



Hazafi Zoltán

---

## Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban

**Patterns, Models and Trends of Public Service across EU Member States**

### Absztrakt

Tanulmányomban a közszolgálati minták, modellek kialakulásával, jellemzőivel, a mintaadó és mintakövető országok közötti kapcsolattal, valamint az EU-tagállamok személyzeti rendszereinek fejlődési trendjeivel foglalkozom. Ez utóbbi kapcsán vizsgálom az átmenet folyamatát a karrierrendszerekből a munkaköri rendszerekbe, valamint közjogi deregulációt. Abból a szempontból kategorizálom az egyes országokat, hogy milyen irányba fejlődnek, s az átmenet melyik szakaszában tartanak. Az országok vizsgálatához felhasználtam a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhelye (közszolgálati kutatóműhely) által 2018-ban végzett kutatás eredményeit<sup>1</sup>, amelyeket kiegészítettem a cseh Belügyminisztérium 2020-ban készített összehasonlító elemzésével.

**Kulcsszavak:** közszolgálati jog, karrier rendszer, munkaköri rendszer, közszolgálati modell, Európai Unió

### Abstract

This paper examines various public service models with special regard to their evolution defining characteristics and patterns. It displays the dynamics between trendsetter and follower countries and reviews the trends of the HR development of EU Member States. Regarding the latter, it analyses the transition from career-based system to position-based ones as well as the deregulation

---

<sup>1</sup> A kutatási jelentés csak kézirat formájában érhető el, ezért hivatkozásaim az országot és a kutató nevét jelzik. Jelen tanulmány is az említett kutatás eredményeire épül.

of public law. The basis for categorization is direction of progress and current stage of transition. The paper builds on the findings of the Public Service Law and HR Research Centre of the Hungarian University of Public Service (2018).

**Keywords:** public service law, career-based system, position-based system, Public Service model, European Union

## Európai közszolgálati minták – közszolgálati modellek

Többféle állásponttal lehet találkozni a szakirodalomban, hogy milyen európai közszolgálati minták különböztethetők meg. A leginkább elfogadott a porosz-német, a francia és angolszász felosztás (De Forges, 1986; Ziller, 1993; György, 1998; Lőrincz, 2010; Gajduschek, 2008), de van olyan nézet, amely a skandináv országokat is önálló modellnek tekinti (Lippert & Umbach, 2005; Linder, 2010). Találkozhatunk az európai térségek szerinti kategorizálással is, amely a kontinentális, angolszász, északi (skandináv), kelet-európai, valamint dél-európai (mediterrán) mintákat különbözteti meg (Kuperus & Roda, 2010; Haláskova, 2015; Demmke, Henökl & Moilanen, 2008; Szamel, Balázs, Gajduschek & Koi, 2011). Minden kategorizálás problémája, hogy mennyire homogének az egyes ország csoportok. Például az önálló térségi modellnek tekintett kontinentális országok eltérően értelmezik a foglalkoztatási biztonságot, mégis ugyanabba a csoportba tartoznak (Demmke, 2010).

Az egységes álláspont hiánya, illetve az egymást árnyaló kategóriák arra utalnak, hogy számos bizonytalanságot rejt az egyes európai országok közszolgálati rendszereinek közös jellemzők alapján történő osztályozása.

Ez egyrészt annak tulajdonítható, hogy ma már a bonyolult kölcsönhatásoknak köszönhetően egyik államot sem lehet egyértelműen valamelyik modellhez sorolni, és a valóságban sokkal inkább jellemző, hogy tértől és időtől függően más és más minta hatása érvényesült 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 modellhez való kötődés továbbra is fennmaradt, például Spanyolországban a corps (cuerpos), Portugáliában, Olaszországban a versenyvizsga (concours) mintáját követik.

Másrészt azért sem lehet „tisztá mintákban” 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 (posztszocialista) örökség, az uniós elvárásokhoz való igazodás közös kereteket adtak ugyan, mégis eltérő mintákat, rendszer-megoldásokat találunk a térség országaiban. Még a gyakran közös történelmi, földrajzi egységként emlegetett balti államokat sem lehetséges egységesen kategorizálni. Észtország a New Public Management (NPM) által orientált közszolgálati jogalkotás mintapéldájává vált (Ministry of the Interior Prague, 2020), míg Litvániát sokáig a weberi érdemalapú rendszer jellemezte, s még a mostani munkaköri rendszer is megőrzött jó néhány karrierelemet (Kun, 2018).

A magunk részéről a porosz-német, a francia és angolszász megkülönböztetést vesszük alapul, mivel ezeket akár a közszolgálat archetípusainak is vehetjük abban az értelemben, hogy a professzionális közszolgálat gyökerei alapvetően ehhez a három mintához nyúlnak vissza.

Az említett három archetípus közötti alapvető különbség gyökere az állam és az uralkodó egymáshoz való viszonyára vezethető vissza. Az angolszász fejlődésben nem következett be az állam és az uralkodó szétválása, ezért a köztisztviselők a Korona szolgálói, s ez határozta meg speciális helyzetüket. Az uralkodó ugyanis immunitást élvezett, felelősségre nem lehetett vonni (Dicey, 1902). A királyt nem idézhették meg a saját bírósága elé, ezért a szolgálója sem perelhette őt, még akkor sem, ha lett volna szerződése. A crown servant kizárólag a Korona jóindulatából került alkalmazásra, de egyúttal a királyi előjognak számító dismiss at will alkalmazásával bármikor el lehetett bocsátani. Ez az oka annak, hogy a parlament nem alkotott rájuk speciális státuszszabályokat, önmagában a Korona szolgálata teremtett számukra speciális „jogállást”. Egyedül a Civil Service Code – amely nevével ellentétben nem törvény, hanem a Head of the Civil Service által kiadott útmutató – tartalmaz köztisztviselői magatartási és etikai szabályokat (URL1).

Az európai kontinensen más irányt vett a fejlődés. Franciaországban első lépésként a 13–14. században kezdődött meg az állam szekularizációja. A pápával vívott harca során a világi hatalom kinyilvánította, hogy nem csupán Isten kegyelméből uralkodik, hanem saját autoritása van. Uralkodása a közjót szolgálja, ezért meg kell különböztetni az uralkodói előjogok gyakorlását az egyének tevékenységétől, vagyis a közt a magántól.

Következő lépésként egyre inkább külön vált az állam az uralkodó személyétől. „*A király személye változhat ugyan, de az állam attól még tovább működik*” teória a 19. század végére valódi doktrínává vált (Le Pors & Aqchieri, 2015). Az egyre szélesebb körben társadalom- és gazdaságszervezői feladatokat magának vindikáló állam azonban csak abban az esetben tudta betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával való kapcsolatát teljes uralma alatt

tartotta. Ez az állam szolgálatában álló személy magánautonómiájának olyan mértékű korlátozását eredményezte, hogy a szolgálat az „egész egyéniségét” lefoglalta, igénybe vette (Magyary, 1942).

A közjogilag szabályozott státusz irányába történő fejlődés azt jelentette, hogy a jogviszony nem kötelmi alapon, hanem kinevezéssel létesült, a jogviszony tartalmát nem a felek megállapodása, hanem jogszabályok határozták meg (Duguit, 1922). Ennek köszönhetően a kontinentális fejlődés is eljutott a megkülönböztetett jogálláshoz, csak éppen nem a „szabályozatlanság”, hanem – ellenkezőleg – a speciális, normatív szabályok útján. Mindazonáltal a közjog-magánjog szétválása, egymáshoz való viszonyuk kialakulása nem egyetlen törvényszerűség, fejlődési irány alapján ment végbe (Kiss, 2019). A közjog-magánjog dichotómia más fejlődési utat járt be Franciaországban és Németországban (Leisner, 2007; Kiss, 2019). Az erős állami centralizáció viszont mindkét országban szerepet játszott a szabályozott közszolgálat kialakulásában.

Az úgynevezett „kisnémet” egység kialakulását követően a rendkívül erős állami centralizáció erősítette a mindig is széttagolt német területek egységes államiségbe vetett hitét. Ennek tudható be, hogy a korábban meghatározó jelentőségű Bayerische Hauptlandspragmatik (Wunder, 2005; Mélypataki, 2015) helyét a porosz közigazgatás vette át, meghatározva annak közszolgálati rendszerét is. Franciaországban szintén történelmi okai vannak az erős centralizációnak. A belső és külső háborúk megvívásához szükséges erőforrások biztosítása, a főváros hagyományos központi szerepe, a napóleoni egyeduralkodó rendszer, a közigazgatás uniformizálása, valamint a világháborúk utáni újjáépítést célzó állami beavatkozás egyaránt az állam központosítását erősítették (Lőrincz, 2003).

Mindhárom modell jellemzője a közszolgálat magas társadalmi státusza. A köz igazgatásának megszervezése összefüggött a hatalomgyakorlással, a központi hatalom uralmának fenntartásával. Ehhez nem egyszerűen „munkavállalókra”, hanem a hatalommal szövetséges társadalmi rétegre volt szükség. A szövetség megteremtését egyfelől garantált előjogok, kiváltságok, másfelől számonkérhető hűség, lojalitás, engedelmesség biztosította. Mindez táptalajul szolgált az elitista szemlélet, illetve az önálló hatalmi tényezői szerepre aspiráló bürokrácia kialakulásához (Ruiz, 2017).

Érdemes megvizsgálni, hogy az egyes országok milyen mintákat vettek át a modellt adó államoktól.

Az angolszász modellhez tartozó Nagy-Britannia, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok közös jellemzője a politikai semlegeséget biztosító intézményrendszer, valamint a munkakör- és teljesítményalapú díjazás (Linder, 2010).

A politikai semlegesség a 19. század végére vált általános követelménnyé Nagy-Britanniában (Gajdusчек, 2008), amelynek intézményi garanciáját a köztisztviselők kinevezésében és felmentésében meghatározó szerepet játszó Civil Service Commission (CSC) nyújtotta. Létrehozásának indokaként a favoritizmuson alapuló kinevezés megszüntetését és a közügyeket jól intéző, állandó, eredményes, a minisztereknek megfelelően alárendelt, de elegendő függetlenséggel, önálló személyiséggel, kapacitással, tapasztalattal rendelkező köztisztviselőkből álló személyi állomány megeremtését jelölték meg. *„A dolgok jelenlegi állása szerint bizonyossággal kijelenthetjük, lehetetlen jól intézni a közügyeket állandó és eredményes, a minisztereknek megfelelően alárendelt tisztviselők segítségével nélkül, akik közvetlenül a Koronának és a parlamentnek felelnek cselekedeteikért, ugyanakkor elegendő függetlenséggel, önálló személyiséggel, kapacitással, tapasztalattal rendelkeznek ahhoz, hogy tanácsaikkal támogassák, – bizonyos mértékben – befolyásolják feletteseiket”* (Hennessy, 1989; Juillet & Rasmussen, 2008).

A CSC-hez hasonló intézményt hoztak létre az Egyesült Államokban is a politika zsákmányrendszer megszüntetésére. A kongresszus 1883-ban fogadta el az érdemalapú kiválasztásról szóló törvényt (Pendleton Act). Majd Ausztráliában és Új-Zélandon is hasonló intézményrendszert alakítottak ki (1902, 1912) (Halligan, 2003). A sorból Kanada sem maradt ki, 1908-ban hozták létre a kanadai Közszolgálati Tanácsot (Commission du service civil) (Juillet & Rasmussen, 2008).

A 20. század elejére a közszolgálati tanács általánosan intézményesült az angolszász kultúrkörhöz tartozó valamennyi fejlett országban. Garanciális jelentőségét mutatja, hogy kinevezési aktivitását a karrierrendszer fokmérőjének is tekintik. Minél nagyobb arányban kapják kinevezésüket a köztisztviselők a tanácstól, annál inkább garanciákkal védett a politikasemleges, érdemalapú működés (Gajdusчек, 2008).

A svéd mintára létrehozott ügynökségek jelentős változást eredményeztek a brit kormányzati személyzetpolitikában. A szervezeti autonómiával együtt járt a munkáltatói jogok minisztériumoktól ügynökségekhez történő telepítése. Ebben a decentralizált rendszerben a minisztériumok, ügynökségek önállóan alakítják ki saját díjazási rendszerüket, biztosítva az illetmény és a teljesítmény, valamint a felelősség összekapcsolását. Ugyanakkor több garanciális jogintézmény is működik. A díjazási rendszert háromévente felül kell vizsgálni az Egyenlő Esélyek Bizottságának útmutatása szerint, illetve figyelemmel kísérik az illetményeket, hogy azok ne emelkedjenek gyorsabban, mint a munkabérek (Civil Service Pay Review).

A közös modell közös problémákat is jelent. A 2008-as pénzügyi, gazdasági válság időszakában különösen kiütköztek a decentralizált HR működés

hátrányai. A nagyobb szervezeti autonómia, a feladatok kiszervezése a csúcspozíciók kontroll nélkülségéhez vezetett. Más országokkal összehasonlítva Nagy-Britanniában – és az Egyesült Államokban – nőttek a legnagyobb mértékben az illetmények közötti különbségek (Hutton, 2011). Mintegy húszszoros különbség alakult ki a legmagasabb és a legalacsonyabb bérek között. Ugyanakkor az adófizetők számára nem volt világos, hogy milyen teljesítmény igazolta a csúcspozíciókban az egyre növekvő béreket (Hutton, 2011). Ennek hatására Nagy-Britanniában és Kanadában az igazságosabb díjazási rendszer kialakítása vált a reformok központi témájává. Felmerült a kanadai mintára bevezetendő, úgynevezett kockázati díjazás (rémunération à risque, pay at risk), amelynek lényege, hogy a rendszeres havi illetmény meghatározott részét vissza kell fizetnie a magas beosztású köztisztviselőnek, ha az előre meghatározott teljesítménycélokat nem tudta teljesíteni. A teljesítménycélok túlteljesítése esetén azonban bónusz jár (Hutton, 2011).

Ausztráliában, ahol az NPM jelentős hatást gyakorolt a közigazgatás átalakítására a HR területén bevezették a szerződéses alkalmazást, a munkáltatói jogköröket legalsóbb szintre, a szervek vezetőihez telepítették, akik saját hatáskörben dönthetnek a bérekről és a munkafeltételekről. Ez magával vonta a normatív szabályozás leépítését.

A hagyományos, bürokratikus irányítási viszonyokat a szerződéses kapcsolatok rendszere váltotta fel. Szerződésben határozták meg, hogy a „kapcsolatban” milyen felelősséggel és jogokkal rendelkeznek a „felek”, illetve a biztosított költségvetési támogatásért cserébe milyen mennyiségű, minőségű és számonkérhető „terméket”, valamint szolgáltatást kell nyújtaniuk a köztisztviselő menedzsereknek. Ilyen kényszerítő körülmények között a teljesítésért szerződésben kötelezettséget vállalt bürokrata kevésbé értékelték az autonómiával együtt járó cselekvési szabadságot, sokkal inkább teherként fogták fel a teljesítménykényszert. A „hagyjuk a bürokratakat menedzselni” elv egyre inkább más értelmezést kapott: „*Kényszerítsük a bürokratakat, hogy menedzseljenek!*” (Shaw & Richet, 2012).

Az előre meghatározott és számonkért teljesítménykövetelmények hajszolása azzal járt, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentrálnak, s figyelmen kívül hagyták, hogy az elért eredmények nem önmagukban, hanem együttesen valósítják meg a szakpolitikai célok elérését. Az NPM ortodoxija egy olyan struktúrát eredményezett, amelyben a szervezeti fragmentáció, a partneri együttműködés és a koordináció hiánya lett a jellemző. Mindez azt váltotta ki, hogy másként kezdtek el gondolkodni a jövőbeni reformokról. A 2010-ben megjelent „*Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*” című jelentés a kiválasztási és munkafeltételek

uniformizálását, az ügynökség közötti együttműködés ösztönzését javasolja, s bár a jelentés kifejezetten ezt nem mondja ki, de közvetetten utal bizonyos mértékű centralizációra (Shaw & Richet, 2012).

Felvetődik a kérdés, hogy a tervezett ausztrál változások valóban új korszakot (post-new public management) nyitnak-e meg nemcsak az ausztrál közigazgatásban, hanem az angolszász országokban is, vagy az új reformintézkedések pusztán lokális korrekciót jeleznek? Mindkét állásponttal lehet találkozni. Az újabb „paradigmaváltás előtt állás” ausztrál képviselői leggyakrabban Mark H. Moore és John Benington „public value” elméletéhez nyúlnak vissza, amely szerint a társadalmi értékteremtés feltétele a közszolgáltatások társadalmi hasznosságának, céljainak tisztázása, amely alapján nemcsak az érintett egyén, hanem az egész társadalom szempontjából meghatározható, hogy a szolgáltatás milyen hozzáadott értéket képvisel, vagyis mekkora az egyéni és a társadalmi hasznossága (O’Flynn, 2009; Shaw & Richet, 2012). Ez azt feltételezi, hogy szoros kapcsolat jön létre a felhasználó és a szolgáltató között a közszolgáltatások közös, kreatív fejlesztésében (Benington, 2009). Ami leginkább megkülönbözteti a public value felfogását az NPM-től, az a párbeszéd, amelynek keretében az állampolgár és a köztisztviselő együtt határozza meg, hogy milyen szolgáltatásra van szükség.

Mások mértéktartóbbak, úgy gondolják, hogy egyelőre csak a retorikában tapasztalt eltávolodás még nem jelent nyílt szakítást az NPM-mel. Az 1990-es években kialakított struktúra változatlanul fennáll, a finanszírozás továbbra is az eredmények alapján történik, a teljesítményrationalizálás és a teljesítményalapú felelősség megmaradt a kormányzati prioritások között, a kiválasztás recentralizációja nem került napirendre, a kilátásba helyezett intézkedések inkább egy „puha”, mint sem egy „kemény” reformot vetítenek előre (Shaw & Richet, 2012).

A porosz-német modell egyik lényeges eleme a személyi állomány jogállásának kettéválása közjogi és magánjogi szabályozásra. Ennek gyökere a 19. századra vezethető vissza. Ekkor államosították a vasutat, különböző közösségi szolgáltatásokat hoztak létre. A közérdekű tevékenység ellenére – szemben a francia megoldással – az alkalmazottak magánjogi jogviszonyba kerültek, amelynek tartalmát munkaszerződés és kollektív szerződés határozta meg. A speciális, közjogi kinevezést csak azok számára biztosították, akik közhatalom gyakorlásában vettek részt. Ezt az elvet később a német alkotmányba is beépítették.

A duális szabályozási rendszert (Beamte, Angestellte) vette át a belga és az osztrák közszolgálat is. Ugyanakkor mindegyik országban jellemző a két-féle szabályozás közötti erős konvergencia. Németországban 15 év szolgálati idő után a szerződéses alkalmazottat is megilleti a foglalkoztatási védelem. Belgiumban kormánydöntés született az egységes szabályozásról



(Le projet du code de la fonction publique fédérale, 2018). Ausztriában jogszabály erejénél fogva a szerződés tartalmába automatikusan épülnek be bizonyos normatív előírások, például összeférhetetlenség, vagy a magánéletben tanúsított magatartás tekintetében. A szerződéses alkalmazottak a köztisztviselők-höz hasonló felmondási védelmet élveznek, ha már betöltötték 50. életévüket, és legalább tíz éve állnak munkaviszonyba (Hazafi, 2014). A jelentős közjogi beavatkozásnak köszönhetően a szerződéses alkalmazottak inkább tekinthetők kvázi köztisztviselőnek, mint munkavállalónak.

A kiválasztásnál a diploma minősítése és szintje meghatározó, a szenioritás-alapú előmenetelben az érdem és a teljesítmény is szerepet játszik.

A politikai semlegesség kötelezettség, mert a köztisztviselő az egész népet szolgálja, nem politikai pártokat (Bundesbeamtenengesetz, 2009), de a politikai tevékenység az arányosság és mértéktartás, valamint bizonyos korlátozások figyelembe vételével megengedett. Külön réteget képviselnek a „politikus köztisztviselők” (Politische Beamten), akiket a kormány szabadon kinevezhet és elbocsáthat. A köztisztviselőknek saját nyugdíjrendszerük van, nem sztrájkolhatnak.

A porosz-német hatás tradicionálisan még a spanyol és a luxemburgi szabályozásban mutatható ki.

A francia közszolgálat alapintézményei főleg a mediterrán országok gyakorlatában bukkannak fel. Napóleonhoz kötik a modell leglényegesebb elemének, a korporációknak a kialakítását, amely a közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar garanciája. „*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 tehessen rá senki könnyedén a kezét.*” (Pelet De La Lozère, 1833). A corpsok ezt a funkciójukat azzal töltik be, hogy tagjaik számára sajátosan szabályozott karrierutat, speciális besorolást és előmenetelt nyújtanak. Legfőbb erényeik közé tartozik az erős szakmai identitás, testületi szellemiség (l'état d'esprit), amelynek alapja a corpsok szerinti tagozódó képzési és továbbképzési rendszer. Ez arra vezethető vissza, hogy az elméleti és gyakorlati szakismeretek oktatása céljából a corpsok saját képző intézményeket, közszolgálati iskolákat (écoles d'application) alapítottak, mivel Franciaországban az egyetemek csak az általános elméleti tudást nyújtották.

A speciális oktatás a testületi szellemiség továbbörökítésének kiemelt szintévé vált. Ebben kiemelkedik az École Nationale d'Administration (ENA) szerepe, amelyet eredetileg a közigazgatás demokratizálása, a közigazgatás szélesebb néprétegek előtti megnyitásának szándékával hoztak létre 1945-ben, ennek ellenére igazgatási elitképzővé vált. Hallgatóinak csaknem 70%-a felső társadalmi osztályokból származik, s csak 5–7%-a munkás vagy alkalmazotti



családokból (Eymeri, 2006). A képzés demokratizálásának kudarca is hozzájárult ahhoz, hogy döntés született az ENA megszüntetéséről.

Más országokban is találhatunk az ENA-hoz hasonló képzőintézményeket, amelyek a tisztviselői gárda továbbképzésével, s ezáltal a rá jellemző testületi szellemiség erősítésével foglalkoznak. Ilyen a Civil Service College Nagy-Britanniában, az Institute of Public Administration (IPA) Írországban, a National School of Public Administration (KSAP) Lengyelországban, a Verwaltungsakademie des Bundes (VAB) Ausztriában, a Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium (BAkÖV) Németországban, a Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SPA) Olaszországban, az Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Spanyolországban.

Az erős testületi szellemiségre támaszkodva néhány „nagy corps” meghatározó befolyásra tett szert a francia közigazgatásban. Az öt legnagyobb társadalmi presztízzsel rendelkező corps: le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances, la Cour des Comptes, les ingénieurs des Mines, les ingénieurs des Ponts et Chaussées. (Eymeri, 1986) Hatalmi pozíciójukat a corpsok tagjai által gyakorolt jelentős hatáskörök (jogviták eldöntése, pénzügyi, igazgatási ellenőrzés, tanácsadás, nagy rendszerek, szolgálatok működtetése, kormányzati koordináció, kormányképviselés) alapozták meg, amely különös társadalmi státusszal, az élthez való tartozás érzésével, illetve a versenyen alapuló kiválasztás nyújtotta erős szakmai legitimitással társult (Gournay & Kessler, 1988). A közvélekedés a Conseil d'Etat (Államtanács), az Inspection des Finances (Pénzügyi Felügyelet) és a Cour des Comptes (Számvevőszék) tagjait a legnagyobb társadalmi elismertségű corpsok (grands corps) között tartja nyilván, de a diplomáták és a prefektusok is a legelismertebbek közé tartoznak (Kessler, 2005).

A spanyol „cuerpos” rendszer szintén a francia corpsok mintáját követi (Linder, 2010).

A francia modell másik meghatározó eleme a versenyvizsga (concours). Tömeges versenyvizsgákat szerveznek Olaszországban, ahol az alkotmány rögzíti a versenyvizsgaalapú kiválasztás elvét, Gyakoriak a „megaversenyvizsgák”, amelyeken az ország minden részéről érkező több ezer jelentkező kel versenyre néhány meghirdetett állás elnyeréséért. Nincs ez másként a versenyvizsga őshazájában sem, de ezt a kiválasztási módszert alkalmazza Görögország, Luxemburg, Portugália és Belgium is. Ugyanakkor Belgiumban egyre szélesebb körben alkalmazzák a kompetenciaalapú kiválasztást is (OECD, 2012).

A besorolás és a munkakör szétválasztása a rugalmasság és a stabilitás ötvözésének az alapja. A besorolás a kinevezéssel „jár”, vagyis azt a munkáltató egyoldalúan nem módosíthatja. Ugyanakkor a munkakört szabadon megállapíthatja, amely azt jelenti, hogy az igényeknek megfelelően bármikor módosíthatja is.

Ez azonban nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát, besorolását. A köztisztviselő elbocsátásához nem elegendő a munkáltatói intézkedés, ahhoz törvényt kell alkotni. A besorolás és a munkakör szétválasztásának francia modellje valamennyi karrierrendszerű ország jellemzőjévé vált.

A francia közszolgálat legutóbbi innovációja összefügg a munkaköralapú embererőforrás-gazdálkodás elterjedésével. Hosszú ideig a minisztériumok nem rendelkeztek hosszú távú utánpótlás-politikával, nem kezelték a demográfiai folyamatokat, s nem készültek fel a tömeges nyugdíjba vonulásra. Hiányzott a munkaerőigények elemzése és előrejelzése. Ezzel párhuzamosan a versenyképesség lerontása nélkül a közszolgálat hosszú távú finanszírozása fenntarthatatlanná vált (Institut Montaigne, 2014; Génération libre, 2014). A köztisztviselők aktív munkavállalóhoz viszonyított aránya megközelítette a 22%-ot. (2017-ben 21,91%) (OCDE, 2019). A GDP arányos közigazgatási költségek az összes OECD-ország közül itt a legmagasabbak (2018-ban 56,13%) (OCDE, 2019). Az államadósság GDP-hez mért aránya a hetvenes és a kétezres évek között 21%-ról 64,2%-ra növekedett (Rouban, 2008). A költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében 2009-től kezdődően a nyugdíjazás miatt megüresedett pozíciók egy részét zárolták (Rouban, 2008). A létszám tervezésének technikája (barèmes de charges) túlzottan merev volt ahhoz, hogy a rendelkezésre álló létszámot a szakpolitikai prioritások, illetve azok változása szerint osszák szét a szervezeteken belül.

Mindezek a kihívások azt diktálták, hogy olyan létszámgazdálkodási mechanizmust alakítsanak ki, amelynek keretében hosszú távon biztosítható a feladatok és a munkaerőigény összehangolt tervezése. Ennek lehetőségét az emberi erőforrás tervezési módszer (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences – GPEEC) kínálta.

A GPEEC lényege, hogy adatokkal különböző jellemzők (például létszám, életkor, szolgálati idő, iskolai végzettség stb.) alapján leírhatóvá teszi a személyi állományt, előre jelzi a létszám közép és hosszú távú, természetes fejlődését (kilépés, belépés, nyugdíjba vonulás, tartós távollét stb.), kimutatja a stratégiai célokhoz kapcsolódó humánerőforrás-igényt, munkakörök és kompetenciák szerint támogatja olyan cselekvési tervek kidolgozását, amelyek a humánerőforrás-igények közötti különbségek csökkentését (képzés, előmenetel, mobilitás, felvétel) célozzák.

A GPEEC közszolgálatban történő bevezetésének szándéka már az 1990-es években megfogalmazódott. Több kormányzati jelentés is foglalkozott vele, mint a közmenedzsment valódi megújításának eszközével (Rigaudiat, 1994; Join-Lambert et al., 1996). Kormányzati módszertani útmutatók készültek (Vallemont, 1996), s egyre több minisztériumban és egyéb kormányzati szervnél

vezették be. Elsőként a Honvédelmi Minisztérium alkalmazta. Ennek két oka volt. Egyrészt a személyi állomány jelentős földrajzi mobilitása miatt tervezni kellett az utánpótlást, s ez a munka összetettségét, módszerét tekintve meghaladta a nyugdíjazás miatt kieső köztisztviselők pótlásához szükséges rutinszerű tervezés kereteit. Másrészt a hivatásos állomány egyes tagjait fizikai, egészségügyi állapota vagy karriermódosítása miatt leszerelték, s civil munkakörökbe helyezték át. Ehhez viszont munkaköralapú HR működést kellett kialakítani.

A stratégiai munkaerőtervezés bevezetése a karrierrendszer és a munkaköralapú emberierőforrásgazdálkodás ötvözésének sajátosan francia modellje.

## Személyzeti rendszerek fejlődésének iránya

Nehéz feladatra vállalkozik, aki az európai államok közszolgálati rendszereit hasonlítja össze. Ennek ellenére számos összehasonlító mű született a témában, ezek többsége azonban erősen kontrasztos képet fest az egyes rendszerekről (Demmke, 2010). Ennek oka – Demmke szerint –, hogy az összehasonlítások általában nélkülözik az empirikus adatokat, s többnyire kvalitatív módszerekre, szakirodalmi feldolgozásokra hagyatkoznak. Megbízható adatok hiányában a különböző összehasonlító munkák gyakran személyes véleményeket, benyomásokat tükröznek, s ezért könnyen válnak ideológiai diskurzus részévé (Demmke, 2010). További nehézség, a közszolgálat eltérő értelmezése, vagy éppen a különböző nemzeti statisztikai rendszerekből származó adatok torzítása.

### *Átmenet a karrierrendszerekből a munkaköri rendszerekbe*

Leggyakrabban a személyzeti rendszertípusok szerinti összehasonlítások, amelyek általában a karrier- és munkaköralapú rendszerek jellemzői alapján kategorizálják az államokat. Ez a felosztás megfeleltethető a zárt és nyitott, illetve centralizált és decentralizált szembeállításnak is, mivel a karrierrendszereket többnyire a zárt (speciális), illetve centralizált szabályozás jellemzi (Balázs, 2011).

A két rendszertípus közötti kölcsönhatás miatt túlzottan statikus képet kapnánk, ha az országokat kizárólag két kategóriába sorolnánk. Sokkal közelebb áll a valósághoz az olyan osztályozás, amely a fejlődési trendek irányára is tekintettel van, s ezért több átmeneti kategóriát is alkalmaz. Ezt a logikát követi egy holland tanulmány, amely a rendszerjellemzők keveredésének mértéke mellett a vizsgált időszakban bekövetkezett változást is figyelembe veszi (Kuperus & Rode, 2016).

**1. számú táblázat: Közszolgálati rendszerek fejlődési trendjei.**

	Általános közzszolgálat	
	2008	2015
<b>Alapvetően karrierrendszer</b>	Ausztria, Magyarország, Írország, Ciprus, Luxemburg, Portugália, Franciaország, Románia, Németország, Spanyolország, Görögország, Belgium, Európai Bizottság	Írország, Ciprus, Luxemburg, Franciaország, Németország, Spanyolország, Görögország, Európai Bizottság
<b>Karrierrendszer munkaköri elemekkel</b>	–	Portugália, Románia, Magyarország, Olaszország, Belgium
<b>Vegyes rendszer</b>	Bulgária, Olaszország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia	Málta, Horvátország
<b>Munkaköralapú rendszer karrierelemekkel</b>	–	Dánia, Finnország, Bulgária, Litvánia, Szlovénia, Lengyelország
<b>Alapvetően munkaköralapú rendszer</b>	Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Svédország, Egyesült Királyság	Ausztria, Csehország, Észtország, Szlovákia, Lettország, Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország

*Forrás:* A szerző saját szerkesztése Kuperus & Rode (2016) alapján.

Az összehasonlítás azt mutatja, hogy a munkaköralapú rendszerek irányába mutató fejlődés a meghatározó. Azok az országok, amelyek a „vegyes rendszer” kategóriába tartoztak – többségében – átkerültek a „munkaköralapú rendszer karrierelemekkel” kategóriába, illetve több ország is belépett a változás kezdetét jelentő „karrierrendszer munkaköri elemekkel” csoportba. Ugyanakkor az „alapvetően karrierrendszer” kategóriába sorolt országok esetében is megfigyelhetők munkaköralapú HR megoldások. Például Írországban a teljesítményértékeléssel, valamint az egyéni béralkuk megkötésével (Rixer, 2011), vagy Franciaországban a stratégiai munkaerőtervezéssel összefüggésben (Ministère de la fonction publique, 2016).

A munkaköri szemlélet folyamatos erősödése több okkal is magyarázható. Leggyakoribb érv a munkaköri rendszer mellett, hogy nagyobb költséghatékonyságú (kisebb létszám, alacsonyabb bérköltségek), mint a karrierrendszer. Ennek valóság alapját azonban empirikus adatok, kutatások nem igazolták (Balázs, 2009; Hazafi 2007).

További érv, hogy a munkaköri rendszer támogatja a technokrata, hatékonyságorientált munkakultúra megteremtését. Az olasz közzszolgálatban ez a felfogás indította el a jogállás közjogi deregulációját és a szerződéses alapozású jogviszony kialakítását. Más országokban az NPM 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 megmutatkoznak a munkaköralapú HR korlátai is. A konkrét munkaköri kompetenciák alapján kiválasztott munkaerő mobilizálhatósága korlátozott, mivel más munkakörben, 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 tudhatók 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 használhatók ki, ezért a döntési hatásköröket (munkakörelemzés, értékelés, teljesítményértékelés, díjazás stb.) alsóbb szintre telepítik, e miatt viszont egyre súlyosabbá válnak a szervezeti fragmentációból adódó problémák. A megszüntetett egységes közjogi szabályozás helyébe szervezeti szinten felépített, új, egymással összehangolatlan belső szabályrendszer lép (Demmke, 2005).

S végül esetenként megkérdőjeleződik a munkakör- és teljesítményorientált díjazás igazságossága. Erről már a fentiekben részletesen szoltunk a Hutton jelentés kapcsán.

Az említett problémák rávilágítanak arra, hogy a HR folyamatok hatékony menedzselése iránti igény nem írhatja felül a kormányzás alapértékeit (lojalitás, méltányosság, igazságosság, társadalmi kohézió), mert csak így őrizhető meg a kormányzásba, a politikai rendszerbe vetett közbizalom (OCDE, 2005). A köztisztviselők jogállásának szabályozása elsődlegesen közjogi-államszervezési, s csak másodlagosan menedzsmenttechnikai kérdés.

Mégis úgy tűnik, hogy a demokratikus értékek és a nagyobb hatékonyság keresése közötti ellentmondás a jövőben is meg fogja határozni a közszolgálat átalakításával kapcsolatos diskurzust. Ennek oka, hogy a folyamat hajtómotorjának tekinthető tényezők (például szűkülő erőforrások, a társadalom elöregedése) folyamatosan napirenden fogják tartani a közszolgálat átalakítását, amely azonban még élesebb vitákat fog kiváltani a tradicionális értékek megőrzésének szükségességéről (Demmke, 2010).

Ugyanakkor a személyzeti rendszerek fejlődése nem egyirányú, a munkaköri rendszerek is merítenek a karrierrendszer eszköztárából (Hazafi, 2014).

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.

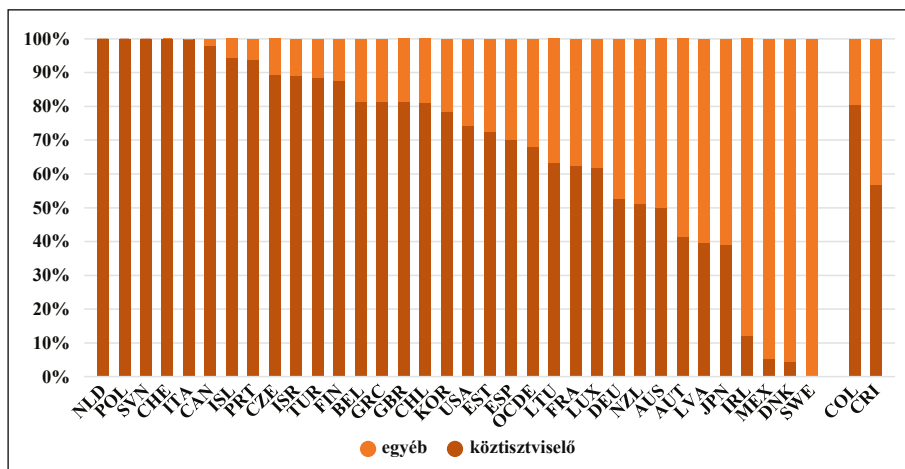
### *Közjogi dereguláció*

A köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályok jellege különbözik a karrier, illetve az állástípusú rendszerekben. A kétféle típust gyakran zárt és nyitott rendszerként is szokták definiálni, arra utalva, hogy a zárt szabályozás elkülönül az általános munkajogi szabályoktól, speciális, kógens rendelkezéseit általában önálló közszolgálati státúumokba foglalják, amelyek alapját képezik az érdemeken alapuló, kiszámítható karriernek. A jogviszonyt kinevezés hozza létre, amelynek tartalmát jogszabályok határozzák meg (Lőrincz, 2010). Ezzel szemben a nyitott rendszerek nélkülözik a speciális köztisztviselői jogállást, az általános munkajogi szabályokra, illetve a szerződéses megállapodásokra épülnek. A „felek” az utóbbiakban határozzák meg közösen a foglalkoztatási feltételek részleteit. A foglalkoztatás e két eltérő módja befolyásolja – többek között – a díjazást, az állásbiztonságot, a teljesítményértékelést, a képzésre való jogosultságot.

A foglalkoztatási feltételek hatást gyakorolnak a közszolgálat vonzerejére, illetve a munkaerő-megtartó képességére. A munkaszerződéssel történő alkalmazás megfelelő rugalmasságot nyújt a szükséges kompetenciákkal rendelkező személyek kiválasztásához, képzéséhez, fejlesztéséhez. Ugyanakkor minden kormánynak világosan látnia kell, hogy a foglalkoztatási feltételek munkahelyi szinten, szerződésben történő meghatározása egy belső széttervezett munkaerőpiachoz vezethet.

Hosszabb ideje tartó általános folyamat a zárt rendszerek fellazulása, a szerződéses foglalkoztatás térnyerése, s ez még ma is jellemző fejlődési trend. Az OECD felmérése szerint a központi közigazgatásban (kormány irányítása alá tartozó közigazgatási szerveknél) foglalkoztatott személyi állomány túlnyomó része köztisztviselőkből áll (OECD-átlag: 68%) (OECD, 2019).

1. számú ábra: Köztisztviselők és egyéb jogállású foglalkoztatottak aránya a központi közigazgatásban, 2018.



Forrás: Enquête 2019 de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines

Ez azonban túlzottan sematikus képet mutat, s azt a benyomást kelti, mintha még mindig a zárt rendszer lenne az uralkodó. Eltakarja az országok közötti különbségek részleteit, a változás intenzitását. Nem veszi figyelembe, hogy a központosításra épülő, egységes kógens szabályozás átalakulása decentrizált, szerződéses alapú, differenciált szabályrendszerre eltérő reformcélokat szolgál, s hogy éppen mit tartanak meg a hagyományos, bürokratikus modellből, többnyire az adott ország történelmi, társadalmi, gazdasági és kulturális sajátosságaitól függ (Demmke, 2010). Szükség van egy „finom” hangolású elemzésre is, amelyhez az országok adatait a közszolgálati kutatóműhely kutatási eredményeiből merítettem.

Állításaink alátámasztására összehasonlítottuk az országokat abból a szempontból, hogy a szabályozás jellegének változása éppen melyik stádiumban tart, illetve mi az uralkodó fejlődési irány. Ehhez az alábbi értékelőskálát használtuk. Az értékelőskála összeállításához Bossaert, valamint a Demmke és Moilanen szerzőpáros összehasonlítási szempontjait vettük alapul (Bossaert, 2001; Demmke & Moilanen, 2012).



**2. számú táblázat: A közszolgálati rendszerek értékelőskálája**

Jogi szabályozás jellege			
Az általános munkajogi szabályoktól elkülönült speciális jogszabály (közszolgálati jog) határozza meg a „közigazgatási alkalmazottak” jogviszonyának tartalmát.		Nincs elkülönült szabályozás, a munkajog és a kollektív szerződések rendszere határozza meg a jogviszony tartalmát. Döntően diszpozitív jogi normák jellemzik.	
Döntően kógens jogi normák jellemzik. Kivételesen szerződéses alkalmazásra is lehetőség van.	Vegyes szabályozás. Kinevezésre, illetve szerződéses alkalmazásra egyaránt lehetőség van.	Speciális közjogi szabályozás speciális tartalom nélkül.	Magánjogias szabályozás.

*Forrás:* A szerző saját szerkesztése.

A kutatási jelentésben szereplő országtanulmányok alapján a vizsgált országokat az alábbiak (3. számú táblázat) szerint kategorizáltam.

**3. számú táblázat: Változások a vizsgált közszolgálati rendszerek jogi szabályozásának jellegében.**

A jogi szabályozás jellege				
	Az általános munkajogi szabályoktól elkülönült speciális jogszabály határozza meg a „közigazgatási alkalmazottak” jogviszonyának tartalmát.		Nincs elkülönült szabályozás, a munkajog és a kollektív szerződések rendszere határozza meg a jogviszony tartalmát. Döntően diszpozitív jogi normák jellemzik.	
Országok	Döntően kógens jogi normák jellemzik. Kivételesen szerződéses alkalmazásra is lehetőség van.	Vegyes szabályozás. Kinevezésre, illetve szerződéses alkalmazásra egyaránt lehetőség van.	Speciális közjogi szabályozás speciális tartalom nélkül.	Magánjogias szabályozás.
Nagy-Britannia				X
Franciaország	X →			
Belgium	X			
Olaszország				X
Németország		X		
Hollandia			X	
Svédország			X	
Dánia		X →		
Finnország		X →		
Portugália		X →		
Spanyolország		X		
Lengyelország		X		
Csehország	X ←			
Szlovákia		X		
Észtország		X →		
Lettország		X →		
Litvánia		X		
Ausztria		X →		

*Forrás:* A szerző saját szerkesztése az országtanulmányok alapján.

Az országok többségét a vegyes szabályozás jellemzi, vagyis egyaránt alkalmaz-  
zák a közjogias és a szerződésalapú szabályozást. Ugyanakkor az is világosan  
látható, hogy jó néhány esetben a fejlődési trend a közjogi szabályozás kiüre-  
sedése, illetve a magánjogi szabályozás dominánssá válásának irányába mutat.  
Az előbbi azt jelenti, hogy formailag ugyan elkülönült törvényi szabályozás vo-  
natkozik a köztisztviselőkre, de a rendelkezések tartalma többnyire hasonló az  
általános munkajogi normákhoz. Ez jellemző a svéd és a holland közszolgálatra.  
Svédországban már az 1990-es évek elejétől követett személyzetpolitika, hogy  
a magán- és közszféra munkavállalóira ugyanolyan szabályok vonatkozzanak  
(Bankó, 2018). Hollandiában az 1929 óta hatályban lévő közszolgálati kódex  
(Civil Service Act; Ambtenarenwet, rövidítve: AW) tartalmaz ugyan speciális  
szabályokat, de a normalizációnak köszönhetően a közszolgálati munkafelté-  
telek többnyire harmonizáltak a versenyszféra munkafeltételeivel (Kun, 2018).  
Ugyanebbe az irányba fejlődik a finn és a portugál szabályozás is. Finnországban  
a köztisztviselőkre ugyan speciális törvény vonatkozik, de a speciális rendelke-  
zések mellett a jogokat és kötelességeket a magán- és a közszférában egyaránt  
alkalmazandó szabályok rendezik (Bankó, 2018). Portugáliában a 2014-ben  
elfogadott törvény alapján a köztisztviselők és a munkavállalók jogállása sok  
tekintetben közeledett egymáshoz, s a törvény a különböző státuszokra irány-  
adó szabályokat számos ponton egységesítette (Petrovics, 2019.).

Dániában folyamatosan növekszik a szerződéses alkalmazottak aránya, amely-  
nek következtében a köztisztviselők aránya jelentősen visszaesett (Bankó, 2018).

A portugál közszolgálatban a karrierutak száma lecsökkent, megjelent a mun-  
kaszerződéssel történő alkalmazás, valamint megnyílt a lehetősége annak, hogy  
a közszolgálatban is lehessen kollektív szerződést kötni (Petrovics, 2018).

A lengyel közszolgálat jogi szabályozása vegyes, a személyi állomány dön-  
tő többségét közszolgálati szerződéssel foglalkoztatják, s csak kisebb részük  
(6,5%) kap köztisztviselői kinevezést. Az utóbbit jellemzik inkább a hagyomá-  
nyos karrierjegyek (például többletjogosultságok, eltérő képesítési követelmé-  
nyek) (Ludányi, 2018).

Szlovákiában a bonyolult, átláthatatlan, és a munkáltatói mérlegelésnek, il-  
letve a politika befolyásnak széles körben teret engedő szabályozást 2017-ben  
közszolgálati szerződésre épülő, de versenyelvű kiválasztást, kiszámítható, kö-  
tött előmenetelt és illetményrendszert, valamint központi ellenőrzést biztosító  
új közszolgálati törvény váltotta fel (Ludányi, 2018).

Litvániában a szerződéses foglalkoztatás dominál a litván közszolgálatban is,  
de a közszolgálati kódexnek egyébként is mögöttes normái a munkajogi szabá-  
lyok. A közszolgálati törvény által meghatározott díjazás pozícióalapú logikát  
követ, kevésbé kötődik a teljesítményhez (Kun, 2018).

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 (Kun, 2018). Lettországban a szerződéses jogállás képezi a közszolgálati foglalkoztatás domináns modelljét. A személyi állomány mindössze 6%-a köztisztviselő (Kun, 2018).

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 helyeit egyáltalán nem vagy csak közszolgálati szerződéses alkalmazottakkal töltik fel. Ennek következtében nemcsak a létszám, hanem a köztisztviselők aránya is folyamatosan csökken, korösszetételükre az elöregedés jellemző. Ezzel szemben a közszolgálati szerződéssel foglalkoztatottak aránya fokozatosan nő. Az irányított státuszváltás (Hazafi, 2014) eredményeként – ha a folyamat folytatódik – idővel kicserélődik a személyi állomány, s 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. Így például a munkaviszony „kellően általános” indokok alapján (például munkaerő feleslegessé válása vagy munkakörülmények megváltozása) felmondással ugyan megszüntethető, de felmondási védelmet élveznek azok, akik már betöltötték 50. életévüket, és legalább tíz éve állnak munkaviszonyba, mivel nekik strukturális okok miatt nem lehet felmondani. Munkabérük megállapítása kötött besorolás alapján történik, öt bércsoport (v1: „legmagasabb szolgálat”, v2: „magas szolgálat”, v3: „szakszolgálat”, v4: „középső szolgálat”, v5: „kiszegítő szolgálat”) valamelyikébe sorolják be őket. Átmenetileg vagy tartósan másik közigazgatási szervhez kirendelhetők. Munkavégzésük során és magánéletükben egyaránt kötelesek olyan magatartást tanúsítani, amivel fenntartják a közbizalmat.

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 törvény 2015-ben lépett hatályba. Súlyos problémák – nepotizmus, fluktuáció – kényszerítették ki az általános munkajogi szabályok felcserélését a karrirelvű törvényi szabályozással (Ludányi, 2018).

Franciaországban és Belgiumban lehet csak dominánsnak tekinteni a közjogi szabályozást. Hozzá kell azonban tenni, hogy ezekben az országokban is érzékelhető a közjogi szabályozás fellazulása. Franciaországban a közszolgálat átalakítása kapcsán kiszélesítették a szerződéses alkalmazás lehetőségét. Ez azt jelenti, hogy bármilyen „köztisztviselői”, vezetői pozíció szerződéssel is betölthető. S bár a közszolgálatban már eddig is foglalkoztathattak „munkavállalókat”, a szerződéses alkalmazottak jelenlegi létszamaránya (20%) a jövőben várhatóan növekedni fog. Belgiumban szintén a karrierrendszer a meghatározó, de itt is egyre növekvő az aránya a szerződéssel foglalkoztatottaknak. A rugalmas foglalkoztatást lehetővé tevő, határozott időre szóló, úgynevezett mandátumrendszer általánosnak tekinthető a felsőszintű vezetők körében (Linder, 2020).

## Konklúzió

Közös jellemzője az országoknak, hogy nem egyértelmű a fejlődési irányuk, s nem lehet azt mondani, hogy egységesen egy európai posztburokratikus-modell felé orientálódnának. A helyzet paradoxonát Demmke úgy fogalmazza meg, hogy minden ország el akarja vetni a hagyományos bürokratikus-modellt, de azt még nem tudja, hogy valójában mit szeretne helyette (Demmke, 2010).

Ennek ellenére a reformok várhatóan továbbra is a rugalmasabb foglalkoztatást lehetővé tevő szabályozást, a hatáskörök decentralizációját fogják ösztönözni, amelynek köszönhetően a differenciálás és az egyéniesítés kerül még inkább előtérbe. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy az egységes státusz, illetve az egységes munkáltató koncepciója lassan eltűnik a rendszerből (Demmke, 2010).

Az egységes státusz még a közjogi jogállás tekintetében is inkább csak elméleti kategória, valójában, számos országban nem egységes a kinevezett köztisztviselők jogviszonyának szabályozása sem. Bizonyos szakterületek kiválnak az általános keretből, s önálló, speciális jogállást kapnak. Általában a külszolgálatról, a rendvédelemről és a katonaságról van szó, de vannak országok, ahol a közoktatásban, felsőoktatásban, illetve a kórházakban is speciális jogállású személyzet dolgozik (Demmke & Moilanen, 2012).

Ezért a hosszú távú kihívások egyike egy olyan szervezeti struktúra kialakítása lesz, amely eredményesen ötvözi a decentralizált és hierarchikus, jogilag szabályozott működés előnyeit, a nagyobb teljesítőképességet az egységes cselekvés képességével (Peters & Pierre, 2007; Demmke, 2010).

## Felhasznált irodalom

---

- Balázs I. (2009). Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 3, 6-12.
- Balázs I. (2011). A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In Szamel K., Balázs I., Gajdusчек Gy. & Koi Gy. (Szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (pp. 83-96). CompLex Kiadó.
- Balázs I. (2014). *Jó közigazgatás követelményei*. Magyar Jogászsövetség konferencia.
- Balázs I. (2014). *Humán erőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Bossaert, D. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. EIPA.
- De Forges, J.-M. (1986). *Droit de la fonction publique*. Presses Universitaires de France.
- Demmke, C. (2010). Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *Eipascope*, 2, 5-11. <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00038-2>
- Demmke, C. (2005) *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires?* EIPA.
- Demmke, C., Henökl, T. & Moilanen, T. (2008). *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA.
- Demmke, C. & Moilanen, T. (2012). *The future of public employment in central public administration*. EIPA. [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf)
- Dacey, A. V. (1902). *Bevezetés az Angol Alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia.
- Duguit, L. (1922). Traité de droit constitutionnel. *Revue néo-scholastique de philosophie*, 24(93), 125-128.
- Eymeri, J.-M. (1986). *De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*. Presse de la FNSP.
- Eymeri, J.-M. (2006). Les 60 ans de l'ENA: Quel bilan? *Regards sur l'actualité*, 320, 79-85.
- Gajdusчек Gy. (2008). *Közszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSZK.
- Gournay, B. & Kessler, M.-C. (1988). Les grands corps de l'Etat. *Revue française de science politique*. 38(6), 968-971.
- György I. (1998). A köztisztviselő. In Lőrincz L. (Szerk.), *Közigazgatási alapvizsga*. BM Kiadó.
- Halásková, M. (2015). *Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches*. Central European Review of Economic Issues.
- Halligan, J. (Eds.) (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781843769699>
- Hazafi Z. (2007). A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I. *Közigazgatási Szemle*, 1, 69–82.

- Hazafi Z. (Szerk.) (2014). *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Hazafi Z. (2019). Közszolgálati életpályák, személyzeti rendszerek, állami paradigmák. In Kiss Gy. (Szerk.), *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* (pp. 35-43). Dialóg Campus Kiadó.
- Hennessy, P. (1989). *Whitehall*. Londres.
- Hutton, W. (2011). *Hutton review of fair pay in the public sector: final report*. The National Archives. <https://dera.ioe.ac.uk/2562/>
- Institut Montaigne (2014). *Pour une fonction publique audacieuse et "Business friendly"*. <https://www.institutmontaigne.org/publications/pour-une-fonction-publique-audacieuse-et-business-friendly>
- Juillet, L. & Rasmussen, K. (2008). *À la défense d'un idéal contesté: Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*. University of Ottawa Press. [https://doi.org/10.26530/OAPEN\\_579218](https://doi.org/10.26530/OAPEN_579218)
- Join-Lambert, M. T., Catinchi, A., de Mazières, F., Escoffier, A.-M., Favret J.-M., Isambert J.-P. & Cyrot, D. (1996). *La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique: constats et propositions à partir de l'étude de cinq ministères*. La Documentation française
- Kessler, M.-C. (2005). L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France. In Guglielmi, G. J. & Haroche, C. (Eds.), *L'esprit de corps, démocratie et espace public*. Presses Univ. de France. <https://doi.org/10.3917/puf.gugli.2005.01.0277>
- Kiss Gy. (Szerk.) (2019). *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó.
- Kun A. (2018). Összehasonlító európai közszolgálat: A közszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 4, 152–171.
- Kuperus, H. & Rode, A. (2010). More Efficient Civil services in times of economic recession and beyond: can a flexurity approach help? *Eipascope*, 1, 15-22. [http://aei.pitt.edu/14693/1/20100519110322\\_Eipascope\\_2010\\_1Flexicurity.pdf](http://aei.pitt.edu/14693/1/20100519110322_Eipascope_2010_1Flexicurity.pdf)
- Kuperus, H. & Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Le Pors, A. & Aqchieri, G. (2015). *La fonction publique du XXI siècle*. Editions de l'Atelier.
- Leisner, W. (2007). „Privatisierung” des öffentlichen Recht – Von der „Hoheitsgewalt” zum gleichordneten Privatrecht. Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-52518-8>
- Linder V. (2010). *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés.
- Linder V. (2020). Munkakör alapú munkaerő gazdálkodás a közigazgatásban, különös tekintettel az egységes munkaköri kataszter alkalmazásokra és fejlesztésekre Belga Királyság – szövetségi közszolgálat. In Gáspár M. & Szakács G. (Szerk.), *Munkakör alapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)* (pp. 439-451). Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Lippert, B. & Umbach, G. (2005). *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Institut für Europäische Politik.

- Lőrincz L. (Szerk.) (2003). *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- Lőrincz L. (2010). *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Kiadó.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Mélypataki G. (2015). A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII.
- Ministry of the Interior Prague (2020). *The comparative analysis of the areas of the civil service act in the selected European Union countries*.
- O'Flynn, J. (2009). From new public management to public value. Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Összehasonlító Európai Közszolgálat (2018). *Jelentés*. Kézirat. Bankó Z. 10 fejezet: Észak-európai (skandináv) országok; Ludányi D. 11. fejezet: Lengyelország, 12. fejezet: Csehország és Szlovákia; Petrovics Z. 9. fejezet: Portugália.
- Pelet De La Lozère, J. C. (1833). *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration recueillies par un membre de son conseil d'état et récit de quelques événements de l'époque*. Firmin Didot.
- Peters, G. & Pierre, J. (2007). *Handbook of Public Administration*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9780857020970>
- Petrovics Z. (2019). Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, I*, 86–113.
- Raadshelders, J. Cf. & Rutgers, M. R. (1996). The Evolution of Civil Service Systems. In Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L. & Toonen, T. A. J. (Eds.). *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 155-175). Indiana University Press.
- Rigaudiat, J. (1994). Gérer l'emploi public. *Formation Emploi*, 46, 73.
- Rixer Á. (2011). Írország közigazgatása. In Szamel K., Balázs I., Gajdusчек Gy. & Koi Gy. (Szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatás* (pp. 159-192). CompLex Kiadó.
- Rouban, L. (2008). La réforme de l'État et son contexte: Réformer l'État : pourquoi et pour quoi? *La réforme de l'État, Cahiers français*, 346, 87.
- Ruiz, É. (2017). *Des économies très politiques. Cahiers d'histoire*, 134, 41-63. <https://doi.org/10.4000/chrhc.5753>
- Shaw, R. & Richet, I. (2012). La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, 2(141), 117-132. <https://doi.org/10.3917/pouv.141.0117>
- Stumpf I. (2009). Az állam újrafelfedezése és a Neoweberianus állam. *OKRI Szemle*, 9, 110-123.
- Szamel K., Balázs I., Gajdusчек Gy. & Koi Gy. (Szerk.) (2011). *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó.
- Vallemont, S. (1996). *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*. Berger-Levrault.



- Wunder, B. (2005). Das erste Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805. ZBR, 2-13.
- Ziller, J. (1993). *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Montchrestien.

## Alkalmazott dokumentumok

---

- Le projet du code de la fonction publique fédérale. <https://fedweb.belgium.be/fr/actualites/2018/codification-du-statut-communication-du-cabinet-de-la-fonction-publique>
- Les réformes de la fonction publique en Europe. Rapport: Commission des questions économiques et du développement. Rapporteur: M. Giovanni Crema. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XXRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10894&lang=fr>
- OCDE (1999). Principes européens d'administration publique. Paris, *Documents SIGMA*, No. 27, Éditions OCDE.
- OCDE (2005). *Moderniser l'Etat: La route à suivre*. Paris.
- OCDE (2019). Panorama des administrations publiques 2019, Éditions OCDE, Paris, 93. <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>
- OECD (2012). *Human Resources Management Country Profiles*. Paris, OECD Publishing.
- Ministère de la fonction publique (2016). *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*. Paris.

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *Statutory guidance. The Civil Service code*. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

## Alkalmazott jogszabályok

---

- Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009
- Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948. Fassung vom 28.12. 2017.

## A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

---

- Hazafi Z. (2021). Közzolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1285-1307. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>