányok intézeteiben lehet szervezni. A hallgatókat interjú alapján választják ki. A képzést gyakorlati szakemberek (vezető köztisztviselők) nyújtják, egyéni tutorálás keretében.

A felvett hallgatók a képzés ideje alatt 4000 eurós külön ösztöndíjat kapnak, ezen felül szállásra és étkezésre is igényt tarthatnak.

13.1.3. A versenyvizsga lehetőségének fenntartása

Az egészségügyben, a szociális igazgatásban, a rendvédelemben, valamint a büntetés-végrehajtásban a felvételi előkészítőn részt vett hallgatók 10-15%-a lehetőséget kap arra, hogy versenyvizsgára jelentkezzen.

13.2. Egyéniesített, közvetlen HR-támogatási platform⁸¹

Az oktatási tárca kifejlesztett egy HR-támogatási platformot (*proxiRH*), amely lehetővé teszi, hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügyi támogatást. Az alkalmazás segítségével a munkáltató jobban figyelembe tudja venni a személyi állomány elvárásait, s ezzel saját személyügyi tevékenységét is fejleszteni tudja.

A rendszer célja, hogy személyre szabottan támogassa és nyomon kövesse a munkatársak karrierútját. A platform a nap 24 órájában elérhető. A megadott információkat bizalmasan kezeli, és garantálja, hogy a válaszadás vállalt és ellenőrzött határidőn belül történjen.

A helyi HR célja a munkatársak karrierútjának személyre szabott támogatása és nyomon követése. Ennek érdekében a HR-tanácsadó személyre szabott támogatást nyújt, és gondoskodik arról, hogy a hozzá küldött kéréseket gyorsan és hatékonyan kezeljék. A platform lehetővé teszi, hogy a köztisztviselő írásban vagy személyesen *online* lépjen kapcsolatba a HR-tanácsadóval időpont-egyeztetést követően.

A személyes oldalakon kérdések tehetők fel, találkozók tervezhetők, nyomon követhető a tervek előrehaladása, a HR-tanácsadóval folytatott megbeszélés dokumentálható, szakmai profil állítható fel és bővíthető, valamint dokumentumok archiválhatóak.

Az egyéni tanácsadás irányulhat a szakmai életút tervezésére. Ehhez a szakmai fejlődést segítő tervek elkészítéséhez, szakmai kompetenciák felméréséhez, karriermérleghez, alkalmassági és motivációs elemzésekhez kapható támogatás.

⁸¹ Plateforme de ressources humaines de proximité.

Az igények azonosítását követően a HR-tanácsadó mozgósítja az illetékes szakembert.

Az egyéni tanácsadás keretében a képzési igények elemzése is elvégezhető. Ennek keretében a köztisztviselő tájékoztatást kap a jogi szabályozásról, felméri a képzési igényeit, s elkészítik a képzési fejlesztési tervét.

A rendszer segítséget nyújt a munkahelyi konfliktusok megelőzéséhez, illetve kezeléséhez is. A HR-tanácsadó mediációt végez az érintett felek között, és nyomon követi a helyzet alakulását.

Felhasznált irodalom

- BILAND, Émilie (2018): Vers un Big Bang dans la fonction publique? *Horizons Publics*, (6), 76–81.
- EYMERI, Jean Michel (1986): De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française. *Presse de la FNSP*, 9–11.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Pécs, doktori értekezés.
- HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(3), 74–103.
- LAFARGE, François (2010): La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 755–774. Online: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm (2018. október 27.).
- LAFERRIÈRE, Édouard (1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. II, 1er éd., Párizs: Berger-Levrault.
- PAPHÁZI Tibor (1993): A német egyesületi modell és kialakulása. *Szociológiai Szemle*, 3(3–4), 101–119.
- PEISER, Gustave (2012): *Droit de la fonction publique*. Párizs: Dalloz.
- PELET, De la Lozère (1833): *Opinions de Napoléon*. Párizs: Firmin Didot frère.
- ROUBAN, Luc (2008): *La réforme de l'État et son contexte: Réformer l'État: pourquoi et pour quoi?* La réforme de l'État, Cahiers français n° 346. La Documentation française.

Jogszabályok

Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.
Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

[Circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique.](#)

Circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat.
Online: [Circulaire du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État](#)

Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.
Décret n° 84-588 du 10 juillet 1984.

Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

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

Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

[Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 \(article 22\) pour les fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'Etat.](#)

[Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 \(articles 18 à 26\) pour les fonctionnaires territoriaux.](#)

[Décret n° 2008-824 du 21 août 2008 \(article 25 à 27\) pour les fonctionnaires hospitaliers.](#)

Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat.

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

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

[Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.](#)

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

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

Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022. Online: [Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022 | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

Le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Loi no 84-16 du 11 janvier 1984.

[Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#)

Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9.

Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Un décret en Conseil des ministres.

Dokumentumok, internetes hivatkozások

20 mesures pour transformer la fonction publique. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/20-mesures-pour-transformer-la-fonction-publique.pdf

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

Défense mobilité program. Online: www.defense-mobilite.fr/

Guide méthodologique à destination des têtes de cordées. Online: [Guide méthodologique à destination des têtes de cordées | enseignementsup-recherche.gouv.fr](#) (2022. szeptember 25.).

L'essentiel de la loi de #transformation de la fonction publique. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/presentation-synthetique-de-la-loi-de-TFP.pdf

La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

Livre blanc sur la fonction publique.

Ministère de la fonction publique (2016): *Être recruté dans la fonction publique, 2016.*

Missions. Online: [Missions | Institut national du service public | INSP](#)

OECD (2012): *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique: France. Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques.* Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. Párizs: OECD Publishing.

Plateforme de ressources humaines de proximité. Online: [proxiRH \(ac-lyon.fr\)](#)

Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public.

Suppression de l'ENA, création de l'ISP: vers une réforme de la formation des cadres de l'État. Online: [Suppression de l'ENA: réforme de la formation des cadres de l'Etat | vie-publique.fr](#)

Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes. Online: [Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

Vákát

IV. fejezet

Nemzetközi trendek

Bevezetés

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

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

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

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

¹ DE FORGES 1986; ZILLER 1993; GYÖRGY 1998.

² LIPPERT–UMBACH 2005: 82.

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

⁴ HAZAFI 2021.

1. Közjogi dereguláció, decentralizáció

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

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

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

⁵ DEMMKE 2010: 9.

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

⁷ PETROVICS 2019: 86–113.

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

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

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

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

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

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

⁸ KUN 2018.

⁹ HAZAFI 2014.

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

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

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

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

¹⁰ GRÉGOIRE 1954: 26–27., 32.

¹¹ BERTHÉLEMY 1933: 56–59.

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

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

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

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

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

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

¹⁶ VEDEL–DELVOLVE 1958: 1110.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ GYÖRGY 2019.

²¹ PAKSI-PETRÓ 2020: 281.

²² LINDER 2007.

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

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

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

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

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

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

²³ PAKSI-PETRÓ 2020: 282.

²⁴ HAZAFI 2019: 77.

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

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

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

²⁵ PAKSI-PETRÓ 2020: 282.

²⁶ PAKSI-PETRÓ 2020: 283.

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

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

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

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

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

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

2. Fejlődés a munkaköralapú rendszerek felé

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

³⁰ GyÖRGY 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ HAZAFI 2020: 413–438.

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

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

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

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

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

³⁵ Cabinet Office 2013.

³⁶ Développement et support.

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

3. Léteznek-e még közszolgálati modellek?

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

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

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

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

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

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

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

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

Felhasznált irodalom

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

³⁷ ONGARO–BELLÉ 2009: 817–839.

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

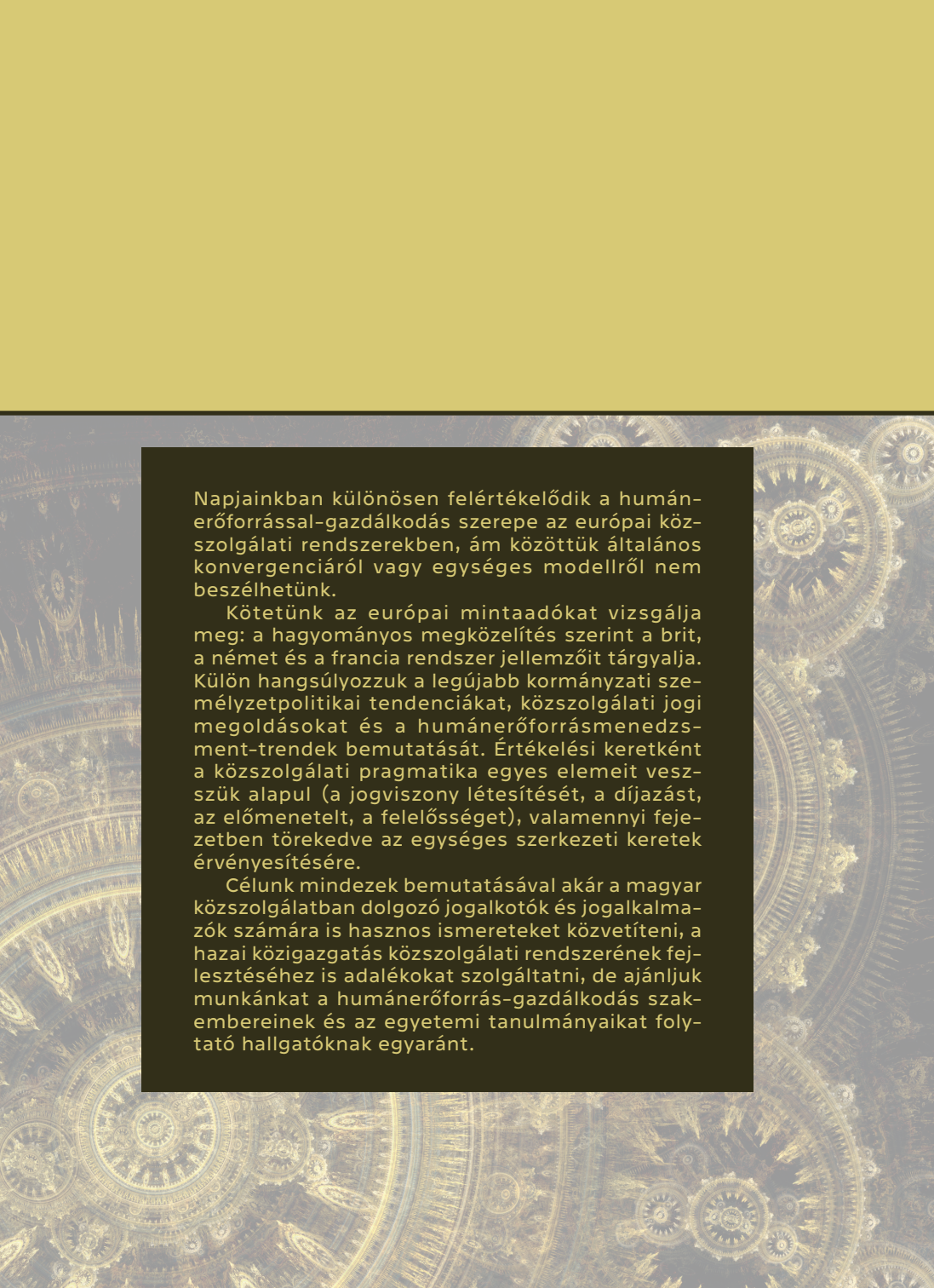
- DEMME, Cristoph (2010): Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *Eipascope*, (2), 5–11.
- DEMME, Cristoph – Thomas HENÖKL – Timo MOILANEN (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. Maastricht: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

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

Egyéb dokumentumok

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

Vákát



Napjainkban különösen felértékelődik a humán-erőforrásal-gazdálkodás szerepe az európai közszolgálati rendszerekben, ám közöttük általános konvergenciáról vagy egységes modellről nem beszélhetünk.

Kötetünk az európai mintaadókat vizsgálja meg: a hagyományos megközelítés szerint a brit, a német és a francia rendszer jellemzőit tárgyalja. Külön hangsúlyozzuk a legújabb kormányzati személynzetpolitikai tendenciákat, közszolgálati jogi megoldásokat és a humán-erőforrás-menedzsment-trendek bemutatását. Értékelési keretként a közszolgálati pragmatika egyes elemeit vesszük alapul (a jogviszony létesítését, a díjazást, az előmenetelt, a felelősséget), valamennyi fejezetben törekedve az egységes szerkezeti keretek érvényesítésére.

Célunk mindezek bemutatásával akár a magyar közszolgálatban dolgozó jogalkotók és jogalkalmazók számára is hasznos ismereteket közvetíteni, a hazai közigazgatás közszolgálati rendszerének fejlesztéséhez is adalékokat szolgáltatni, de ajánljuk munkánkat a humán-erőforrás-gazdálkodás szakembereinek és az egyetemi tanulóitokat folytató hallgatóknak egyaránt.