

ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel

ISBN 978-615-5491-31-3



## **Nemzetközi trendek a közszolgálatban**

Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások

szerző: Dr. Linder Viktória

lektorálta: Dr. Hazafi Zoltán



Nemzeti Közzolgálati Egyetem



**Budapest, 2014**

## Tartalom

Bevezetés.....	4
1. Közszolgálat: fogalmak, értelmezések, modellek .....	7
1.1. Közszolgálat-fogalmak és -értelmezések .....	7
1.2. A közszolgálat tagolása .....	10
1.3. Közszolgálati modellek.....	13
1.4. Humán erőforrás gazdálkodási hatáskörök – decentralizációs tendenciák.....	20
1.5. A közszolgálat főbb európai mintái .....	22
1.6. Az új közmenedzsment hatása.....	25
1.7. Neo-weberi közszolgálat.....	28
2. A közszolgálat alrendszerei a humán erőforrás gazdálkodás tükrében .....	29
2.1. Pályára kerülés, kiválasztás .....	29
2.1.1. Toborzás, szelekció .....	30
2.2. Karrier és előmenetel .....	33
2.2.1. A szolgálati időhöz kötődő „rendes” előmenetel .....	34
2.2.2. Vezetői beosztások .....	35
2.2.3. A főtisztviselői pálya .....	35
2.2.4. Címek, rangok, kitüntetések adományozása .....	36
2.2.5. Politikai státusok.....	36
2.2.6. Mobilitás – átjárás .....	37
2.3. Képzés, továbbképzés.....	39
2.4. Kompetenciamenedzsment .....	41
2.5. Értékelés .....	42
2.5.1. Teljesítményértékelés és teljesítményfüggő illetmény .....	43
2.6. Díjazás, illetményrendszer .....	46
2.7. A jogviszony megszűnése, pályabiztonság.....	49
3. Szociális párbeszéd.....	53
4. A közszektor munkaerőpiaci versenyképességének néhány vonatkozása .....	54
Felhasznált irodalom.....	56

## BEVEZETÉS

„... létezik-e európai modellje a közszolgáltatnak? ... nem, ha részletes vizsgálat alá vetjük a nemzeti közszolgálati rendszereket: minden különböző, magától a köztisztviselő fogalmától kezdve, a társadalomban elfoglalt helyéig, a jogállásán, és életpályáján keresztül... És mégis, közös irányultságokat lehet felfedezni...”<sup>1</sup>

Az Európai Unión belül, a szubszidiaritás elvéből következően azokat a feladatokat és funkciókat, amelyeket nem lehet jobban és hatékonyabban megoldani uniós szinten, a tagállamok hatáskörében kell tartani.<sup>2</sup> Ilyen terület a nemzeti közszolgálatokra vonatkozó szabályozás. Ennek megfelelően az EU-tagállamok körében a közszolgálati berendezkedés, a közszolgálatra vonatkozó jogszabályok, és a közszolgálati jogviszony egyes elemeinek tekintetében is sokféle megoldással találkozunk.

A közszolgálati konvergencia mértékét, annak európai avagy globális szintű hatását nehéz kimutatni. Így nem könnyű beazonosítani, hogy egy-egy mintaadó ország megoldásai milyen mértékben befolyásolják más államok közszolgálati berendezkedésének mikéntjét. Az Európai Unió joganyaga jóllehet standardokat fogalmaz meg a közszolgálat vonatkozásában, amelyek a tagállamoktól az európai jog végrehajtására alkalmas közigazgatási és közszolgálati rendszer kialakítását követelik meg, de nem léteznek kötelezően alkalmazandó megoldások. Ugyanakkor, az EU tagállamai által figyelembe veendő európai közigazgatási alapelvek közös alkalmazása hozzájárul egyfajta közelítéshez, amely egyes nézetek szerint egy közös Európai Közigazgatási Térség kialakulását idézi elő. Azonban ezek az alapelvek jellegüknél fogva minden demokratikus berendezkedésű jogállam közigazgatásának, közszolgálatának alapkövei kell, hogy legyenek.<sup>3</sup> Önmagában tehát ezek a feltételek nem

---

<sup>1</sup> Braibant, Guy: Existe-t-il un système européen de fonction publique? Revue française d'administration publique No. 68, 1993. pp 611-618

<sup>2</sup> A szubszidiaritás fogalma azt jelenti, hogy a döntéseket és a végrehajtást arra a területi szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához. A magasabb szintű szerv nem intézkedhet olyan esetben, amikor az adott célkitűzést - eredménnyel - az alacsonyabb szinten is el lehet érni.

<sup>3</sup> Az európai közigazgatási alapelvek közül néhány, a teljesség igénye nélkül: a közigazgatás megbízhatósága; eredményessége, hatékonysága, kiszámíthatósága és stabilitása, hozzáértő, szakképzett, professzionalista közigazgatás, demokratizmus és pártatlanság, nyilvánosság és átláthatóság.

igazolják, hogy a közszolgálati konvergencia az Európai Unión belüli folyamatoknak tudható be. Ennek mond ellent az a tény is, hogy az elmúlt évtizedekben Európában megjelenő közszolgálati reformkísérletek során bevezetett új emberi erőforrás gazdálkodási minták épp hogy nem európai gyökerűek; mert az esetek nagy részében a tengeren túlról indultak. Másik oldalról viszont az a tény, hogy az Európai Uniónak nem tartozik hatáskörébe a közszolgálatok jogi szabályozása, nem jelenti egyben azt, hogy az európai integráció ne lenne hatással a nemzeti közszolgálatokra. Mert a nemzeti közszolgálatokat meghatározott vonatkozásokban az európai integrációs folyamat erőteljesen befolyásolja, de a közszolgálati minták egymásra hatása feltehetően nem korlátozódik az EU-tagállamok körére. A fejlett világ országai sok hasonlóság, ugyanakkor számos különbség megléte mellett működtetik közszolgálati rendszereiket. A demokratikus államokban – eltérő megoldásokkal, különféle módszerek és eszközök alkalmazásával – a jogállami értékeket valló döntéshozók arra törekednek, hogy a kormányzást, a közigazgatást olyan személyi állománnyal végezzék, amely optimális módon, a polgárok boldogulásának szem előtt tartásával képes biztosítani a társadalom, a gazdaság működésének feltételeit.

A szervezetrendszerek legfontosabb erőforrása a személyi állomány. A közigazgatásban, mint az államapparátus legnagyobb alrendszerében, e személyi állomány kiemelkedő szerepét több tényező is indokolja. A feladatok ellátása a köz érdekében, a köz szolgálatában, a köz akaratából történik. A köztisztviselők az államot testesítik meg, hivatalba kerülésük a népszuverenitásra vezethető vissza. Ugyanakkor az állami tisztviselők feladataik teljesítése során az állampolgárokat, szervezeteiket kötelező döntéseket hozhatnak, megfelelő felhatalmazás birtokában közhatalmat gyakorolhatnak, kényszer alkalmazhatnak. E feladatok ellátása az átlagosnál magasabb követelményeket támaszthat a személyi állománnyal szemben és fokozottabb kötelezettségek számonkérhetőségét is indokolja. Így annak érdekében, hogy a köztisztviselők megfelelő feltételek mellett láthassák el a köz érdekében végzett feladataikat, a döntéshozók közszolgálati rendszereket működtetnek, amelyeket folyamatosan alakítgatnak, kísérletet tesznek jobbításukra, az aktuális viszonyokhoz történő alkalmazkodásuk optimalizálására. Ennek megfelelően, a professzionális közszolgálat létrejötté óta többféle modellje alakult ki a közszolgálati berendezkedéseknek, amelyeknek számos válfaja létezik napjainkban is.

A tananyag e változatos formai keretek közötti, még változatosabb tartalommal működő közszolgálati rendszer-modellek felvázolására tesz kísérletet nemzetközi összehasonlításban. Mindezt a hagyományos közszolgálati berendezkedések főbb jellemzőinek bemutatásával, a

jogi szabályozás szabta keretek között működő rendszerek jellemzőinek kiemelésével, továbbá a jogi szabályozástól elválaszthatatlan emberi erőforrás gazdálkodási megoldások hagyományos formáinak és az elmúlt évtizedek modernizációs törekvései fő tendenciáinak példákkal illusztrált felvillantásával. Célunk a nemzetközi gyakorlatban fellelhető közszolgálati modelleken túl a modern körülmények által indukált és megkövetelt átalakulás folyamatainak és eredőinek bemutatása is. Bepillantást kívánunk nyújtani a XXI. századi közszolgálati megoldásokba, a jogi szabályozás diverzifikálásába, valamint az alkalmazott emberi erőforrás gazdálkodási megoldásokba, eszközökbe. Röviden, a közszolgálatokban nyomon követhető fejlődési irányvonalakba, egymásra hatásra-konvergencia-jelenségekbe; a nemzetközi trendekbe, egy-egy ország – esetenként mások számára – mintául szolgáló tendenciáiba.

# 1. KÖZSZOLGÁLAT: FOGALMAK, ÉRTELMEZÉSEK, MODELLEK

## 1.1. Közzolgálat-fogalmak és -értelmezések

A közzolgálat fogalmát két értelemben is használhatjuk. Egyik megközelítésben a közigazgatás személyi állományára, a szerveknél foglalkoztatott tisztviselőkre, másfelől pedig a közigazgatás személyzeti, illetve, modernebb – és egyben tágabb – kifejezéssel, emberi erőforrás menedzsment rendszerére. A két értelmezés közötti összefüggés nyilvánvaló, ha belegondolunk, hogy az emberi erőforrás menedzsment milyensége nagymértékben rányomja bélyegét magára az emberi erőforrásnak, a személyi állománynak a minőségére.

Mindkét értelmezés esetében lényeges kérdés azonban, hogy mi tartozik a közzolgálat fogalmába, hol húzzuk meg annak határait.

„A közzolgálat-fogalmat, a látszattal ellentétben, nagyon nehéz pontosan lefordítani a különböző európai országok tekintetében; olyannyira, hogy a tévedés kockázata az összehasonlításokban még fokozottabb, mint egyéb, a közigazgatást érintő problematikák tekintetében. Hogy csak három példát vegyünk, a francia fonction publique (szó szerint, közzolgálat) kifejezés értelmét az Egyesült Királyságban a civil service (szó szerint, civil szolgálat) megjelöléssel adnánk vissza, míg Németországban az öffentlicher Dienst (szó szerint, közzolgálat) fogalommal. A három országban ezek a kifejezések egyszerre, együttesen használatosak a köztisztviselők (fonctionnaires, civil servants, Beamten) megjelölésére, és a hétköznapi beszédben a közigazgatás szinonimáivá váltak. Pedig ezek a kifejezések országonként távolról sem feleltethetők meg tökéletesen egymásnak.”<sup>4</sup> Jacques Ziller 1993-ban kiadott, az akkori 12 országot tömörítő Európai Közösségek nemzeti közzolgálatait összehasonlító, úttörőnek nevezhető munkájában írta e mondatokat. Bizton állítható, a helyzet magán az – azóta szervezetileg egységessé vált és immáron 28 tagot számláló – Európai Unión belül sem egyszerűsödött. Ahány ország, annyiféle közzolgálati berendezkedéssel találjuk szembe magunkat. Nem beszélve arról, ha vizsgálódásunk nem kizárólag európai, hanem szélesebb körre terjed ki.

A közzolgálat fogalmának és kiterjedésének nemzetközi összehasonlítása nem egyszerű feladat. Ha azt szeretnénk megvizsgálni, hogy egy adott országban a foglalkoztatottak milyen aránya lát el közfeladatokat, szintén nincs könnyű dolgunk. Országonként változó, hogy mely

---

<sup>4</sup> Ziller, Jacques (1993): Administration comparées. Les systèmes politico-administrative de l'Europe des douze. Paris. Montchrestien

feladatok ellátását vállalja magára az állam, és ennek megfelelően milyen nagyságrendű a közszféra személyi állománya.

A közszolgálat kiterjedéséről szólva – éppúgy, mint magyar vonatkozásban – tágabb és szűkebb értelmezésben is szoktunk szólni. De – természetesen – még e fogalmak sem egyértelműek; országonként más és más kategóriák tartoznak bele a tágabb kört felölelő fogalomba is.

A 34 fejlett országot tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet<sup>5</sup> legfrissebb adatai arról tanúskodnak, hogy a közszolgálati létszám munkaerőpiaci arányát tekintve a szórás igen magas. Míg Norvégiában, Dániában, Csehországban vagy Svédországban a közszektorban foglalkoztatottak aránya meghaladja az összfoglalkoztatottak 30%-át, Új-Zélandon, Chilében, Mexikóban vagy Brazíliában ez a szám 10% környékén mozog.<sup>67</sup>

Éppígy, a közszolgálat fogalmának a tágabb értelmezése mellett (amelybe általában beletartozik az állam által foglalkoztatott összes kategória; tehát a közszféra alkalmazottai) a hazai fogalomhasználatban is megtalálható egy szűkebb értelmezés is. Ez a szűkebb értelmezés a közszolgálat alatt a közigazgatás hivatalaiban dolgozókat érti. A 2010-es évek elején hatályba lépett új magyar szabályozás szerint ők a közszolgálati tisztviselők; az államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők, továbbá az önkormányzatok hivatalaiban, az autonóm államigazgatási- és önálló szabályozó szerveknél, valamint az egyéb (a nem a végrehajtó, hanem más hatalmi ágakhoz tartozó) állami szervek hivatalaiban foglalkoztatott köztisztviselők.

Az OECD adatok tanúskodnak arról is, hogy ha a közvállalatok kivételével viszonyítjuk az állami alkalmazásban állók arányát az összfoglalkoztatottakéhoz, az átlaghoz képest igen nagy a szórás. Míg a skandináv országokban az állami alkalmazásban állók (a közvállalatok dolgozói nélkül) körülbelül 30%-át teszik ki az összfoglalkoztatottaknak, addig ez Ukrajnában még a 6%-ot, Dél-Koreában vagy Japánban a 7%-ot sem éri el. A nagyságrend változása az országok zömében 2001 és 2011 között nem volt jelentős. Így míg Kanadában 17,2%-ról 17,7%-ra, Luxemburgban 16,3%-ról 18,8%-ra nőtt, Ausztriában 12,0%-ról 10,7%-ra,

---

<sup>5</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

<sup>6</sup> OECD Government at a Glance: 2001-2011. közötti adatokat vizsgálva. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013\\_gov\\_glance-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en)

<sup>7</sup> Magyar adatokat nem tartalmaz a grafikon.



valamint Magyarországon 20,5%-ról 20,1%-ra csökkent. Az OECD átlag 15,9%-ról 15,5%-ra csökkent.<sup>8</sup>

A továbbiakban a nemzetközi összehasonlítás tekintetében – amennyiben ezt nem indokolja valamely külön kiemelendő specialitás – nem használjuk a közszolgálati tisztviselő vagy kormánytisztviselő kifejezéseket, hanem a hagyományos köztisztviselő kifejezés alatt tárgyaljuk a közigazgatás foglalkoztatottjait.

Az úgynevezett „nagy közigazgatási- és közszolgálati rendszerek” példái is tanúskodnak a köztisztviselői állomány összetételének sokszínűségéről.

Némileg a magyarhoz hasonlóak az értelmezési keretek az angolszász szakirodalomban is, azzal a kitételrel, hogy a fogalomhasználat itt sem mondható egyértelműnek. A talán legáltalánosabb – de korántsem egyezményes és egyértelmű – fogalomhasználat a „public service” kifejezést tekinti tágabbnak, és abba besorolja (legalábbis az állam által alkalmazott) tanárokat, orvosokat stb. is, míg a „civil service” kifejezés inkább csak a közigazgatás szűkebb értelemben vett hivatalnokaira vonatkozik. Az angol rendszerben azonban a tágabb kategóriába sorolják az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó tisztviselőket is, akik Magyarországon viszont a szűk köz(szolgálati) tisztviselői kategóriába kerülnének.

A német közszolgálatban a határok megint más értelmezést nyernek. Itt már magán a szűk értelemben vett köztisztviselői körön belül is megkülönböztetnek a közjog hatálya alá tartozó, a magyarhoz hasonló státuszú, valamint a magánjogi szabályozás alá tartozó, egyszerű munkaszerződéssel foglalkoztatott hivatalnokokat – nagyjából fele-fele arányban.

Lengyelországban, Svédországban és Olaszországban egészen szűk a sajátos közjogi szabályozás alá tartozók aránya a közszektorban dolgozókon belül.

A másik véglet a francia közszolgálat, amely a közszektorban dolgozók rendkívül széles körét fogja át, beleértve a teljes magyar közszolgálati tisztviselői kategóriát és a közalkalmazotti kategóriát is. A francia közszolgálat rendszere ezt az egységességet azzal teszi mégis viszonylag rugalmassá, és az egyes professziók sajátosságaihoz alkalmazkodóvá, hogy kialakítja

---

<sup>8</sup> A közigazgatás létszámáról, az objektív összehasonlítás buktatóiról, fenntartással történő kezelhetőségükről Lőrincz Lajos munkásságában részletesen olvashatunk. Lásd például: Lőrincz, Lajos: A közigazgatás létszámáról: In: A közigazgatás személyi állománya, Budapest. 1995. Unió; Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle. Budapest, 2007/2. sz.; A közigazgatás alapintézményei. Budapest. 2010. HVG-ORAC

a corps-ok – szakmai testületek - rendszerét, az egyes feladatkörökre. Ezek száma korábban jóval ezer felett mozgott, azonban az utóbbi évek közszolgálat-korszerűsítési programjai folyamán számuk fokozatosan, de erőteljesen lecsökkent. Az egyes corps-okra speciális szabályok is vonatkoznak, különösen az előmenetel lehetőségeit tekintve. A köztisztviselők közvetlenül versenyvizsga letétele után, vagy közigazgatási diploma megszerzésével juthatnak be a corps-okba.

## **1.2. A közszolgálat tagolása**

Összességében a közszolgálat tagolása több szempont szerint is lehetséges, és meg is történik a legtöbb országban. Legalább három szempont szerint történő tagolás mindenképpen figyelembe veendő, s ezek a magyar közszolgálatban is valamiképpen megjelennek. E tagolási szempontok a következők:<sup>9</sup>

- A személyi állomány jellege, foglalkoztatási típusa szerinti kategorizálás
- Az állami-kormányzati szintek szerinti kategorizálás (szövetségi – tagállami – területi – helyi)
- alszektorok szerinti, avagy funkcionális tagolás.

További, jelentős különböztetést alapoz meg a közszolgálati szabályozás módja, annak egységes, vagy széttagolt jellege.

### ***A személyi állomány kategóriái szerinti felosztás:***

Egyes EU-tagországokban a közszolgálat szervezése személyi állományi kategóriák szerint történik. Legjobb példa erre a Német Szövetségi Köztársaság, ahol a három közigazgatási szinten – szövetségi (Bund), tartományi (Länder) és helyi (Kreise, Gemeiden – helyi önkormányzatok társulása, illetve községek), különböző jogi státuszú személyi állomány dolgozik egymás mellett ugyanazon szervezetnél. Ezek az eltérő státuszok

- a közjogi jogviszonyban álló köztisztviselőket (Beamte)<sup>10</sup>,
- a magánjogi jogviszony keretében foglalkoztatott közalkalmazottakat (Angestellte) és a

---

<sup>9</sup> Bossaert-Demmke-Nomden-Polet (2001) alapján.

<sup>10</sup> A köztisztviselőket négy kategóriába sorolják; az alapszintű, középszintű, végrehajtoi szintű és a felső- vagy főtisztviselői szintű közszolgálatba.

- fizikai állományt (Arbeiter) foglalják magukba.

A közjogi jogviszony alapján foglalkoztatott köztisztviselők aránya kisebb, mint a másik két munkavállalói kategóriáé.

Fontos kiemelnünk, hogy a nemzetközi összehasonlítás okán a közalkalmazott fogalma alatt a köz alkalmazottját, az állami alkalmazottat értjük, s nem a magyar terminológia szerinti, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá eső kategóriát; bár a feladatellátás tartalmából fakadóan a két értelmezés szükségképpen átfedést – meghatározott esetekben –, azonosságot mutathat. A nemzetközi megoldásokban e közalkalmazott a közszféra, közigazgatás foglalkoztatottja, de nem rendelkezik közjogi státusszal, kinevezéssel. Míg a magyar közalkalmazottak jogviszonya (tanároké, orvosoké, nővéreké, könyvtárosoké, stb.) kinevezéssel jön létre.

Az osztrák és a luxemburgi közszolgálat hasonló kategóriákból építkezik. Bár merőben más rendszerben, de szintén különböztetnek a személyi állomány kategóriáit illetően a dán és olasz közszolgálat esetében; amennyiben a közszektor személyi állománya köztisztviselőkre, kollektív szerződések alapján foglalkoztatott alkalmazottakra, valamint egyéni munkaszerződéssel alkalmazott munkavállalókra oszlik. Az első két kategória létszáma jóval jelentősebb az egyéni munkaszerződéssel rendelkezőkénél. Az egyéni munkaszerződéseket általában a főtisztviselők, vagy magas vezetői beosztásban lévők esetében alkalmazzák, ezzel kárpótolván őket azért, hogy munkaviszonyuk nem határozatlan időre szól.

### ***Közigazgatási szintek szerinti felosztás:***

Franciaország a legjobb példa arra, hogy a közszolgálatot milyen módon osztják fel a közigazgatási szintek szerint:

- állami közszolgálatra (Fonction publique d'État);
- regionális és helyi közszolgálatra (Fonction publique territoriale) és
- kórházi (egészségügyi) szektorra (Fonction publique hospitalitière).

Ugyanakkor mindegyik szint számos „corps”-t foglal magában.

Szintén a kormányzati szintek követése alapján szerveződik a közszolgálat Belgiumban, ahol a szövetség, a régiók és közösségek közszolgálatai, valamint a helyi közszolgálatok léteznek.

A három régió, Flandria, Wallónia és a Brüsszeli Régió, valamint a flamand, a francia ajkú és a német ajkú közösség szintén rendelkeznek saját közszolgálattal.<sup>11</sup> Bizonyos jogintézmények azonban minden kinevezéssel rendelkező belga köztisztviselőre vonatkoznak.

Svédország esetében három szintre, Finnország esetében két szintre vonatkozóan jelentkeznek különbségek a szabályozásban

Az Egyesült Királyságban különbséget tesznek egyrészt a központi, másrészt a helyi közigazgatás szintjei között. A közszolgálat és a honvédelem is közvetlenül a központi kormányzat alá tartozik. A helyi önkormányzatokhoz egyebek között az oktatás, a szociális ellátás és a rendőrség tartozik. Az Egyesült Királyságban a közszolgálat a minisztériumok és a számos főhatóság (agencies) személyi állományára korlátozódik.

### ***Alszektorok szerinti felosztás:***

Írországból, Olaszországból és Hollandiából a legjellemzőbb szervezési elv a funkcionális szektorokra osztás. Így például Írországból a különböző szektorok; a közszolgálat, (amely csak a központi kormányzat minisztériumait fogja át), a rendőrség, a hadügy, oktatás, nem kereskedelmi közzállalatok, egészségügyi szolgáltatás és helyi önkormányzat. Olaszországból meg lehet különböztetni az állami szférához tartozó szektorokat és a közigazgatás más szektorait. Ehhez a másik szektorhoz tartoznak a nem gazdasági közintézmények, a közjogi jogviszony alá tartozó regionális és helyi jogi személyek, a nemzeti egészségügy, kutatóintézetek. A holland közszolgálatot 1993-ban nyolc szektorra osztották, ezek: a központi kormányzati közszolgálat, a bírói, a rendőri erők, az oktatás és tudomány, a katonai, a provinciális, a községi és víz-ellenőrzésügyi testületek.

### ***A jogi szabályozás eltérése:***

Az előzőekben bemutatott szempontok tükröződnek a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozásban is. A legtöbb országban a közszolgálatra vonatkozó legfontosabb alapelveket az alkotmányok is tartalmazzák. Egyes országok esetében pedig (például Görögország, Portugália) az alkotmány részletekbe menő szabályozást nyújt a közszolgálatra vonatkozóan. Lényeges kérdés mindemellett, hogy a közszolgálat részletesebb szabályozása mennyire történik egységesen, vagy széttagoltan.

---

<sup>11</sup> Mindazonáltal a flamand közösség és a flamand régió intézményei keverednek egymással.

Franciaországban kerettörvény rendezi a közzolgálat általános szabályait és további három törvény az állami, a területi önkormányzati – községek, megyék (communes, départements) és a régiók (régions) – közzolgálati alkalmazottai, valamint a kórházi szolgálat (fonction publique hospitalière) személyi állományának szolgálati viszonyát. Külön, speciális szabályok rendezik az igazságügyben, a fegyveres erőknél és a parlamentben dolgozó köztisztviselők státuszát.

Németország esetében a Szövetségi Közzolgálati törvény (Bundesbeamtengesetz) adja meg az általános kereteket a közzolgálatra vonatkozóan, míg a tartományok (Länder) saját hatáskörben jogosultak a szövetségi keretek közötti jogalkotásra.

A dán köztisztviselőket az állam, a megyék és a községek alkalmazzák. Jogállásukat a közzolgálati törvény, valamint a regionális és helyi hatóságok által alkotott szabályok rendezik. A törvény, valamint a regionális és helyi szabályozás között ugyanakkor átfedések fedezhetők fel. A közalkalmazottak kollektív szerződések alapján állnak munkaviszonyban, a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznak.

Hollandiában közzolgálati törvény rendezi a köztisztviselők jogállását, és külön szabályozás vonatkozik az államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre.

Az Egyesült Királyságban a közzolgálat igazgatása királyi előjog. A miniszterelnök hatáskörébe tartozik a közzolgálati jogforrások kiadása, de közzolgálati törvény nem létezik. A Civil Service Management Code foglalja keretbe a közzolgálati jogviszony hatálya alá tartozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást, amelynek részét képezi a Civil Service Code. Az alkotmányos keretokről és a köztisztviselők által betartandó értékekről rendelkezik.

A példák bemutatása azt célozta, érzékeltessük, hogy a nemzetközi összehasonlítás rendkívül nehézkes. Továbbiakban a tágabb értelemben vett közzolgálat körét jelentősen leszűkítjük a köztisztviselői (jelenlegi magyar terminológia szerint: közzolgálati tisztviselői) kategóriára. Ám amint láttuk, a kifejezés számos országban nem csupán a civil közigazgatás hivatalainak személyi állományát takarja, hanem olykor beleértendőek a közzsféra egyéb területén szolgáló alkalmazottak is. (Például, a magyar közalkalmazottak egy része – tanárok, egészségügyiiek –, akik az országok jó részében köztisztviselői státuszban látják el feladataikat; ők zömében a területi államigazgatáshoz vagy az önkormányzatokhoz tartoznak.

### **1.3. Közzolgálati modellek**

A közszolgálati rendszereknek a történelem során két fő modellje alakult ki. E modellek egyike a közszolgálat zárt (karrier-, vagy érdem-) rendszere, a másik a nyílt (pozíció) rendszer. E két típust alapvetően az különbözteti meg egymástól, hogy a közszolgálat zárt rendszere az egyéb foglalkoztatási viszonyoktól eltérő megoldásban alkalmazza a köz szolgáit. Ezzel szemben a nyílt rendszer jellegzetessége, hogy alapjában véve nem tesz különbséget egyik oldalról a köz – az állam és az önkormányzatok –, másik oldalról az egyéb munkáltatók által alkalmazott munkavállalók foglalkoztatási viszonyait illetően.<sup>12</sup>

A zárt rendszerek létjogosultságát azzal indokolják, hogy az ott alkalmazottak a köz érdekében, szolgálatában, a mindenkori kormányok iránti lojalitással, többlet kötelezettségek vállalásával teljesítik feladataikat, ezért számukra többlet jogosultságok is járnak. A nyílt rendszerek működtetése mögött az az elgondolás áll, hogy nem indokolt, felesleges pazarlás a közszolgálat alkalmazottait az egyéb munkavállalóktól eltérő rendszerben foglalkoztatni. A nyílt rendszerekben a magán- és a közszféra alkalmazottai – általában – egyaránt munkajogi, illetve kollektív szerződés alapján kerülnek alkalmazásra.

A következőkben országpéldák segítségével bemutatunk néhány olyan jellemzőt, amelyek meghatározzák, hogy egy közszolgálati rendszert a zárt, illetve a nyílt/nyitott modellbe lehet-e sorolni; olyan jellemzőket amelyek a két rendszertípusban általában és alapvetően jellegzetes elemként jelennek meg.

A zárt jellegű közszolgálati rendszerekben a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozása részletes, speciális közjogi szabályozás hatálya alatt történik, amely jelentős mértékben eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától. A zárt közszolgálati rendszerben a köztisztviselő egész életpályájára szegődik a köz szolgálatába. Míg a magánszférában munkaszerződés alapján foglalkoztatják a munkavállalókat, addig a hagyományos zárt/karrierrendszerek jellemzője, hogy a köztisztviselő jogszabályi előírás alapján nyeri el kinevezését az állam vagy az önkormányzat nevében, munkáltatójától.

A nyitott rendszerek jellemzője viszont az, hogy a köztisztviselőket éppúgy szerződéssel – magánjogi-, munkajogi szerződéssel, illetve kollektív szerződés alapján – foglalkoztatják, mint a magánszféra munkavállalóit.

---

<sup>12</sup> Bossaert és szerzőtársai a 2004. május 1. előtti EU-15-ök közszolgálatait leíró összehasonlító munkájukban a “karrier-típusú”, valamint, az “egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszerek” kifejezéseket alkalmazzák a zárt-nyílt rendszereknek megfelelő fogalmi kategóriák helyett. Bossaert-Demmke-Koen-Polet (2001)

A zárt rendszerekre jellemző a hosszú távra szóló, elviekben és általánosan élethosszig tartó foglalkoztatás, amely az életpálya elején kezdődik. Ez az az úgynevezett „nyugdíjas állás“, amely kifejezés még abból az időből származik, amikor az állami vagy törvényhatósági alkalmazást elnyert fiatal bizton számíthatott arra, hogy ha már egyszer elhelyezkedett állásában, pályáját a köz szolgálatában töltheti el; amely úgy a foglalkoztatás-, mint a jövedelem biztonságát, s ugyanakkor jelentős presztízst jelentett a maga, s egyben családja számára.

A nyílt rendszerre ezzel szemben alapvetően nem jellemző az élethosszig történő foglalkoztatás. Az alkalmazási szerződések különbözőek, egyéniesítettek. Általában a munkáltató mindenkori igénye határozza meg, milyen időtartamra alkalmazza a köztisztviselőt. Ezért szokták a nyílt rendszereket pozíciórendszernek is nevezni, mivel a közszolga adott pozícióra/beosztásra/posztra szegődik.

A zárt rendszerben a köztisztviselő kiválasztását is általában jogi normák szabályozzák. Ez vonatkozik a toborzásra, amikor is széles körben közzéteszik az álláslehetőségeket, illetve, a jelentkezők közötti szelekció is normatív rendelkezések mentén zajlik. Az előírások vonatkozhatnak a képesítési követelményekre, amelyek vagy versenyvizsga letételét, vagy pályázatás lefolytatását tehetik kötelezővé.

A nyílt rendszerben jobbra nem ez a helyzet; nem léteznek jogszabályi előírások a kiválasztás mikéntjére. A jellemző az, hogy a közigazgatási szervek vezetői saját hatáskörben döntenek el, milyen eljárás keretében választják ki a jelentkezők közül a számukra legalkalmasabbnak tűnő jelöltet.

Általános vonás a zárt rendszerekben, hogy a köztisztviselőket a többi munkavállalóval történő összehasonlításban többlet jogosultságok illetik meg, s – mintegy ellentételezésképpen – többlet kötelezettségek is terhelik. A zárt rendszert alkalmazó országokban ezeket a jogosultságokat és kötelezettségeket – az általános szabályozáson túlmenően – a köztisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokban is artikulálják.

A nyitott rendszerekben – már csak az alkalmazás teljes mértékben változó időtartama, vagy az illetmények megállapításának nagyobb fokú rugalmassága okán is – csekélyebb mértékben jelennek meg ezek a plusz jogosultságok és kötelezettségek.

A zárt rendszerek a köztisztviselő számára alanyi jogon járó, jogszabály, általában törvényi rendelkezések alapján garantált, kiszámítható, előre tervezhető előmenetelt biztosítanak. A köztisztviselő besorolása a jogszabály által meghatározott keretek között történik. A pályakezdő a ranglétra aljáról indul, s az évek múlásával, a szolgálati idő növekedésével, a

tapasztalatok és gyakorlat megszerzésével, az úgynevezett „senioritás” / „ansziennitás” alapján jut egyre előrébb a közigazgatási pályán. Az állam ezáltal elismeri az ő alkalmazottjának szolgálatait. Tipikus zárt rendszerben az életpálya előrehaladottabb szakaszaiban korábban nem volt lehetséges a közszolgálati pályára lépés, s így a más szektorban szerzett tapasztalat sem került beszámításra a besorolásnál. De manapság ezek a rendelkezések még a legzártabb rendszerek esetében sem élnek ilyen formában érintetlenül tovább; főként nem a felsővezetők esetében.

A nyílt rendszer ennek épp ellenkezője. Elméletileg nincs jelentősége a köztisztviselő korának, közszolgálati idejének. Ami kizárólag számít, az a tudása és a képességei, amelyekért őt épp akkor, épp annál a szervnél – általában –, a szerződésben meghatározott időszakra szerződtetik. Ha új tudásra, másfajta képességekre lenne szükség – elviekben –, új jelöltet keresnek helyette.

A zárt rendszerben a jogszabály által garantált, az idő múlásához kötődő előmenetelhez automatikus illetménynövekedés kapcsolódik, amelynek mértékét szintén jogszabály szabja meg, illetve, garantálja. E rendszereket jellemzően az államháztartási szemlélet hatja át; az állami költségvetés szintjén kerülnek meghatározásra a közszféra, azon belül, a közigazgatás személyi kiadásai.

Ezzel szemben a nyílt rendszerben nem köti meg jogszabály a munkáltató kezét. Saját költségvetési lehetőségein belül annyiért szerződteti az alkalmazni kívánt köztisztviselőt, amennyit ő neki megér; a piaci viszonyok meghatározó szerepet játszanak az illetmények alakításánál, hiszen általában nem létezik központi szabály és iránymutatás az illetmények számítására és nagyságrendjére vonatkozóan.

Másik jellemző, amelyet a zárt rendszer jellegzetességeként szoktak említeni, a kiépített továbbképzési rendszer. Fő érvként az szolgál, hogy a köztisztviselő élethossziglani foglalkoztatása során az ismeretek időnkénti kiegészítésére, megújítására, frissítésére van szükség, ezért a köztisztviselőket időről időre beiskolázzák, továbbképzésben részesítik őket.

Ezzel szemben a nyílt rendszerben ahelyett, hogy továbbképeznék a köztisztviselőt, amennyiben új tudásra, ismeretekre van szükség, új munkaerőt szerződtetnek helyébe. Viszont éppúgy, ahogy manapság a zárt-nyílt rendszeri dichotómia többi eleme tekintetében, a továbbképzés kérdésénél is azt tapasztalhatjuk, hogy többé nincsenek kőbe vésett szabályok; nem lehet egyértelmű különbséget tenni a tipizálásnál. Így ma már nem kizárólag a zárt rendszerekben biztosítanak továbbképzéseket a köztisztviselők számára; a nyílt rendszerek



éppoly nagy gondot fordítanak az ismeretek gyorsan devalválódó világában köztisztviselők képzésére.

Mínt hogy a klasszikus zárt rendszerben a köztisztviselői pálya életre szóló, a közszolgálati alkalmazottak számára jónéhány országban sajátos nyugdíjrendszert alakítottak ki. Ezek a nyugdíjrendszerek abban az időben kerültek bevezetésre, s jelentettek átlagon felüli biztonságot, presztízst, amikor a szociális ellátások korántsem váltak még elterjedtté és általánossá. E nyugdíjrendszerek egyes zárt modellt követő országokban a köztisztviselők számára még napjainkban is plusz jogosultságokat hordoznak. Annak ellenére, hogy a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetősége – főként a pénzügyi-, gazdasági világválság negatív hatásainak betudhatóan – egyre inkább eltűnőben lévőnek mutatkozik, a sajátos közszolgálati nyugdíjrendszerek, amelyeknek fenntartását sokhelyütt nem kezdte ki a megszorítások kényszere, lényegesen kedvezőbb feltételeket biztosítanak a pálya végén, mint a munkaerőpiac egyéb szegmenseiből nyugdíjba vonuló munkavállalók esetében.

A köztisztviselői jogviszony talán legtöbbet vitatott és az elmúlt évtizedek során folyamatosan a figyelem középpontjában álló eleme a klasszikus zárt rendszernek az a sajátossága, hogy a köztisztviselő elvileg elmozdíthatatlan. E klasszikus zárt rendszerben a köztisztviselőt jogszabály védi az elbocsátástól, ezt az elmozdíthatatlanságot az állam garantálja számára; a lojalitásáért és a köz szolgálatáért cserébe. Általánosan jellemző, hogy az elbocsátás csak jogszabály által meghatározott esetekben lehetséges – legjellemzőbb példaként a súlyos fegyelmi vétséget szokás említeni. A köztisztviselőt ez a védelem, ha „minden rendben megy a maga útján”, végigkíséri a nyugdíjig.

A nyílt rendszerben viszont, mivel a közszolgálati alkalmazott adott pozícióra, jobbra határozott időre szerződik, a zárt rendszerekben természetes jogi garanciák nem védik őt az elbocsátástól; jogviszonyának megszüntetése tekintetében – legalábbis elvi szinten - nem élvez nagyobb védelmet, mint a munkaerőpiacon foglalkoztatott egyéb kategóriák. A gyakorlat azonban ebben a tekintetben is eltérő; a valóságban a nyílt rendszerek többsége is plusz – jogi és/vagy intézményi – védeltséget biztosít az elbocsátással vagy annak következményeivel szemben.

Bár tiszta, a karrier rendszerek minden jellemzőjét felmutatni képes közszolgálatok valójában ma már nem működnek – mert a modern kor követelményeinek megfelelő működés felülírja a hagyományos sémákat –, azért még mindig számos állam döntéshozói gondolják úgy, hogy a

közszolgálati feladatok optimális ellátását a viszonylagosan és a lehetőségekhez képest zárt rendszer képes garantálni. Ilyenek Európában például Franciaország, Németország, Belgium, Spanyolország, stb. Míg a nyílt rendszerek legjellemzőbb példáit a skandináv közszolgálatok jelenítik meg.

Ugyanakkor a modellekre jellemző vonások idő és tér függvényében váltakoznak; hol egyik, hol másik modell jegyei kerekednek felül egyes közszolgálati rendszer megoldásokban. Erre kiváló példa lehet a magyar közszolgálat is. A közelmúltban pedig a közszolgálati rendszerek szinte kivétel nélkül kisebb-nagyobb átalakításokat éltek meg a közszolgálati modernizációs folyamatok során; a reformok vagy szerényebben fogalmazva, az azokra tett kísérletek szinte egy országot sem kerültek el. Bizonyos országok egészen alapvető változásokon estek át. Az apróbb változásokra példa lehet az, ha egy-egy emberi erőforrás gazdálkodási eszköz közszolgálati alkalmazásán változtattak, vagy új eszközöket, módszereket vezettek be; rendszerint a magánszféra humán erőforrás gazdálkodási megoldásainak adaptációja útján. Erre legjobb példa, hogy mára gyakorlatilag mindenhol alkalmazzák valamilyen formában az egyéni teljesítményértékelést, amely korábban a nyílt rendszerekben kezdett meghonosodni a versenyszektor mintái nyomán. Sőt, ha a köztisztviselő ily módon értékelt teljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója elégtelenre értékeli, következményként akár jogviszonya megszüntetésével is számolhat; még az olyan szigorúan zárt rendszerekben is, mint a francia vagy a belga, amelyek korábban elbocsáthatatlanságot garantáltak. A nagyléptékű változások legutóbbi példáiként pedig a nyílt rendszer irányába határozott lépéseket tett olasz, portugál vagy akár horvát közszolgálatokat nevesíthetjük.

A zsákmányrendszer sajátos megjelenési formája a közszolgálati berendezkedésnek. E rendszer lényege, hogy a választáson nyertes politikusok saját – velük szemben teljes mértékben lojalitással bíró – embereiket „ültetik be” a közigazgatás pozícióiba. A közigazgatási álláshelyek betöltése így nem életpályára szóló hivatás, nem is a szakmai hozzáértés alapvetően a kiválasztás kritériuma, hanem kizárólag a politikai megbízhatóság. A zsákmányrendszer (spoil system) a XIX. század Amerikájában, Jackson elnök idején szilárdult meg; és ott közel egy évszázada le is tűnt. A zsákmányrendszer létjogosultságát elsősorban azzal magyarázták, hogy a politikus megválasztása révén a választói akarat nyilvánul meg. A politikus az iránta megnyilvánult bizalmat pedig úgy tudja megszolgálni, ha valóra váltja választóinak tett ígéreteit. Ennek záloga pedig az, ha olyan köztisztviselőket alkalmaz, akik hozzá politikailag hűek, maradéktalanul végrehajtják döntéseit. A zsákmányrendszer negatívumai azonban számos helyen megnyilvánulnak. Mivel a kiválasztás

elsődleges kritériuma nem a szakértelem, a tudás, a végzettség/képzettség, az érdemek, hanem csupán a politikai lojalitás, a közigazgatási állások betöltését a zsákmányrendszerben gyakran képzetlen személyi állománnyal oldják meg. Ez a közigazgatási munka alacsony színvonalon történő ellátásához, magas mértékű fluktuációhoz, a presztízs devalválódásához, a rendszer teljes mértékű lezüllesztéséhez, sőt társadalmi szintű demoralizáláshoz vezethet; mivel elsődleges szemponttá a politikai zsákmányszerzés válik. Ezekre a jelenségekre a közszolgálatok történetében számos példát találhatunk nemzetközi téren. A rendszerváltó volt szocialista országok folyamatos útkeresése, a politikai és közigazgatási kultúra defektusai mind kedveznek az efféle gyakorlatnak.

A vegyes közszolgálati rendszerek fő jellemzői szintén a két alapmodellhez való viszonyukban határozhatóak meg. E rendszerek a klasszikus zárt, illetve annak ellentétjeként megjelenő nyílt rendszerre jellemző elemeket vegyes mértékben alkalmazzák. A megoldások sokszínűek; az elemek tér- és időbeli alkalmazása, azok aránya jelentős mértékben eltérnek egymástól. Mitöbb, a vegyes megoldásokat alkalmazó országok zömében az is jellemző lehet, hogy bizonyos közszolgálati kategóriák képviselőit pozícióra alkalmazzák, míg másokat életpályaszerű karrierre.

Az 1. számú táblázat egyfajta – némileg leegyszerűsített – kategorizálást mutat be a karrier-alapú, a vegyes és a pozíción alapuló közszolgálatokról. A leegyszerűsítés fogalma alatt azt értjük, hogy a közszolgálati státusz és az egyes jogviszony-elemek vagy más kifejezéssel emberi erőforrás gazdálkodási elemek konkrét vizsgálatával, egy pillanatfelvételt készítve lehetne pontos képet adni arról, hogy egy-egy adott közszolgálat mely csoportba sorolható be.

1. sz. táblázat: Az EU 28 tagállamának közszolgálati rendszerei – pillanatfelvétel<sup>13</sup>

<b>Karrierrendszer</b>	<b>Vegyes rendszer</b>	<b>Pozíció rendszer</b>
Ausztria	Bulgária	Cseh Köztársaság
Belgium	Horvátország	Dánia
Ciprus	Lengyelország	Egyesült Királyság
Franciaország	Lettország	Észtország

<sup>13</sup> A táblázat Kuperus, H., Turchetti, C, Rode, A. „Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services; European Parliament, Policy Department for Citizens’ Rihts and Constitutional Affairs, November 2008 in: Kuperus-Rode (2010) alapján – azt egyben kiegészítve – készült.

Görögország	Litvánia	Finnország
Írország	Magyarország	Hollandia
Luxemburg	Málta	Svédország
Németország	Olaszország	
Románia	Portugália	
Spanyolország	Szlovákia	
	Szlovénia	

A táblázatba rendezés pillanatfelvételnéül szolgál, mivel a folyamatos közszolgálati reformok során a rendszerek állandó változásban vannak, s bizonyos esetekben – a részletek, egyes HR-elemek változása okán – elmozdulnak egyik modell irányából a másikba. Sőt, olyan is előfordul, hogy míg egyik kormányzat alatt a közszolgálati rendszert meghatározott irányt vesz, kormányváltás után esetlegesen változik a korábbi berendezkedés. (Erre jó példa a magyar közszolgálat, amely a 2006-2008-as időszakban az új közmenedzsment ideológiát követve egyértelműen a nyílt rendszer felé tett lépéseket, majd 2010 után – legalábbis bizonyos aspektusokat és a kormányzati kommunikációban deklaráltakat tekintve – a karrierrendszeri irány és a neo-weberi közszolgálat-felfogás helyeződött előtérbe.)

A táblázatban foglalt kategorizálást illetően szükséges hozzátenni, hogy egyes karrierrendszert alkalmazó országokban a hagyományos, illetménytáblán alapuló előmeneteli rendszert kiegészíti a munkakörértékelésen alapuló előmenetel, amelyben az előmenetel munkakör családokon belül zajlik. Ez azonban nem keverendő össze a nyílt rendszer szinonimájaként használatos pozíciórendszerrel. Bár a pozíció rendszerek illetményszámításához kétség kívül kapcsolódik a munkakörértékelési rendszer. Erre példa, hogy a nyílt rendszerű svéd közszolgálatban munkakörértékelést és a munkakörcsaládokban történő előmenetelt alkalmaznak. De éppígy, a zárt közszolgálatot működtető Ausztriában, vagy Franciaországban is megjelentek ezek a versenyszférából adaptált illetményszámítási és emberi erőforrás gazdálkodási módszerek.

#### **1.4. Humánerőforrás gazdálkodási hatáskörök – decentralizációs tendenciák**

A zárt és a nyílt rendszerek számos formában jelennek meg a nemzetközi gyakorlatban. A vizsgálódáshoz kiindulópontként szolgálhat, ha megnézzük, hogy a

személyzeti politika kialakítása vagy a személyügyi hatáskörök egy központban összpontosulnak-e, avagy valamilyen mértékben decentralizáltak. Találkozhatunk olyan közszolgálatokkal, ahol nagymértékű a centralizáció, ennek megfelelően a közszolgálati személyi állomány tekintetében a döntések a centrumban születnek. De az országok zömében ma inkább bizonyos tartalmú, illetve mértékű decentralizáció jellemző a közszolgálatra. Ez azt jelenti, hogy egyértelműen a személyügyi hatáskörök decentralizációjának a tendenciája érvényesül a közigazgatás különböző szintjei, sőt az egyes szervek tekintetében is.

Így a döntési hatáskörök megilleshetik például központi szinten a minisztériumok vagy egyéb szervek vezetőit. Érdekességként megemlíthetjük, hogy az OECD 2004-2005-ben született átfogó, összegző tanulmányai a klasszikus zárt-nyílt rendszer dichotómiáján túl, egy harmadik közszolgálati rendszertípust is alkotnak; a minisztériumi alapú (department based) rendszer kategóriáját. Felméréseik szerint, e „hibrid kategóriát” napjainkban számos ország alkalmazza. Ezekre a minisztériumi alapú közszolgálati rendszerekre az a jellemző, hogy az ágazati minisztériumok viszonylag jelentős hatáskörökkel rendelkeznek az emberi erőforrás gazdálkodás kereteinek meghatározása és gyakorlata tekintetében. Ugyanakkor, az ebbe a rendszerbe sorolható országokban a köztisztviselői hivatás életre szóló, az előmenetel többnyire egy szerv keretein belül zajlik; és egyúttal minimális azok száma, akik nem az életpálya elején lépnek be a közszolgálatba.<sup>14</sup> E jellemzők alapján sorolható be a minisztériumi alapú közszolgálati rendszer a zárt rendszeri modellbe, a decentralizált altípusba.

Amennyiben a területi tagozódást vizsgáljuk, a föderális államok zömében a tagállami kormányzatok szintjén születik meg a közigazgatási személyi állományra vonatkozó jogszabályok döntő többsége. Tipikus megoldás, hogy a szövetségi közszolgálati törvényen túl tagállami szintű jogforrások rendelkeznek a köztisztviselők jogviszonyáról. Ezek a jogszabályok természetesen párhuzamban állnak a szövetségi szintűekkel. Így történik ez például a Német Szövetségi Köztársaságban vagy Ausztriában is.

Függetlenül attól, hogy föderális avagy unitárius államszerkezettel állunk szemben, a területi szinteken – így a közigazgatás közép-, illetve helyi szintjein is – rendelkeznek döntési jogkörökkel.

A rendszer logikájából következően azt feltételezhetnénk, hogy a döntési hatásköröknek a közigazgatási szervek vezetőihez telepítése sokkal inkább a nyílt rendszerekre jellemző.

---

<sup>14</sup> OECD (2004); 2005; OECD-Gov/PGC (2007)

Hiszen ez a nyílt rendszer lényege; „Hagyjuk a menedzsereket menedzselni”,<sup>15</sup> ezzel növelhetjük a közigazgatás hatékonyságát. De zárt rendszereket is találunk, ahol a személyügyekben való döntési jogkörök a szervek vezetőit illetik meg. Itt ismét a német közszolgálatot hozzuk fel, míg a vegyes rendszer képviselői között Magyarországot említhetjük példaként.

### **1.5. A közszolgálat főbb európai mintái**

A közszolgálatok fejlődését tekintve, a szakirodalomban többféle csoportosítással találkozhatunk. A legelterjedtebb csoportosítás általában 3 fő közszolgálati típust említ. Eszerint léteznek a kontinentális típusú közszolgálatok, amelyek alatt a porosz-német típus, illetve, a francia típus értendők, míg a harmadik csoportba az angolszász típusúak tartoznak.<sup>16</sup> Egyéb szakirodalmi források további közszolgálati típusként a skandináv országokat említik.<sup>17</sup> Más források angolszász, kontinentális európai, mediterrán dél-európai, skandináv, kelet-európai és dél-kelet európai modellek szerint osztályoznak.<sup>18</sup> Megint mások angolszász, francia, germán, skandináv és poszt-szocialista modelleket különböztetnek meg.<sup>19</sup> Az utóbbi évtizedek közszolgálatokat érintő történései, a folyamatos reformtörekvések, elsősorban az új közmenedzsment égisze alatt zajló változtatások azonban úgy tűnik, alapjaiban felforgatták ezeket a hagyományos csoportokat. Éppúgy, mint ahogy tiszta formájában zárt, illetve nyitott rendszer sehol sem létezik, a német-, francia-, illetve angolszász típusú közszolgálatok közös jellemzőit is nehéz, szinte lehetetlennek tűnő feladat felsorolni; mert úgy a közös jegyek, mint a csoportokban jelenlévő nemzeti közszolgálati rendszerek is állandó változásban vannak. Míg a három fő csoportot hosszú időszakon keresztül általánosan úgy aposztrofálták, mint „nagy közigazgatási és közszolgálati rendszerek”, amelyek közös csoportképző ismérvekkel rendelkeznek, napjainkra ezek a csoportok átrendeződtek. Így például, míg a spanyol közszolgálat a Franco-diktatúra utáni időkig és a belga közszolgálat a föderációs folyamatok lezajlásáig a francia típusba tartoztak, de ma már átmenetet képeznek a német típus felé, addig az angolszász, szigorúan zárt típus egészen más értelmezést nyert a korábbihoz képest. Ezt

---

<sup>15</sup> 'Let managers manage!' Ami azt jelenti, hogy minél szabadabban dönthet a vezető, annál inkább érzi felelőssége súlyát; következésképpen annál inkább érdekelt a saját maga és szervezete jó teljesítményében.

<sup>16</sup> Például: Bekke (1996) és (2000); Gajduschek (2008); György (1998); Lőrincz (2010); Ziller (1993)

<sup>17</sup> Például Lippert-Umbach (2005)

<sup>18</sup> Például: Kuperus-Rode (2010)

<sup>19</sup> Szamel-Balázs-Gajduschek-Koi (2011)

példázza, hogy az Egyesült Államok szövetségi közszolgálatára egészen más utat jár a közszolgálati berendezkedés terén, mint Nagy-Britannia, amely utóbbit az elmúlt években a nyílt rendszerek sikeres változatait létrehozó Új-Zélanddal és Ausztráliával szokták párhuzamba állítani.

De nem is kell átlépnünk a határokat ahhoz, hogy hasonló dilemmával találjuk szembe magunkat. A magyar közszolgálat berendezkedése éppúgy megemlíthető példaként. Ha arra a kérdésre kellene válaszolnunk, hogy közszolgálati tisztviselői rendszerünk karrierrendszer-e, vagy zömében a nyitott rendszer jegyei jellemzik személyzeti politikánkat, éppúgy nehézségbe ütközik a válaszadás, mint arra a kérdésre, hogy német, francia, vagy angol nyelvű modellre jellemző ismérvek szerint építkeznek-e. Mivel az előmenetel a közszolgálatban töltött idő múlásával párhuzamosan történik, ugyanakkor a pályabiztonság nem mutat fel jelentős különbséget a versenyszférabelihez képest. Illetve, elsősorban a német modellre jellemző jegyek alapján született meg a rendszerváltás utáni köztisztviselői szabályozásunk, de ma már számos angol nyelvű eredetű megoldást alkalmaz.

Mindezek ellenére – elsősorban az összehasonlításához szolgáló kiinduló alapként – érdemes áttekinteni, melyek a jellemzői az úgynevezett „nagy közszolgálati modelleknek”.

Az első csoport a porosz-német típusú közszolgálat; a karrierrendszer archetípusa. A porosz-német közszolgálat az abszolutizmus korának öröksége, amelyet a pontosan le szabályozott hierarchikus struktúrák, a decentralizáció, a vertikális és horizontális fragmentáció jellemeznek. Ugyanakkor alapvető elv nemzeti szinten a közigazgatási szervek felépítésének egységessége, valamint, nyomon követhető a minisztériumok közötti koordináció. Ez egyben a max weberi típusú bürokrácia modellje, amely a hadsereg mintájára jött létre. Ebben a modellben a köztisztviselők végzettsége a kiválasztás kritériuma, amelyet az idők során egyre növekvő mértékben egyetemi végzettséghez kötöttek. A végzettség típusát tekintve kiemelkedő a jogászok dominanciája. A köztisztviselők életpályára szegődnek, előmenetelük automatikus, cserébe tőlük elvárt az engedelmesség. A speciális, hivatalnoki tudás megszerzése céljából továbbképzési intézményeket hoztak létre. A köztisztviselők (Staatsbeamten) alkalmazási viszonyait külön törvény szabályozza. A porosz-német típusú rendszerben a minisztériumok nagy önállóságot élveznek a kinevezések tekintetében is – beleértve a politikai státuszban lévő főtisztviselőket (Politische Beamten). Kormányváltások idején a legfelsőbb rétegek lecserélése nem szokatlan, azonban a német erősen zárt karrierrendszerben a köztisztviselők pályabiztonságát még a válság évei sem kezdték ki; az élethosszig tartó foglalkoztatás és elmozdíthatatlanság háborítatlanul továbbél.

Mivel csoportról van szó, ezért hozzátehetjük, hogy a némethez hasonlóan építkezik az osztrák közszolgálat. De ide sorolhatjuk a Franco utáni Spanyolország közszolgálatát és Belgiumot, a föderációs folyamatok lezajlása óta. Ez utóbbi két ország esetében azonban sok elem inkább a következőkben tárgyalandó francia modellhez hasonlít (ilyen például a spanyolok „cuerpos” rendszere, amely a francia „corps” megfelelője).

A második csoportot a francia-típusú közszolgálat elnevezéssel szokták emlegetni, amelynek története a napóleoni időkig nyúlik vissza.<sup>20</sup> Ennek következtében jellemzője a közigazgatás erőteljes centralizációja, áthatja az egyenlőség, a jogállamiság eszméje, valamint, a közigazgatás tevékenységének erőteljes jogszabályhoz kötöttsége; a központosított egységes kormány és közigazgatás, hierarchizált struktúrák. Nyomon követhető az egységesség elve, a politika és a közigazgatás elválasztása. Ugyanakkor, a főtisztviselői (hauts fonctionnaires) és a politikusi réteg szoros kapcsolata és interakciói kétségkívül tettenérhetők. A német modellel ellentétben, a francia közigazgatásra nem kifejezetten jellemző a minisztériumok közötti koordináció. Ennek oka a „corps”-rendszernek is betudható. A francia főtisztviselők tekintetében – akárcsak a németek esetében – az egyetemi végzettség, elsősorban a jogi képzettség dominanciája figyelhető meg. A felsővezetői továbbképző intézményeknek a főtisztviselői kultúra, és -tudás homogenitása kialakításában döntő szerepük van.

A francia típusú közszolgálati mintát számos dél- és nyugat-európai ország követte. Hasonlóan építkezett például Portugália, Görögország, de őriznek még jegyeket a spanyol a belga, illetve, a '90-es évek közszolgálati „magánosítási” reformjai után, Olaszországban is. Az utóbbi néhány év reformfolyamatai azonban például a portugál közszolgálatot jelentős mértékben távolítják a még ma is erősen karrier-jellegű, magas fokú pályabiztonságot garantáló Franciaországtól.

Harmadik csoportként az angolszász típusú közszolgálatokat szokás említeni; de a kép e kategória tekintetében is változatos. A legutóbbi időszak történéseit tekintve véve, inkább csak Nagy-Britanniát<sup>21</sup> emeljük ki. Az utóbbi évek Nagy-Britanniájában a közigazgatás feladatainak ellátása a szakpolitikákat kidolgozó kormányzati minisztériumok és a jelentős autonómiával rendelkező, végrehajtó típusú ügynökségek (agencies) között oszlik meg. A brit

---

<sup>20</sup> Lőrincz Lajos szerint minden Napóleonnak tulajdonított alapelv, rend, hierarchia, specializáció és nyilvántartás, évszázaddal vagy évezredekkel korábban megfogalmazódott. Lőrincz (2003)

<sup>21</sup> Az észak-ír közszolgálat sajátos szabályozással bír, ez az oka annak, hogy nem az Egyesült Királyságot nevesítjük.



személyzeti politika a Thatcher-kormány ideje alatt jelentősen megváltozott, amely a következőket jelenti: Az alsóbb szintek tekintetében manapság is a – korábbi időkben teljes mértékben zárt – karrierrendszer jegyeit hordozza a köztisztviselők toborzása és előmenetele tekintetében. A szervek vezetői a besorolási kategóriákat érintően maguk határozhatják meg a toborzás módját is. Ugyanakkor, a '90-es évek második felétől kezdődően, a felsővezetői álláshelyeket túlnyomó részben pályáztatják – különösen igaz ez a végrehajtó típusú ügynökségek vezetői posztjaira. Míg az alsóbb szinteket érintő személyügyi hatáskörök tekintetében a közigazgatási szervek vezetői jelentős önálló hatáskörökkel bírnak, s a maguk által meghatározott keretek között végzik az emberi erőforrás gazdálkodás és -menedzsment feladatait, addig a főtisztviselőkre vonatkozóan országos szinten meghatározott normák élnek. A brit közszolgálatban alkalmazott jogi- és modern humán erőforrás gazdálkodási megoldásokkal az ausztrál és az új-zélandi példákat szokás párhuzamba állítani, amelyek eredője kétség kívül az új közmenedzsment közszolgálatra gyakorolt hatásának tudható be.<sup>22</sup>

A fejlett világban működő közszolgálatok körében nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Amerikai Egyesült Államok köztisztviselői rendszerét. Ennek okai között azt is szükséges megemlítenünk, hogy mindazok a korszerűsítési törekvések, amelyek során a világ legkülönbözőbb térségeinek országai kísérletet tettek a magánszféra foglalkoztatási-, emberi erőforrás gazdálkodási megoldásainak közigazgatási-, közszolgálati adaptálására, amerikai minta alapján kezdtek begyűrűzni az európai gyakorlatba is; elsősorban brit adaptáció révén. Ehhez természetesen arra volt szükség, hogy a károsnak bizonyult amerikai zsákmányrendszer visszaszorulása után a többségében a karrierrendszer jegyei által fémjelzett berendezkedés honosodjon meg az amerikai szövetségi közszolgálatban is. Amelynek következtében politikai kurzusváltások alkalmával ma már csak a közigazgatás legfelsőbb rétegeiben cserélik le a vezetőket. Az Amerikai Egyesült Államok tagállamai mindemellett a szövetségitől és egymástól is eltérő megoldások szerint működtetik közszolgálatukat.

### **1.6. Az új közmenedzsment hatása**

A XX. században a jóléti állam megjelenésével és az általa ellátandó feladatok sokasodásával a személyi állomány létszáma is jelentősen megnövekedett. Majd az 1980-as, '90-es években a gazdasági recesszió következtében az állam megszorításokra, a kiadások csökkentésére kényszerült. Márpedig az állam kiadásai között jelentős arányban jelennek meg a közszféra személyi kiadásainak költségei. A polgárok részéről jelentkező fokozott

---

<sup>22</sup> Bár a leírás alapján itt is láthatjuk, hogy a megoldások a különböző szintek tekintetében vegyesek.

bizalmatlanság, a társadalmi kontroll igényének egyre nagyobb mértékű megjelenése, a világ minden táján arra sarkallta a döntéshozókat, hogy a közszféra létszámát, ezzel párhuzamosan a személyi kiadásokra fordítandó költségvetési eszközöket, jelentősen csökkentsék. E jelenség elméleti háttérében az akkortájt jelentkező neoliberális állameszme állt, amely a kormányzás és a közigazgatás relációjában az új közmenedzsment (New Public Management – NPM) eszméiben artikulálódott. Ez az eszme a hatékonyság, hatásosság, eredményesség elsődlegességét hangsúlyozta a közszféra szervezeteiben is, amelyet a piaci megoldások elterjesztése révén kívánt megvalósítani; a kicsi és olcsó állam jelszavát helyezvén előtérbe. Az új közmenedzsment a közszolgálat vonatkozásában azt hirdette, hogy indokolatlan a közszféra alkalmazottait a magánszférától eltérő jogviszonyok alapján foglalkoztatni. Indokolatlanok azok a privilégiumok, amelyeket a közszolgák élveznek. Ezek a foglalkoztatás biztonsága, stabilitása, a teljesítménytől független előmenetel, a garantált illetmény; tehát mindazok a tényezők, amelyek a hatékonyságra ösztönzés ellenében hatnak. A megoldás az, ha a magán- és a közszféra alkalmazottai azonos viszonyok mellett és szabályozás alapján kerülnek foglalkoztatásra, s ha díjazásuk hatékonyságuktól, teljesítményüktől függ. A közszférában alkalmazottak létszámának csökkentésére pedig két megoldás jelentkezik. Az egyik, ha a feladatok átadásra kerülnek – különböző jogi megoldások révén – a piaci szereplők számára. A másik, ha a közszférában alkalmazottak létszámában leépítést hajtanak végre. Az új közmenedzsment ily módon – a magánszféra megoldásainak adaptációja révén – a magánigazgatásban alkalmazott módszerek és eszközök univerzialisitását hangoztatta, s nyert egyre nagyobb teret a nyílt közszolgálati berendezkedések viszonylatában, de a zárt rendszereket sem hagyta teljes mértékben érintetlenül. Hatására számos ország váltott – teljes vagy bizonyos mértékben és intenzitással – irányt közszolgálati személyzeti politikájában. Ez a folyamat azóta is tart, csupán a hangsúlyok tevődnek át és a megoldási alternatíva-elképzelések alakulnak át időről-időre. E kísérletekre elsősorban a magánszféra szervezeteiben általában sikerrel alkalmazott humán erőforrás gazdálkodási eszközök szolgáltatták a kézenfekvő példákat. Ennek oka, hogy a mára már egy második, tartalmában kissé letisztult, kevésbé erőteljes irányzatát élő új közmenedzsment – azt hirdeti, hogy a közszférának nincs szüksége a magánszférától eltérő szabályozásra, a piaci szektor viszonyai és szabályozási megoldásai alkalmazhatóak a közszolgálatban is. Erre az időszakra tehető, hogy néhány országban alapjaiban újragondolták, s megváltoztatták a közszolgálati szabályozást, s a zárt rendszer helyét a nyílt vagy nyíltabb rendszer vette át, amelyben a köztisztviselő már nincs „bebetonozva”, hanem alkalmazása funkciójához, feladatellátásához kötődik.

Az új közmenedzsment Amerikából indult áramlata Európába történő begyűrűzése után először az angolszász országokban került adaptációra, majd a skandináv államok következtek, s az utóbbi időben egészen eltérő jogrendszer típusokba tartozó államokban is kísérletezések indultak meg – óvatosan és a helyi sajátosságoknak megfelelő fenntartások mellett – a közszolgálati rendszerek rugalmasabbá tétele érdekében (például Franciaországban és Németországban is). A '90-es években, a kelet-közép-európai rendszerváltozások után az új demokráciákban is megszülettek azok a jogállami keretek, amelyek lehetővé tették a modern viszonyoknak megfelelő közszolgálati jogi szabályozások kialakítását. Az elindult folyamat nem állt meg azonban a jogi normák szintjén. Kelet-Közép-Európában, s köztük hazánkban is, a megváltozott funkciókhoz igazodni kívánó, az állampolgári igényeket szem előtt tartó közszolgálat víziója által vezérelve, a nemzetközi trendek mentén, -után haladva, sőt egyes esetekben és próbálkozások alkalmával elébe vágva igyekeztek a reformok elkötelezett hívei közszolgálatunkat tökéletesíteni. Úgy tűnik, az újonnan kialakult demokráciákban sokkal kevesebb fenntartással éltek a jogalkotók és jogalkalmazók az új módszerekkel szemben, mint a nyugat-európai hagyományokat követő közszolgálati rendszerekben. Ennek feltételezhető oka az, hogy a rendszerváltások után kézenfekvőnek mutatkoztak azok az angolszász példák, amelyeket akkorra a nemzetközi szervezetek is felkaroltak, s mintaként tálcán kínálták azokat a kelet-közép-európai fiatal demokráciák számára. Ez a kettős kényszer – a szocialista zsákmányrendszerből átlépni egy jogállami alapokon építkező karrierrendszerbe, ugyanakkor eleget tenni a hatékonysági követelményeknek – egy olyan sajátos, ambivalens helyzetet eredményezett, amely szerint a rendszerváltó s egyben (legalábbis zömében) EU-csatlakozás előtt álló országoknak két kritériumrendszert kellett szem előtt tartaniuk közigazgatásuk, közszolgálatuk újraformálásánál; a vezérfonalként nyújtott európai közigazgatási elveket a karrierrendszer kiépítése céljából, valamint, az NPM által súlykolt hatékonysági követelményeket.<sup>23</sup>

Mára az új közmenedzsment mindenhatóságába vetett hit megrendült, egyrészt, mivel az általa indukált reformok – legalábbis kimutathatóan – a legtöbb országban nem hozták meg a tőlük várt eredményeket, másrészt, olyan tényezők következtében, amelyek egyértelművé tették, az állam szerepének gyengítése számos területen negatív folyamatokat indít el, vagy legalábbis lehetetlenné teszi a negatív folyamatok hatásainak mérséklését. Ilyen jelenségek például a nemzetközi terrorizmus erősödése, vagy a pénzügyi-gazdasági világválság, de

---

<sup>23</sup> Magyarul lásd például: Józsa, Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás. 2003. 12. sz. pp. 723-735

nemzeti szinteken is számos példát hozhatnánk ezzel kapcsolatban. Az általa javasolt megoldásokat – a közszolgálat esetében az üzleti szféra HR-megoldásait – azonban számos ország adaptálta rendszerébe.

### **1.7. Neo-weberi közszolgálat**

A 2008. év őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása következtében egyre szélesebb körben vált világossá, hogy a neoliberális eszmék sodrában jelentkező – és az időközben saját megújódását is megélt – új közmenedzsment irányzat által propagált kicsi és olcsó állam nem képes feladatait megfelelően ellátni. Körülbelül erre az időszakra tehető, amikortól Magyarországon is napvilágot láttak a neo-weberi államról értekező publikációk.<sup>24</sup> A neo-weberi állam a kontinentális európai államok közigazgatásában jelentkező reformmodell, amelynek lényege, hogy a klasszikus karrierrendszeri megoldást a modern kor követelményeihez adaptálva kívánja alkalmazni, amely által alkalmasnak találják a kormányzás és a közigazgatás megújódásának biztosítására.

„A neo-weberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés. Az NPM felismeréseinek, helyzetértékelésének, illetve jó oldalainak átvétele és egyesítése a weberi megfontolásokkal.<sup>25</sup> Ez a felismerés a közszolgálatok berendezkedésének, működésének tekintetében is kérdéseket vetett fel. A neo-weberi államfelfogás feltételezi az általánostól eltérő foglalkoztatási viszonyok keretében sajátos státusszal rendelkező közszolgák alkalmazását, a közszolgálati kultúra meglétét, a közszolgálati ethosz fenntartását, professzionális közigazgatási személyi állomány foglalkoztatását, a modern kor követelményeinek megfelelő rugalmas feltételekkel. Magyarországon a 2010-es kormányváltás után megszületett Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok közszolgálati beavatkozási területei a neo-weberi elvek szerint fogalmazódtak meg.

---

<sup>24</sup> A neo-weberi állam elnevezés Pollitt és Bouckaert nevéhez fűződik. Pollitt – Bouckaert (2004)

<sup>25</sup> G. Fodor, Gábor – Stumpf, István (2007): A „jó kormányzás“ két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In: Nemzeti Érdek. 3. sz. pp. 76-95

## 2. A KÖZSZOLGÁLAT ALRENDSZEREI A HUMÁNERŐFORRÁS GAZDÁLKODÁS TÜKRÉBEN

### 2.1. Pályára kerülés, kiválasztás

A demokratikus jogállamokban jogszabályi – gyakran alkotmányi – szinten deklarálják a hivatalviseléshez fűződő alapvető állampolgári jogot, s e tekintetben az egyenlő esélyek biztosításának kötelezettségét. Mindemellett meghatározásra kerülnek olyan általános és különös feltételek, amelyek nem minden polgár számára teszik lehetővé, hogy éljen ezzel az alapvető joggal; a közhivatal viselésének lehetőségét korlátok közé szorítják. A közzolgálatok többsége az adott állam állampolgárságát, cselekvőképességet, büntetlen előéletet, megfelelő egészségi állapotot, korhatárt, (esetleg) minimum iskolai végzettséget, az ország hivatalos nyelveinek birtoklását, stb. nevesíti az alkalmazás általános feltételeként. Mindemellett, az egyes állások tekintetében különös alkalmazási feltételeket határoznak meg, amelyek magukban foglalják az adott munkakörhöz speciálisan meghatározott képzettség, végzettség igazolását, esetleg szakmai gyakorlatot, egyéb speciális tudást, készséget stb.

A német modellt követő országokban, így Magyarországon is – a diploma megléte alapfeltétele számos közigazgatási állásba való bekerülésnek; így meghatározó kiválasztási szempont.

A francia, valamint az angol modell ettől jelentősen eltér. Előbbiben a kiválasztás elsődlegesen versenyvizsgán alapul, a diploma így csak egyfajta minimális feltételként értelmezhető. A legfontosabb felsővezetői, főtisztviselői pozíciókba pedig általában a – világszerte közzismert – ENA, vagy esetleg más kiemelt felsőoktatási intézmények, úgynevezett „grand école”-ok elvégzése után kerülnek a köztisztviselők.

Az angol rendszerben a formálisan szerzett ismeretnek kisebb a szerepe a gyakorlatban elsajátított képességekhez és tudáshoz, valamint a személyiség-jellemzőkhöz képest. Ugyanakkor a klasszikus angol közzolgálatban elsősorban az elit egyetemeken (Oxford, Cambridge) szerzett – tipikusan bölcsész – diplomával lehetett a közigazgatási elitbe kerülni.

Az Európai Unióban azokban a tagállamokban, amelyekben adott állás betöltésénél előnyt jelent a meglévő szakmai tapasztalat, úgy bárhonnan származzon is az; a hazai, vagy más EU tagállam közzszektorából, magánszektorból – pluszként könyvelik el a felvételi eljárás során. Különösen így van ez azokban az országokban, ahol nem nevesíti jogszabály az egyes posztok betöltéséhez megkívánt minimum iskolai végzettséget (például Finnország, Hollandia, Svédország). Franciaországban pozitívan értékelik a magánszektorból szerzett

tapasztalatot is; néhány éve külön típusú versenyvizsgát (concours externe) szerveznek a magánszektorból érkező új köztisztviselők számára. Németországban viszont, míg a más EU-tagállam közszolgálatában eltöltött időt figyelembe veszik a fokozatba történő besorolásnál, addig a magánszektorban szerzett tapasztalat nem jelent előnyt.

### **2.1.1. Toborzás, szelekció**

A kiválasztási folyamat magában foglalja a toborzást és a szelekciót. A kiválasztás toborzási szakaszában a közigazgatási szervek vagy a központi szerv széles körben meghirdetik a köztisztviselői állásokat; így téve lehetővé, hogy az állampolgárok értesüljenek a közszolgálati álláshelyekről és éljenek alkotmányi szinten biztosított alapjogukkal. E tekintetben is változatos a nemzetközi gyakorlat. Míg az országok jó részében egyre általánosabbá kezd válni, hogy a szerv vezetője gazdálkodik a humánerőforrásokkal, s költségvetési lehetőségei függvényében ő hozza meg a személyzeti döntéseket, addig ez a toborzás esetében nem feltétlenül jellemző. Ez azt jelenti, hogy az álláshelyek közzététele (a szerveken, illetve a közigazgatáson kívülről érkezők számára) általában központilag is megtörténik. Ez – a nagy átlagot tekintve – inkább a zárt rendszerű személyzeti politikát követő országokra jellemző, de ellenpéldákat is találhatunk.

A toborzás formái közül a közigazgatási versenyvizsgákat, és a pályázatokat emeljük ki. Mindkettőt nyilvánosan kell meghirdetni. Minél szélesebb körben válik nyilvánossá a versenyvizsgára való felhívás, illetve, az üres álláshelyekre történő pályáztatási lehetőségek, annál nagyobb az esélye annak, hogy a közigazgatási szervek több jelölt közül választhatnak; nagyobb az esélyük a megfelelő munkaerő megtalálására.

A versenyvizsga a kötött kiválasztási rendszerek egyik formája. Az alkalmazó országokban – amelyek általában a karrierrendszerbe tartoznak – a jogalkotó meghatározott eljárás lefolytatását írja elő a közszolgálati állásban való elhelyezkedés feltételeként.

A közigazgatási versenyvizsga kifejezés alatt egy olyan összetett, a közigazgatás személyi állományának kiválasztására rendszeresített folyamatot értünk, amelynek során a kiválasztás kritériumainak megfelelő jelöltek többlépcsős – képességeiket, tudásukat, műveltségüket széles körűen ellenőrző –, versengő, egy időben történő megmérettetésen vesznek részt, és így képességeiknek sok szempontból történő összevetésére kerül sor. A jelölteknek az elért eredmények függvényében és sorrendjében, lehetőségük nyílik – a jelentkezők számához képest korlátozottabb számú – állások elnyerésére, megpályázására. A versenyvizsgák

kötelező jellegéről maguk az alkotmányok rendelkeznek. A megmérettetés általános feltételét képezi a közszolgálatban való alkalmazásnak. Általános alapelv, hogy a megüresedett állások tekintetében a versenyvizsgákat először a már pályán lévők számára hirdetik meg (ez a belső versenyvizsga), az előmeneteli-, vagy mobilitási lehetőségek előmozdítása céljából. Csak az állás betöltésének sikertelensége esetén kerül sor a nyílt (a közigazgatáson kívüli jelöltek számára is szóló) versenyvizsgák kiírására. A versenyvizsga többlépcsős folyamat – különösen a felsőfokú végzettségű jelöltek esetében, többnapos megmérettetés. Egymásra épülő szakaszainak sikeres teljesítése szükséges a továbbjutáshoz. Az első rész egy feleletválasztós teszt az általános ismeretek, tudás, műveltség, logikai készség ellenőrzésére. A második rész lehet fogalmazás/esszé/egyéb feladatmegoldás (pl.: esettanulmány-, ügyirat-kidolgozás, stb.) – az általános-, valamint a szakismeretekre vonatkozóan. Majd a harmadik szintre jutottak szóbeli beszélgetésen vesznek részt az általános- és szakmai ismeretek, tájékozottság, kommunikációs készségek, elhivatottság, stb. vizsgálatára. A versenyvizsgákat szakterületenként írják ki, és a vizsgák tartalma is természetesen szakterület-specifikusan kerül kialakításra. A versenyvizsgán való sikeres szereplés, megfelelés aránya általában rendkívül alacsony.

A jelölteket a versenyvizsgán elért eredményeik szerint – szakterületenként – sorrendbe állítják. A versenyvizsga sikeres letétele révén a jelölt az általa elért eredménynek és sorrendnek megfelelően vagy elnyeri a meghirdetett állások valamelyikét, vagy – amennyiben az elért sorrend révén nem jut számára üres állás – a kialakított tartaléklista megfelelő helyére kerül fel. Néhol a sikeresen letett vizsga meghatározott időszak tekintetében (általában 1-3 év) keletkeztet jogosultságot az újonnan megüresedő állások megpályázására, míg másutt nem évül el.

Franciaország a versenyvizsga-rendszerek zárt közszolgálattal rendelkező mintaországa.<sup>26</sup> A versenyvizsgarendszer (concours) mélyen benne gyökerezik a társadalmi és közigazgatási kultúrában; mintegy két évszázados hagyománya van a köztisztviselők versenyvizsgák útján történő kiválasztásának. Háromfajta versenyvizsga létezik: a) a belső (concours interne) – a közigazgatásban dolgozók részére; b) a külső (concours externe) – a pályakezdő fiatalok részére; c) a harmadik típusú (troisième concours) – mindössze néhány év óta – a mobilitás jegyében más szektorból (magán-, non-profit, stb.) érkezők részére.

---

<sup>26</sup> Mégis, a versenyvizsgák újkori története nem itt kezdődött, hanem az indiai szolgálatra jelentkező brit katonatisztek körében kerültek először alkalmazásra. Azonban versenyvizsgával választották ki már időszámításunk előtt az igen jól képzett kínai hivatalnokokat, a mandarinokat.

Franciaországban kívül Európában több más, latin nyelvi gyökerekkel rendelkező országban is versenyvizsgával lehet bejutni a közigazgatásba. De meghatározott kategóriák részére egyéb országokban is találkozhatunk speciális formáival. Így például az angol „fast streamerek”, a gyorsított előmenetelt élvező fiatal főtisztviselő-jelöltek kiválasztásánál is alkalmazzák.

A toborzás másik formája a pályázatás. A pályázatás szintén a kötött kiválasztási rendszer egyik fajtája; ezért általában a zárt közzolgálati rendszerekben alkalmazzák. A kötelező pályázatás során az iskolai végzettség, képzettség, a letett vizsgák alapján folytatják le az eljárást; mindezt meghatározott rendben. Ezt a megoldást alkalmazza a német és az osztrák közzolgálat. A német közzolgálatban a képzettségi követelmények az úgynevezett „érdemi munkát” végző, karrier köztisztviselők (Laufbahnwettbewerber) esetében igen magasak.<sup>27</sup> Egyébként az életpálya minden szintje tekintetében törvény határozza meg az alapkövetelményeket. A további kritériumokat a Szövetség, a tartományok, vagy a közigazgatási szervek írják elő a meghirdetett állás – részleteiben is közzétett – munkaköri leírásának függvényében. A kiválasztási kritériumok közé tartoznak a képességek, a tudás és a teljesítmény, de meghatározásuk tekintetében a rendszer erősen decentralizált. A – javarészt – jogász végzettséggel rendelkező magas beosztású köztisztviselő-jelöltek kiválasztása szigorúan formalizált, és két lépcsőből áll. Az első vizsga egy államvizsga (Staatsexamen), amelyet a tartományi hatóságok szerveznek, független bizottságokkal. Ezeket a bizottságokat köztisztviselők és egyetemi oktatók alkotják. Amennyiben ezt a meglehetősen szelektív vizsgát teljesíti a jelölt, előkészítő szolgálatra jelentkezhet (Vorbereitungsdienst). Az előkészítő szolgálat elméleti és gyakorlati képzésből/tapasztalatszerzésből áll. Időtartama változó, attól függően, milyen posztra készít fel; de általában két év körül mozog. Majd újabb, hasonló szervezésű államvizsga következik. Ennek sikeres abszolválása nyitja meg az utat a közzolgálati alkalmazás előtt – az egész ország területére vonatkozóan; s nem kizárólag a közigazgatási- (benne az oktatás), hanem az igazságügyi pályák tekintetében is. A konkrét kiválasztás (a szelekció) folyamatában az üres álláshelyekre pályázók közül választanak eredményeik alapján. Az ágazati minisztériumok vezetői a személyi állomány képviselőivel egyeztetve döntenek a megfelelő jelölt alkalmazásáról. Az utóbbi években – a nemzetközi trendeknek megfelelően – a német közzolgálatban is erőfeszítéseket tesznek arra

---

<sup>27</sup> A kiválasztási rendszer létrehozatala Ferenc-Vilmos nevéhez kötődik. 1713-ban azzal a céllal alakította ki a kiválasztási rendszert, hogy magas szakmai színvonalú közzolgálatot biztosítson Poroszország számára. A rendszer gyakorlatilag a mai napig alig változott. Ziller (1993)



vonatkozóan, hogy a kötelező pályázati eljárás keretében ne kizárólag a végzettséget, képzettséget vegyék figyelembe, hanem a jelöltek egyéb kompetenciáit is értékeljék.

A nyílt rendszert alkalmazó közszolgálatokban a kiválasztás általában nem formalizált. Itt a közigazgatási szervek vezetői általában saját hatáskörben határozzák meg, hogy képességeik, és a meghirdetett állás betöltéséhez szükséges háttérük alapján milyen módszerrel választják ki a megfelelő munkaerőt. Éppúgy, mint a magánszektorban. A jelentkezőknek a közigazgatási szerv által meghatározott követelményeknek kell megfelelniük. Előfordulhat az, hogy a követelményként állított speciális képességek sokkal nagyobb szerepet játszanak, mint az életpályához megkívánt iskolai bizonyítvány. Érdeemes megjegyezni azonban, hogy pozíció rendszerben is létezhetnek közszolgálati kategóriák, amelyek tekintetében kötött kiválasztási eljárást alkalmaznak. Így például bizonyos magas beosztás vagy nagy felelősséggel együtt járó hivatal esetén, illetve, esetlegesen azon közszolgálati kategóriáknál, akik még közjogi, köztisztviselői státuszt élveznek. Ilyenek lehetnek például a diplomaták, a rendőrtisztek, vagy a katonatisztek. Az ő képzettségükre vonatkozó követelményeket jogszabály írja elő.

A toborzás folyamatában kiválasztásra került jelöltek közül a szelektációs folyamatban döntik el, hogy ki kerül alkalmazásra. Cél a jelöltek közül, az adott munkakörre legmegfelelőbb személy kiválasztása. E folyamatban további megmérettetésekre kerülhet sor, amelynek formái – és természetesen tartalma is – a nemzetközi gyakorlatban igen változó.

Az elmúlt évtizedben a magánszféra humán erőforrás gazdálkodási eszközeiből merítve, a közszolgálatok is adaptálni kezdték a kompetenciamenedzsment eszközeit a legalkalmasabb jelöltek kiválasztása céljából. (A kompetenciamenedzsmentről lásd később.)

## **2.2. Karrier és előmenetel**

A karrier a közszolgálati alkalmazásban – csakúgy, mint a magánszférában – az alkalmazás lényegi tartalmát képezi. A közszolgálatban az „előmenetel” fogalommal szokták definiálni. Az előmenetelnek a közszolgálatban több útja és módja is van. A következőkben ezeket tekintjük át.

### 2.2.1. A szolgálati időhöz kötődő „rendes” előmenetel

A jogszabály által garantált, automatikus előmenetel a zárt közzolgálati rendszerek egyik meghatározó jellemzője. Ez az előmenetel a köztisztviselő részére kiszámítható, előre tervezhető életpályát, karriert garantál; az idő múlásával párhuzamosan halad előre a ranglétrán. Ez az úgynevezett szenioritás vagy ansziennitás. Az előmenetelhez előírt feltételek között szerepelhet tanulmányi-, vagy vizsgakötelezettség teljesítése, illetve a minősítési eljárás során megállapított alkalmasság. A nemzetközi gyakorlatban az országok az előmenetel tekintetében is több csoportra oszthatók. A zárt rendszert alkalmazó országokban a besorolásban való, kiszámítható előmenetelt jogszabály rendezi, amelyben meghatározzák az említett feltételeket. A nyílt rendszerekben a „rendes”, időmúlás alapján történő előmenetel jobbra nem értelmezhető, hiszen ez a lényege; adott pozícióra nevezik ki a közzolgát. Ugyanakkor ma már egyre nagyobb azon országok száma is, amelyekben látszatra karrierrendszer működik; ugyanis a köztisztviselő az idő múlásával lépeget előre fokozataiban, ezzel párhuzamosan növekszik illetménye. Ennek ellenére, a jogviszony egyéb elemeinek vizsgálata alapján nem sorolhatók be a zárt rendszerek körébe, mivel például az elbocsáthatatlanság nem jellemző rájuk. Ilyen a magyar közzolgálati berendezkedés is.

A karrierrendszerű közzolgálat egyik mintaállamának tekinthető Franciaországban a közzolgálati kerettörvény és a corps-okra vonatkozó szabályok szerint történik az előmenetel. A kiválasztásos előmenetelben a letöltött szolgálati idő és a köztisztviselő érdemei játszanak szerepet. Az előmenetelre váró köztisztviselőnek vagy versenyvizsgán, vagy belső kiválasztási eljáráson kell átesnie; illetve eredményével, vagy a szolgálatban eltöltött éveinek számával és a teljesítményével összhangban jut eggyel magasabb fokozatba. Németországban a köztisztviselő lépésről lépésre halad előre a meghatározott életpályán (Laufbahn), amely kezdő-, előmeneteli-, és végfokozatot foglal magában. Általában és elvileg, a köztisztviselők a négy életpálya egyikén haladnak előre (az alapszintű-, középszintű-, végrehajtói szintű, felsőszintű közzolgálati pályán). Ennek ellenére, azért valójában adódik lehetőség a magasabb szintű karrier felé történő elmozdulásra is; például, ha eleget tesznek az átsoroláshoz előírt továbbképzési kötelezettségüknek, vagy rendkívüli előléptetésben részesülnek (Aufstiegsverfahren).

A brit közzolgálatban az előmeneteli rendszer működtetését is a minisztériumok és ügynökségek (agencies) vezetőinek hatáskörébe delegálták; ők alkotják meg saját

szabályait a Civil Service Management Code által szabott keretek között. A kódex ide vonatkozó alapelve az írja elő, hogy minden jelölt értékelése, kiválasztása az érdemek szerint történjék. Ebben az előmeneteli értékelő bizottságok éves jelentései segítik a vezetőket, amelyekben beszámolnak arról, hogy a besorolás előtt álló köztisztviselő teljesítménye mennyiben felel meg az elvárásoknak.

### **2.2.2. Vezetői beosztások**

A vezetővé válás az előmenetel kiemelt formája. A tradicionális zárt rendszerekre jellemző, hogy a vezetőket elsősorban a szervezeten belülről választják, de arra is találunk példát, hogy a vezetői posztokat a közigazgatáson kívülről pályáztatják meg.

A tipikus zárt rendszerbeli vezetői előmenetelt alkalmazó Németországban a szervezeten belül kell meghirdetni azokat a beosztásokat, amelyekbe előre lehet lépni. Az előmenetel a szakmai teljesítménytől és a személyzeti ütemtervtől függ. A megüresedett vezetői poszt betöltése elsődlegesen a korábbi beosztottak köréből történik, de kivételesen más szervezeti egységből is kinevezhetnek vezetőt. Azonban, minthogy a magánszférában megszerzett gyakorlatot a német közzolgálat nem ismeri el, elvileg is kizárt, hogy onnan érkezzen a vezető. Mivel a vezetőnek több beosztottja is van, s nincs olyan egyértelmű szabály, amely meghatározná, hogy ki legyen az utód, a szubjektivitás sem elképzelhetetlen, bár, a szenioritás elvének szigorú érvényesítése azt követelné meg, hogy a leghosszabb köztisztviselői gyakorlattal rendelkező kapja meg a vezetői beosztást.

Az Európai Unió intézményeiben, mint a nemzetközi szervezeteknél általában, szintén belső pályáztatással, versenyvizsga kiírásával kell megkísérelni első körben, hogy megtalálják a vezetői poszt betöltésére legalkalmasabb tisztviselőt.<sup>28</sup> Az Európai Bizottság közzolgálati reformja óta az előmenetelnek feltételét képezi a teljesítményértékelés jó eredménye.

### **2.2.3. A főtisztviselői pálya**

Némely fejlett országban – legyen szó zárt vagy nyílt közzolgálati rendszerről – jelentős presztízzsel bíró és stratégiai feladatok ellátására életre hívott főtisztviselői karok működnek. E főtisztviselői karok tekintetében közös jellemző, hogy egyfajta sajátos, magas presztízsű közzolgálati értékrendet képviselnek, s a közigazgatás stratégiai élcsapatát

---

<sup>28</sup> A karrierrendszer általános elveinek megfelelően először adott intézményen belül írják ki a megüresedett álláshelyet, majd, ha ez a kiírás nem jár sikerrel, a következő körben más EU-s intézmények tisztviselői számára is, s majd csak „végső megoldásként” az EU-n kívülre, új eurokrata-jelöltek számára.

testesítik meg. Többnyire olyan élcsapatot, amely igény esetén például válságkezelésre, akkut problémák megoldására összpontosítja szakmai potenciálját. Nagy presztízsnak örvend a mintaadó francia, a brit, a német, de – az országok méretét tekintve a magyarhoz nagyságrendileg közelebb álló – holland, finn, portugál főtisztviselői intézmény is.

Azokban az országokban, amelyekben a közszolgálat az utóbbi években/évtizedekben nyitottá vált, és az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök decentralizáltan illetik meg a szervek vezetőit, ellensúlyozásképpen, az egységesség előmozdítására központi szinten kiemelt szerepet biztosítanak az egységes elvek mentén építkező főtisztviselői karnak. Az élcsapat tekintetében minden eszközzel igyekeznek megteremteni és fenntartani azt a közszolgálati ethoszt, amelynek aztán a decentralizáltan működtetett alsóbb szintekre is tovább kell (elviekben) gyűrűznie. Ennek érdekében biztosítják az egységes keretszabályozást, az egész rendszert alapjaiban meghatározó főtisztviselői kiválasztási rendszert, valamint, a főtisztviselők központi igazgatását. Ez történik Nagy-Britanniában, de Új-Zélandon és Ausztráliában is.

#### **2.2.4. Címek, rangok, kitüntetések adományozása**

Az előmenetelnek ez a módja országonként – még talán az általánosnál is – jelentősebb eltéréseket mutat, ráadásul nem tekinthetjük a közszolgálat lényegi vonásának. Olyannyira így van ez, hogy vitatható, egyáltalán szerves részét képezi-e az előmenetelnek. A felsorolásban való megjelenítése azért szükséges, mert a hazai szakirodalom általában az előmenetel egy formájaként említi, és a magyar közszolgálati rendszerben nagy a súlya és vonzereje (különösen ha a presztízsz mellett illetmény-vonzatait is tekintetbe vesszük).

#### **2.2.5. Politikai státusok**

A politikai beosztások természetesen nem ismeretlenek a zárt közszolgálati rendszerekben sem.

A francia közszolgálati rendszerben is találunk olyan elemeket, amelyek a politikai állományba tartozó köztisztviselőkre vonatkoznak. Ilyen a rendelkezési állomány intézménye (disponibilité), amikor például a köztisztviselő (esetlegesen kormányváltáskor) a közszektoron kívül vállal munkát. Ebben az esetben nem élvezzi többé nyugdíjjogosultságát, vagy előmeneteli jogait – egyébként, általában is ez a helyzet a privátszektorban dolgozó köztisztviselők esetében.

Németországban a tartományoknak jogában áll olyan jogszabályt alkotni, amely megengedi a „politikai tisztviselők” (politische Beamte) határozott idejű kinevezését. A főtisztviselői rétegnek a két legfelsőbb, politikai szintje távozik posztjáról kormányváltás esetén. Ők bármikor „ideiglenes” nyugállományba (einstweiliger Ruhestand) küldhetők.<sup>29</sup>

### 2.2.6. Mobilitás – átjárás

A mobilitás keretében a közszerződéses alkalmazott eredeti munkahelyétől eltérő területeken teljesít szolgálatot. A mobilitás igazgatási szempontból a közigazgatási szerv kezében lévő, a rugalmasság és hatékonyság célját szolgáló eszköz. A köztisztviselő szempontjából a széles körű tapasztalatszerzésre, karrierfejlesztésre rendelkezésre álló lehetőség. Általánosan elfogadott vélemény, hogy a közigazgatás egésze szempontjából frissítőleg hat, ha a köztisztviselők új munkahelyeket, munkamódszereket, megoldásokat, kollektívákat ismernek meg; ezeket az ismereteket később eredeti munkahelyükön kamatoztathatják. Ehhez kapcsolódik az a tény, hogy az EU nyugati tagállamainak közszerződéses alkalmazásaiban általában nagyobb presztízsnak örvendenek a generalisták. A szakmai közvélemény úgy tartja, a generalista olyan közigazgatási szakember, aki pályája során több területen is kipróbálhatja magát, ennek folytán szélesebb látókörrel rendelkezik, tágabb körben szerezhethet tapasztalatokat. Míg a specialista, akit képzettsége, tudása egy bizonyos szűk területhez köt, egy idő után korlátozott lehetőségek között képes csak mozogni a közigazgatáson belül. Ugyanakkor szükséges hozzátenni, hogy míg a generalista a közigazgatáson belül mobil, addig a specialista a közigazgatás és a köz- vagy magánszféra között válthat rugalmasabban és nagyobb eséllyel.<sup>30</sup>

Különböztethetünk a földrajzi, szakmai és/vagy funkcionális, más szemszögből a közigazgatási szervek belüli, szervek közötti, illetve a közszerződésen kívülre nyúló mobilitás tekintetében. Az európai példák a vertikális mobilitás tekintetében két fő irányról tanúskodnak: Az egyik a dekoncentrációs, decentralizációs folyamatokhoz kötődik. Ez történik például Írországon, ahol az utóbbi években született döntéseknek megfelelően, a fővárosból a nyugati országrészbe telepítettek egy sor közigazgatási szervet. De itt említhető meg Franciaország, Belgium, Spanyolország vagy Olaszország is, ahol központi szintről

---

<sup>29</sup> Itt tetten érhetőek a főtisztviselők tekintetében a szakmai és politikai kinevezések közötti átfedések, hiszen a politikai státuszokba kinevezettek egy része egyben főtisztviselő, illetve a felsővezetői réteghez tartozó köztisztviselő. Bossaert et al. (2001); Goetz (1999)

<sup>30</sup> Például az egészségügyi igazgatásban dolgozó orvos át/visszamegy az egészségügybe, vagy az oktatási igazgatásban dolgozó tanár az oktatásba, illetve az informatikus egy magáncégnél helyezkedik el.

számos hatáskört telepítettek a régiókhoz. Franciaországot kiemelve megemlíthető a belső versenyvizsgák szerepe is. A helyi szervektől a központi szervekhez való előmenetel csak ilyen vizsgák sikeres teljesítése mellett lehetséges. Mint az a zárt rendszerekben általános, a központi szervek előnyben részesítik a belső versenyvizsgákon jó teljesítményt elért jelentkezőket a külső versenyvizsgákon listára kerültekkel szemben. De azokban az országokban, ahol javarészt versenyvizsgák alkalmazása révén lehet továbblépni, a gyakorlat a horizontális mobilitást is befolyásolja; ott, ahol köztisztviselői testületek, corps-ok szerint osztják fel a közszolgálatot, a corps-ok közötti átjárás speciális feltételekhez kötődik. Az utóbbi években a mobilitás előmozdítása érdekében néhány országban a mobilitást törvényi szinten szabályozták (például Franciaországban, Portugáliában, Spanyolországban, stb.)

A pénzügyi-, gazdasági világválság hatásának tudható be, hogy számos ország a mobilitást a munkaerő-átcsoportosítás, és adott esetekben a közszolgálati munkahelyek védelmének eszközeként is alkalmazza. Ide sorolható a közszolgálati életpályák – kormánytisztviselői, rendőri/nemzetbiztonsági és katonai – átjárhatóságát célzó magyar elképzelés is, amely az érintett civil és hivatásos kategóriák közötti mobilitási szándékot tekintve a nemzetközi gyakorlatban új vállalkozásként jelenik meg.

Egyre gyakrabban előforduló jelenség a közszolgálatok közötti nemzetközi szintű mobilitás is, amelyet a magyar jogalkotó is szabályoz. Az EU-tagállamok zömében a nemzetközi (ideértve az EU-s alkalmazást is) tisztviselővé történő kinevezést előmenetelként értékelik. Ennek egyik oka, hogy a nemzetközi szervezeteknél elérhető jövedelmek napjainkban jelentősen meghaladják a nemzeti közszolgálatokban elérhetőeket. De nem elhanyagolható szempontok a presztízs, a szakmai karrierút vonatkozásai és a külföldön történő munkavállalással együtt járó egyéb vonzó tényezők sem (természetesen, ez nemzeti közszolgálatonként eltérő mértékben igaz – de magyar összehasonlításban, mindenképpen).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Az 1921-ben készült Noblemaire jelentés fogalmaz meg ajánlást a nemzetközi szervezeteknél alkalmazott tisztviselők bérezésének tekintetében. Mihajlov (1993)

### **2.3.Képzés, továbbképzés**

Az előmenetelhez szervesen kapcsolódik a képzés, továbbképzés kérdésköre. A továbbképzés fő célja, hogy segítse a köztisztviselőt munkájának jobb elvégzésében. Ilyenként a továbbképzés az emberi erőforrások fejlesztésének legmeghatározóbb eszköze. Fejlesztés leggyakrabban a munkakör és esetlegesen a beosztás, illetve a munkavégzés módjának változása miatt válik szükségessé. Az új munkakör más ismereteket és készségeket igényel, amit leginkább továbbképzéssel lehet elsajátítani. Más esetekben, ugyanazon munkakörben a munkavégzés módján kell változtatni, például egy újabb, hatékonyabb technika, vagy technológia alkalmazása érdekében. A közigazgatásban gyakori, hogy a jogszabály változása, módosítása teszi szükségessé az ilyen jellegű továbbképzéseket.

A képzés és továbbképzés tekintetében – napjainkban már – nincsenek olyan jelentős eltérések a zárt és nyílt közszolgálat, illetve a közigazgatási szervek és a vállalati szféra humánerőforrás gazdálkodási gyakorlata között, mint amilyenek például az illetmény- és előmeneteli rendszer vonatkozásában, vagy az értékelés esetében. Ugyanakkor néhány eltérés itt is megfogalmazható.

A zárt rendszerű közigazgatásban, ahol a közigazgatás egységessége, a közigazgatás sajátos, mind a politikától, mind a magánigazgatástól elkülönülő jellege nagy hangsúlyt kap, a közigazgatási identitást hordozó generalisták, vagyis a közigazgatás egészéhez, magához a közigazgatási szakmához értő szakemberek szerepe nagyobb. Ezzel szemben a nyílt közszolgálatban, ahol az egyes szervek egymástól jórészt elkülönülve, kizárólag saját feladataikra koncentrálnak, a specialisták szerepe domináns. Általában azt lehet mondani, hogy a munkába állás előtt megszerzett képzettség nagyobb szerepet kap a nyílt rendszerben, míg a továbbképzések fontossága jelentősebb a zárt rendszerekben. Ennek az oka, hogy a nyílt rendszer mindig az adott, megüresedett posztra keres dolgozót, míg a zárt rendszer karrierutakban gondolkodik. A megüresedett posztot ezért – a legalsóbb fokozattól eltekintve – belső előléptetéssel töltik be, ami megkívánhatja, hogy a köztisztviselőt felvértezzék az új posztjához szükséges speciális ismeretekkel, képességekkel. Ezzel szemben a nyílt rendszerben a posztra már megfelelően képzett személyt lehet felvenni. Mindehhez járul hozzá még a zárt rendszer azon jellegzetessége, hogy a köztisztviselőt nem bocsátják el abban az esetben sem, ha az általa betöltött feladat szükségtelenné válik, sőt, esetleg az őt foglalkoztató szerv egésze meg is szűnik. Ezekben az esetekben a köztisztviselőt a közigazgatásban más területen kell alkalmazni. Ez pedig a legtöbb esetben szükségessé teszi az átképzés-jellegű továbbképzést.

Mindamellet, ma már a zárt-nyílt rendszeri továbbképzések, továbbképzési rendszerek közötti distinkció nem jelentkezik ilyen élesen. A nyílt rendszerek többsége is hangsúlyt fektet a köztisztviselők továbbképzésére. A különbségek adott esetben abban érhetőek tetten, hogy a köztisztviselőnek magának kell-e fedeznie a továbbképzés költségét, vagy a munkáltató támogatja azt. A német közszolgálat esetében például, a kötelező továbbképzések költségei bele vannak építve a köztisztviselők illetményébe.

Sajátos szerepet játszhatnak a továbbképzések, pontosabban a vizsgák, az előmenetelben is. A tiszta zárt rendszerben, amilyen például a francia közszolgálat, a karrier egyes jelentős fokozatai előtt vizsgákat kell letenni. E vizsgákra történő felkészülés történhet kizárólag egyéni tanulás útján, vagy továbbképzés keretében is. A vizsgák sikeres letétele így feltétele a magasabb fokozatba lépésnek, illetve egy másik, tipikusan magasabb presztízsű szakmai csoportba (corps-ba) történő átlépésnek.

Ha a képzéseket, továbbképzéseket a bejárando karrierúton kívánjuk elhelyezni, a közszolgálatba belépést megelőző képzésről, a közszolgálatba lépéshez kapcsolódó általános közigazgatási képzésről (például gyakornok-képzés), a munkakörhöz kapcsolódó szakmaspecifikus képzésről, és az egyéb, változatos formában és tartalmakkal fellelhető képzéstípusokról tehetünk említést.<sup>32</sup>

A közszolgálatba belépést megelőző képzésre példaként említhetjük a francia közszolgálatban szervezett, a versenyvizgára felkészítő tanfolyamokat. A közszolgálatba lépéshez kapcsolódó képzésnek minősül a magyar közigazgatási alapvizsga, vagy a belga tisztviselők pályára való felkészítését célzó képzése. A szakmaspecifikus képzések száma és tartalma igen változatos, míg az egyéb kategóriákban – az utóbbi időszak hangsúlyaira tekintettel – kiemelhetjük például a vezetőképzések, menedzser tréningek jelentőségét.

A nemzetközi gyakorlatra egyértelműen jellemző, hogy az utóbbi időszakban kivétel nélkül szinte minden országban, a hagyományos, elméleti tudásanyagot átadó továbbképzések mellett fokozatosan nő a kompetencia- és készségfejlesztő, aktív részvételt és interaktivitást feltételező tréningek szerepe, valamint a tapasztalatcserék térnyerése. Ez a helyzet Közép-Kelet-Európa országaiban is, ahol a rendszerváltások utáni továbbképzésre korábban erősen rányomta bélyegét az egyszerű tudásátadásra és -számonkérésre koncentrálo oktatási-, továbbképzési rendszer működtetése.

---

<sup>32</sup> Bossaert et al (2001) szerinti csoportosítás.



## 2.4. Kompetenciamenedzsment

A kompetenciamenedzsment olyan komplex eszköz, amely a humánerőforrás gazdálkodási folyamatban, a munkaerő kompetenciáinak fejlesztése által kívánja biztosítani a megfelelő színvonalú teljesítményt.

A köztisztviselőket tekintve, a kompetencia fogalma azokat a munkaköri követelményekhez kapcsolható, meghatározott teljesítmény eléréséhez kötődő viselkedésbeli jellemzőket, képességeket, tapasztalatot, tudást, készségeket foglalja magában, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a közszolgák alkalmasak legyenek, alkalmassá váljanak arra, hogy munkájuk révén a szolgáltató közigazgatási szervezet elérje kitűzött céljait. Ezeket a kompetenciákat munkakörönként, a kompetenciakeretekben nevesítik. A kompetenciavizsgálatok során azt mérik különböző eszközökkel, hogy a kompetenciakeretekben szereplő elvárások milyen mértékben esnek egybe a köztisztviselő által birtokolt kompetenciákkal, azok szintjével; milyen területen szükséges a fejlesztés, és azt milyen módszerek alkalmazásával lehet legcélszerűbben megoldani.

A kompetenciamenedzsment a magánszervezetek humánerőforrás gazdálkodásában hosszú múltra tekint vissza, közszolgálati alkalmazására csupán az elmúlt évtized óta kerül sor. Az Egyesült Államokból elindult kompetencia-mozgalom az európai kontinensen először az Egyesült Királyság, majd számos más kontinentális ország közszolgálatában terjedt el. A pozíció rendszerű közszolgálatok – természetesen – nyitottabbak voltak bevezetése tekintetében, de mára számos tradicionálisan zárt közszolgálat is alkalmazza (például a német, a francia vagy a belga); tipikusan a főtisztviselők, felsővezetők körében és csak elvétve az alacsonyabb vezetői kategóriák tekintetében.<sup>33</sup> A kompetenciák mérése különféle technikákkal történik; amelyek megegyeznek a magánszférában kifejlesztésre és alkalmazásra kerültekkel. Ilyen eszközök például, a) a 360 fokos értékelés, amelynek során a beosztottak, a vezetők és a munkatársak párbeszédére alapozva körbeértékelik a vezető köztisztviselő kompetenciáit; b) az értékelési központok (Assessment Centers), ahol konkrét szituációkat, feladatokat, feladványokat tartalmazó értékelő rendszer alkalmazásával mérik, hogy a jelölt adott helyzetekben hogyan, milyen módon és mértékben tudja alkalmazni kompetenciáit; c) a viselkedést elemző interjúk.

---

<sup>33</sup> Így például Franciaországban a közigazgatás korszerűsítéséről szóló fehér könyv is kiemelte a kompetenciák mérésének szükségességét a kiválasztási eljárásban, illetve, a belga Copernicus közigazgatás-fejlesztési program is kiemelt figyelmet szentelt neki.

A kompetenciakeretek tartalmának meghatározásában a közszolgálati berendezkedés jellege, kultúrája jut szerephez; ennek függvényében különböznek egymástól. Egységesen jelölik meg azonban az alkalmazásuk által elérni szándékolt célokat. Ezek a célok egyöntetűen a megfelelő személyi állomány kiválasztása, s az állomány fejlesztése; amely ily módon a szervezeti célok eléréséhez járulhat hozzá.

A toborzásnál történő alkalmazást az az elvárás motiválja, hogy a kompetenciák mérése adekvátabb információt szolgáltatson a vezető alkalmasságáról, mint az iskolai elvégzését igazoló „személytelen” bizonyítványok, végzettségét tanúsító dokumentumok.

A fejlesztési szükségletek meghatározásánál történő alkalmazás pedig azt a folyamatot hivatott elindítani, amelynek során egyre inkább át kívánnak térni a közigazgatási továbbképzésekben ma még általánosnak mondható, előadásokban gondolkodó, kizárólag ismeretek átadására hangsúlyt helyező továbbképzési formákról, az interaktív, tapasztalatszerzést biztosító tréningekre.

A minősítésnél, a teljesítményértékelésnél a kompetenciamenedzsmentet nagyon kevés helyen alkalmazzák; csupán kísérleti bevezetésekkel találkozhatunk.

Az illetmények meghatározásánál azonban egyik közszolgálat sem biztosít szerepet a kompetenciamenedzsmentnek. Sőt, óva intenek attól, hogy a kompetenciák értékelésének eredményéhez illetményvonzatot kössünk. E tartózkodás indokai közül néhány: a kompetenciák mérésének metodológia kérdése jelenleg még nem megoldott; objektivitása megkérdőjelezhető; negatív hatással lehet a csoportmunkára; elfogadottság, elkötelezettség hiánya; a kompetenciakeretek statikussága,<sup>34</sup> bonyolultsága, gyakorlati alkalmazhatóságuk nehézségei; a hozzá kapcsolódó adminisztrációs feladatok időigényessége, stb.

## **2.5. Értékelés**

A múlt század '80-as, '90-es éveitől kezdődően követhetők nyomon a közszektor hatékonyságát, teljesítményét szisztematikusan középpontba helyező kormányzati kísérletek, reformok gondolatai, amelyek futótűzként kezdtek elterjedni, jórészt, a különböző nemzetközi szervezetek – Világbank, OECD, Európai Közösségek – ajánlásai alapján. Ettől az időszaktól kezdve, a nemzeti kormányzatok számos kísérletet tettek a közszektor, ennek keretein belül, a közszektorban foglalkoztatott személyi állomány hatékonyságának, teljesítményének ösztönzésére; s e cél szolgálatában, annak mérésére, értékelésére. Az értékelés

---

<sup>34</sup> Ez azt jelenti, hogy csak jelentős ráfordítások révén lehet a folyamatosan változó igényekhez igazítani.

magánszektorból átvett megoldásai először az angolszász közszolgálati rendszerekben kezdtek meghonosodni, amelyeknek egy része ebben az időszakban elindult a nyílt rendszer irányába. Az átalakulás részeként a magánszervezetekben alkalmazott humánerőforrás gazdálkodási eszközöket kezdték a közszervezetekre adaptálni. Ilyen, a közszolgálati humánerőforrás gazdálkodásban megjelenő eszközök, elemek például: a munkakörértékelés, munkakörelemzés, teljesítményértékelés, a teljesítményhez kötött illetmény/illetményrész alkalmazása, a teljesítményértékelés eredményétől függő előmenetel, a humánerőforrás gazdálkodás különböző elemeinek kompetencia-alapokra helyezése (olyanoké, mint a munkakör-elemzés, munkakörértékelés alapján történő kiválasztás, a karriertervezés-fejlesztés, fejlesztés-továbbképzés, vezetőképzés, stb).

### **2.5.1. Teljesítményértékelés és teljesítményfüggő illetmény**

A teljesítményértékelés olyan humánerőforrás gazdálkodási eszköz, amely a magánszféra vállalatainak példája alapján a kezdeti időszakban – mindössze néhány évtizeddel ezelőtt – a nyílt közszolgálatokban került kísérleti bevezetésre. Ma már azonban általánosan alkalmazott értékelési módszerként van jelen a karrierrendszerekben is. Sőt, számos országban a közszolgálati teljesítményértékelés eredményei alapozzák meg a merev illetményrendszerek rugalmassá tételét. A teljesítményértékelés bevezetését különböző okok indukálták. Az egyik ok az, hogy a karrier köztisztviselőket alkalmazó rendszerekben is szükségessé vált olyan motivációs erővel bíró eszközök alkalmazása, amelyek a biztos, de lassú előmenetel és illetménynövekedés ígéletén túl, a közszolgálatba képesek csábítani a jó képességű munkaerőt. Ugyanis az előmenetel egyrészt csupán hosszú távon honorálja a teljesítményt (például a jó munka elismerése képpen vezetői megbízás vagy egyéb cím elnyerésével), másrészt, esetleg nem is állnak rendelkezésre olyan mennyiségben üres posztok, mint amennyi a jól teljesítő köztisztviselő. Emiatt azokban a fejlett országokban, ahol erőteljes verseny folyik a jól kvalifikált munkaerő megszerzéséért, a versenyszférához képest gyengébben fizető közszolgálati munkáltatók a munkaerőpiaci versenyben erőteljes hátrányba kerülnek a magánszektorral szemben. Úgy a munkaerő megszerzése, mint megtartása tekintetében. A másik ok, hogy az idő múlásán alapuló rendes előmenetel alanyi jogon jár a köztisztviselőnek. Így viszont nem is ösztönöz hatékonyabb teljesítésre. Márpedig a kormányzatok napjainkban rákényszerülnek, hogy a társadalom részéről megnyilvánuló bizalmatlansággal szemben bizonyítsák, a közszolgálat lépést tartva a modern kor követelményeivel, az állampolgárok szolgálatában, magasabb teljesítményre törekedve képes

gazdálkodni az adófizetők pénzével és ellátni az állam által ráruházott feladatokat. Elsősorban e tényezők indukálták a privátszféra mintái alapján az új értékelési rendszerek bevezetését, valamint segítségével az előmeneteli- és illetményrendszerek rugalmasabbá tételét.

Az 1980-as évek vége felé egyes pozíció rendszerű közszolgálatok bevezették a felsővezetők tekintetében az egyéni teljesítményértékelést, amely mára a világ minden táján általánossá vált.

A közszolgálatok nagy részében az a jellemző tendencia, hogy a humán erőforrás gazdálkodási hatásköröket, döntési jogköröket központi szintről egyre nagyobb mértékben delegálják a szervek vezetőihez. Így e vezetőknek nagyobb az önállóságuk a szervezetre szabott értékelési forma megválasztásában, valamint, az egyénre szabott, a teljesítmény függvényében megállapított illetmények kialakításában. Ennek természetesen korlátai is vannak, amelyek főként finanszírozási jellegűek.

Így a teljesítményértékelésnek és a teljesítményhez kötött illetmény alkalmazásának számos, egymástól merőben különböző formája terjedt el, de az általa elérendő célok között mindenütt első helyen szerepel a közszolgálati dolgozók motiválása, ösztönzése a nagyobb, jobb teljesítményre, amelynek révén az állampolgári igények maradéktalanabb kiszolgálása is biztosítható. Ez egyben feltételezi az egyéni felelősség, elszámoltathatóság előtérbe kerülését. A teljesítményértékelés rendszerét, illetve a teljesítményfüggő illetmények kialakításának kereteit általában nem központi jogszabályokban határozzák meg; hiszen menedzsment eszközökről van szó, így annak jogszabályi szinten történő elrendelése – alapvetően – ellentmond eredeti logikájának.

Az egyéni teljesítményértékelésnek két fő típusát alkalmazzák a nemzetközi gyakorlatban; a mérő-értékelő iskolát, valamint a fejlesztő-támogató iskolát. A mérő-értékelő iskola fő célja, hogy az objektív, akár számszerű értékelésre alapozza az emberi erőforrás gazdálkodási döntéseket; akár az előmenetelt és a juttatások mértékét. A fejlesztő-támogató iskola az értékelő és értékelt közötti kommunikációra helyezi a hangsúlyt, párbeszéd keretében a problémákra keresik a megoldásokat, amely által az érintett dolgozó munkateljesítményében javulást lehet elérni. Az ilyen értékelés következményeként például, a beosztott – közös döntés alapján – továbbképzzi magát.

A brit közszolgálatban a teljesítményértékelés és a hozzá kötött illetményrendszer kialakításáról a szervek vezetői decentralizált hatáskörben hozzák meg döntéseiket. Csúpan a

főtisztviselői kar tekintetében él uniformizált teljesítményértékelési rendszer, amelyet folyamatosan alakítgatnak, jobbítanak, a tapasztalatok tükrében.

Másutt (például Dániában), kizárólag a kollektív szerződésekbe foglalt megállapodások biztosítják a kereteket.

Általában ugyanakkor a kollektív szerződések szinte mindenhol magukba foglalják a teljesítményértékelésre vonatkozó rendelkezéseket.

Nagyon fontos kiemelni, hogy a szociális párbeszéd keretében a képviseleti szervek szerepe igen jelentős a rendszer formálását illetően. Ennek kiemelkedő jelentőségét támasztja alá az a tény, hogy a teljesítményértékelés menedzsment-eszköz, amelynek elsődleges célja a motiválás. Ez pedig nem működhet a felek általi kölcsönös elfogadás, elfogadtatás, a vele való azonosulás hiányában.

A teljesítményértékelést alkalmazó országok a teljesítményértékelést a fokozatosság elvét betartva vezették be.<sup>35</sup> Kezdetben kizárólag a felsővezetői, főtisztviselői rétegre, majd többéves tapasztalatgyűjtés, mintaalkalmazások után az alsóbb vezetői szintekre. A köztisztviselői állomány (ügyintézői szintek) teljesítményértékelésére csupán az utóbbi évtizedben találunk példákat.

Az egyéni teljesítményértékelés közszolgálati alkalmazása még sehol sem járt egyértelmű sikerrel. Annak ellenére, nem, hogy adaptációja Európától Amerikáig, Afrikától Ázsiáig foglalkoztatja a HR szakembereket. A lankadatlan kísérletezés azt bizonyítja, hogy a döntéshozók és a HR-szakemberek továbbra is szükségesnek látják alkalmazását. Általában azt várják tőle, hogy motivációt jelenítsen meg a teljesítmény növelése, jobbítása vonatkozásában; járuljon hozzá a hatékonyság, hatásosság, gazdaságosság követelményéhez; differenciáltan jutalmazza a szervezeti célokhoz való hozzájárulás mértékét és minőségét, a kiemelkedő teljesítményt; javítsa a célok meghatározását/kitűzését. Mivel optimális esetben racionális szervezeti változásokkal és új munkamódszerek bevezetésével jár együtt, az értékelésnek ez a formája javíthatja a toborzás minőségét, valamint – az illetmény versenyképességének javításával – elősegítheti a személyi állomány közszolgálatban tartását. A teljesítmény objektív értékelése és a teljesítményfüggő illetmény megfelelő és igazságos alkalmazása esetén hatékony humánerőforrás gazdálkodási és vezetői stratégiai eszközzé válhat. Ehhez azonban az szükséges, hogy a hatékonyabb közszolgálati humánerőforrás gazdálkodás, a személyügyi politika eszközeként kezeljék és ne annak céljaként.

---

<sup>35</sup> Kivéve Magyarországot, ahol az egyéni teljesítményértékelés bevezetése az egész köztisztviselői kar tekintetében történt meg 2002-ben.

## 2.6. Díjazás, illetményrendszer

A klasszikus zárt közzolgálati rendszerekben a köztisztviselő az előmeneteli rendszerben a szolgálati idő múlásával halad előre a ranglétrán, s ezzel párhuzamosan illetménye is emelkedik. Az illetményeket általában jogszabályban meghatározott illetménytáblák szerint számítják; nagyságrendjük a költségvetési eszközök függvénye. Ezzel szemben a nyílt rendszerekben illetménytáblák nem léteznek; a közzolgák bérét a magánszférában szokásoshoz hasonlóan, általában egyénre szabottan állapítják meg. Ennek korlátot a szerv vagy az ágazat költségvetési lehetőségei szabnak. A klasszikus karrier típusú közigazgatási rendszerekben az illetmények növekedése automatikus és rendszeres; évenkénti, vagy kétévenkénti, általában a szolgálati idő múlásától függ. De emellett – a fizetés mértékét meghatározó alapelv szerint –, a köztisztviselő létfenntartását olyan színvonalon kell biztosítani, hogy teljes egészében a köz szolgálatának szentelhesse magát. Ez az elv jelenik meg például a német alkotmányban (Alimentationsprinzip).

A hagyományos zárt rendszerekben a köztisztviselőnek munkája minőségétől, hatékonyságától függetlenül járt az illetmény; s ez a tény őt nem feltétlenül ösztönözte arra, hogy nagyobb teljesítményre törekedjen. Ez mára már nem járható út és nincs is így; a múlt század 80-as-'90-es éveitől kezdődően a fejlett országok jó része az illetmények rugalmasabbá tétele és egyéniesítése céljából a köztisztviselők, s elsősorban, valamint első körben a felsővezetők, főtisztviselők illetményét – általánosan – három elemben határozta meg:

- az első elem az alapilletmény;
- a második, a munkakörhöz, és beosztáshoz kapcsolódó illetményrész;
- a harmadik a teljesítményfüggő illetményrész.

Az első elem az alapilletmény, ez kapcsolódik a szenioritáshoz. Magyarországon a Közzolgálati tisztviselői (korábban köztisztviselői) törvény mellékletében foglalt illetménytábla alapján számolják az illetményt a költségvetési törvényben évente meghatározott illetményalap nagyságrendjén alapulóan. A zárt rendszerek zömében léteznek hasonló illetménytáblák.

A második illetményrész az ellátandó munkakörhöz, beosztáshoz kapcsolódik. Ez az illetményrész mintegy megelőlegezi a közzolga értékelését, ahhoz kapcsolódik. Azt mutatja meg, adott munkakör ellátásához milyen képességekkel, készségekkel kell rendelkeznie a

kiválasztandó jelöltnek. Így, ez a második illetményrész már az alkalmazás megkezdésekor, a jövőbeni teljesítménytől függetlenül kerül megállapításra.

A harmadik illetményrész, a teljesítményfüggő illetmény viszont arról tanúskodik, hogy a köztisztviselő adott munkakörben hogyan teljesített, milyen módon érte el a kitűzött teljesítménykövetelményeket, mennyire volt eredményes. Tehát, ez utólagos értékelést feltételez. A teljesítményen alapuló juttatások az országok egy részében az illetmény eltérítésében jelennek meg, másutt teljesítmény bónuszok (teljesítményfüggő jutalmak) formáját öltik. A magyar gyakorlat mindkét megoldást ismeri, sőt, alkalmazza is együttesen.

A második, a munkakörhöz kapcsolódó illetményrész, a nemzetközi gyakorlatban általában nagyobb részét teszi ki az illetménynek, mint a teljesítményfüggő illetményrész. A teljesítményfüggő illetményrész a közszolgálatok túlnyomó részében általában nem jelentős százaléka az illetménynek, s annál kisebb arányú, minél alacsonyabb szintű vezetőt érint. (Mivel a köztisztviselők körében még nem általánosan elterjedt.) A teljesítményértékelés alapján elérhető bónuszok mértéke nemzetközi átlagban az illetmény maximum 10%-ában határozható meg.<sup>36</sup> Az elsődleges célcsoport, a felsővezetők, főtisztviselők tekintetében olykor ez 20%-ra is tehető. Az OECD szerint<sup>37</sup> a teljesítmény alapú illetmény(rész) alkalmazása erősen indokolt a felsővezetők, a menedzserek és a szakmai munkakörök számára, de korántsem minden munkakörre.

A német közszolgálati rendszerben, a Szövetségi Illetménytörvény (Bundesbesoldungsgesetz) rendelkezése alapján a köztisztviselők két kategóriáját különítik el; a magas beosztású vezetőket, és az ügyintézőket. Az első kategóriában a fizetések a betöltött poszthoz kapcsolódnak. Az utóbbiban a fizetési fokozatokban történő előrelépés a szolgálati idő függvényében automatikus. Még azok a közigazgatásban dolgozó kategóriák is a szenioritás elvén alapuló bértábla szerint kapják illetményüket, akik nem a közszolgálati jog hatálya alá tartoznak.

A francia közszolgálatban minden corps-nak saját bértáblája van, amelyen belül a fizetés a szolgálati idővel párhuzamosan növekszik, amit – a magyar rendszerhez hasonlóan – egy növekvő szorzószám jelez. E rendszerben azonban az előmenetel nem automatikus. Az előmenetelnek több feltétele is van. Ezek: az idő múlása, versenyvizsga letétele, továbbképzésen történő részvétel, megfelelő minősítés. Ez a rendszer tehát – legalábbis elvileg – a szenioritáson túl az egyéni érdemekre is reagál.

---

<sup>36</sup> Magyarországon ez – 2002-es bevezetése óta – mindig is jóval magasabb volt.

<sup>37</sup> OECD (2011)

Nagy-Britanniában minden minisztériumnak és ügynökségnek megvan a maga illetmény- és besorolási rendszere. Ez az egyetlen szint az illetmények meghatározására, de az illetményemelésekre rendelkezésre álló pénzügyi fedezet igen korlátozott. Az illetménytáblák helyett az utóbbi időszakban fizetési sávokat (pay ranges) alkalmaznak. A minisztériumoknak és ügynökségeknek a működési költségeknél kell meghúzniuk a nadrágszíjat. Egyébként Nagy-Britanniában a köztisztviselők egy jelentős csoportjánál független illetmény-felülvizsgálati testületek (pay review bodies) állapítják meg az illetményváltoztatásokat.

Más EU-tagállamok tekintetében is úgy a szabályozás, mint a gyakorlat, jelentős eltéréseket mutat a köztisztviselők díjazási rendszerében. Ez már az alapilletmény esetében is jól érzékelhető. Míg Olaszországban az alapbér csak mintegy 40%-át képezi az összes juttatásnak, addig Spanyolországban ez 50% körül mozog, Hollandiában viszont meghaladja a 80%-ot. A kiegészítés járulékok, bónuszok formájában történik. Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban a járulékok az alapilletmény százalékában kifejezve egészen jelentős hányadot képviselnek. A klasszikus tagolásnak megfelelően az alapilletmény a karrierrendszerekben a besoroláshoz kötődik, nem pedig a köztisztviselő által épp betöltött munkakörhöz, funkcióhoz. Az alapilletmény az életpálya során a köztisztviselő szolgálatban eltöltött ideje szerint változik.

A nem karrier típusú közszolgálati rendszerekben általában a munkakör értékelése alapján állapítják meg az illetményt. Elterjedőben van azonban az a tendencia, amelyben nem az előző két megoldást követve – a munkában eltöltött időhöz, vagy a betöltött álláshoz kötődően – díjazák a köztisztviselőket, hanem sokkal esetlegesebb megközelítéseket vezetnek be; amelyek figyelembe vételével a munkát ellátó személyt képességei, hozzáértése és teljesítménye alapján értékelik. Az első két megoldás szerint az alapilletményt illetménytábla alapján fizetik; amelyet központilag vagy helyi szinten határoznak meg. Így történik ez az EU-tagországok többségében. Eltérő a helyzet Svédországban, ahol a központi közigazgatásban egyénre szabva alakítják az illetményeket.

A különböző juttatások és járulékok az Európai Unió tagállamaiban – mint nálunk is – részét képezik a köztisztviselők díjazási rendszerének. Ezek formája és mértéke – mint láthatjuk az egyes országok példáján – változatos képet mutat. A juttatásokat kiegészítő elemek közé sorolhatjuk a különböző járulékokat, pótlékokat és egyéb támogatási formákat.

Az utóbbi években a munkakör értékelésén alapuló illetményszámítás a pozíció rendszereken túl több karrierrendszerben is alkalmazásra kerül; ennek megfelelően egyes munkakör családokon belül alakítják ki az előmeneteli és illetményrendszereket. Ilyen megoldásokkal



már találkozhatunk a francia vagy az osztrák közszolgálatban is, de Magyarországon is történtek kísérleti bevezetések.

Mint látjuk, nem létezik egységes illetménymodell és egy-egy országon belül is állandó fejlődésben vannak az illetményrendszerek; ez a fejlődés azonban nem forradalmi jellegű. Tervezésüket, menedzselésüket politikai megfontolások befolyásolják, és a helyi viszonyoknak, tradícióknak meghatározó szerepük van megválasztásukban. Az üzleti modell – amelyet a rugalmasság és teljesítménykényszer jellemez – egyre inkább befolyást gyakorol a kormányzati illetményrendszerekre is.

A harmadik évezred első évtizedében jelentkező világgazdasági válság következtében számos országban a leépítések mellett a közszolgálati illetmények csökkentésére, befagyasztásokra került sor. A kényszer szülte megoldások kapcsán ma még nem egyértelmű, hogy a rendelkezések esetleges negatív hatásaival kellőképpen számoltak-e a döntéshozók. Bizonyos esetekben a megszorítások a teljesítményt épp ellenkező előjellel érintik; fluktuációt és előrehozott nyugdíjazást, valamint az intézményi tudás/emlékzet<sup>38</sup> elvesztését indukálták. Adott esetekben a közigazgatás szervezeteinek évekre lehet szükségük ahhoz, hogy helyreállítsák imidzsüket, munkáltatói hírnevüket. Mindemellert a kormányzati illetményrendszerek tovább fejlődnek az üzleti modell irányába. A közvélemény manapság érzékeny a saját helyzetével való összehasonlítás tekintetében; központi kérdésként kezelik, hogy mennyibe kerül a kormányzat, mennyi a költsége és mennyi az általa előállított érték.

### **2.7.A jogviszony megszűnése, pályabiztonság**

A köztisztviselői hivatás azt feltételezi, hogy a tisztviselő az állam, a társadalom a közszolgálatának szenteli magát. Ennek fejében az állam plusz garanciákat biztosít számára. Ez a gondolat mára sem vált túlhaladottá, a világ országainak zömében – így az Európai Unió tagállamainak többségében is – a mai napig többlet jogosultságok illetik meg a köztisztviselőket a pályabiztonság tekintetében. A köztisztviselői alkalmazás nagyobb védettséget élvez, mint a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben történő foglalkoztatás. A következőkben arról kívánunk áttekintést nyújtani, hogy Európa országaiban melyek azok a jogilag szabályozott eszközök, amelyekkel a legnagyobb gyakorisággal találkozhatunk a

---

<sup>38</sup> Intézményi emlékezet alatt azt a tudás- és tapasztalathalmazt értjük, amely egy szervezet sajátjaként, annak szerves részeként korosztályonként átadásra kerül, és ezáltal számtalan pozitív hozadékkal jár. Ezért is fontos, hogy a közigazgatás, a közszféra „személyi állományának korfája” optimális legyen; minden generáció képviseltetve legyen benne.

köztisztviselői jogviszony megszüntetéséhez kapcsolhatóan; függetlenül attól, hogy állás típusú, illetve karrier rendszerben működik-e a közszolgálat. Természetesen a kivételek számosak; egyes megoldások, intézkedések bizonyos országokban vagy nem is léteznek vagy egyszerűen értelmezhetetlenek.

Számos közszolgálatban megszüntethető, illetve megszűnik a jogviszony a következő esetekben: kor-, illetve korhatár elérése (nyugdíjkorhatár, előrehozott és kedvezményes is); rokkantnyugdíj, egészségügyi okok alapján történő jogviszony megszüntetés; határozott idejű foglalkoztatásról szóló szerződés lejárt; lemondás a jogviszonyról; felmentés /elbocsájtás/ (alkalmatlansághoz kapcsolódóan); munkára való alkalmatlanság miatt (hosszabb távon); képességekhez kapcsolódóan – gyenge vagy nem megfelelő teljesítmény (több alkalommal vagy hosszú időn keresztül nem megfelelő szintű értékelés következtében); orvosi/egészségügyi alkalmatlanság (például sok hiányzás, hosszabb idejű betegállomány – abban az esetben, ha nem éri el azt a mértéket, amely már a rokkantnyugdíjra jogosít; de ezt is orvosi vizsgálatnak kell igazolnia, és a köztisztviselő számára is garanciákat kell biztosítani); fegyelemsértés miatti felmentés – ez minden országban létezik, eseteit szigorúan meghatározzák és korlátozzák; gazdasági és strukturális okok miatti felmentés (elbocsájtás) – például létszámfelettivé válás – létszámcsökkentés, leépítés, stb. (ezek a karrierrendszerekben nagyon ritkák, vagy pedig nem is lehetségesek).<sup>39</sup>

A köztisztviselők viszonylagos foglalkoztatási biztonsága a gazdasági nehézségek vagy az átszervezések esetén is jól kimutatható az EU tagállamai közszolgálatainak zömében. Annak ellenére, hogy a köztisztviselők általában magasabb fokú védettséget élveznek a magánszférában alkalmazott munkavállalói rétegekhez képest, ez a védettség eltérő mértékben jelentkezik. Egyes tagállamokban – így Belgiumban, Franciaországban, Spanyolországban, Luxemburgban, Németországban, Cipruson, Máltán, Görögországban, Portugáliában, Írországban – gyakorlatilag nem lehet megszüntetni a jogviszonyt gazdasági vagy strukturális okok<sup>40</sup> alapján. Ezen országok zömében a jogviszony megszüntetése általában szigorúan szabályozott. Bonyolult fegyelmi eljárás keretében kiszabott (legsúlyosabb) fegyelmi büntetés a hivatalvesztés, az állampolgárság elvesztése, továbbá

---

<sup>39</sup> Gajduschek-Linder (2011)

<sup>40</sup> A gazdasági-, strukturális okok – ha a magyar szabályozással vetjük össze – a gazdasági nehézségek következtében végrehajtott létszámleépítéseknek, átszervezéseknek, a szerv vagy a szervezeti egység, munkakör megszűnésének, a feladat más szervhez telepítésének, stb. megfeleltethető eseteket jelentik.

hosszú távon elégtelen teljesítmény nyújtása (amit legalább 2 alkalommal; így tehát 2 egymást követő évben állapítanak meg) okán lehetséges.

Egyrészt a munkaerő-piaci helyzetnek, másrészt a közszolgálati filozófia különbözőségeinek köszönhetően rugalmasabb a szabályozás a gazdasági és strukturális okokból történő felmentések tekintetében Svédországban, Dániában, Finnországban, Észtországban, Szlovéniában, Bulgáriában, Hollandiában, az Egyesült Királyságban. Ugyanakkor a nyugati tagállamokban a közszolgálati alkalmazottak számára egészen magas fokú garanciák, illetve kompenzációk léteznek arra az esetre, ha meg kell szüntetni jogviszonyukat. Például, a nyílt közszolgálati modellre áttért Dániában épp az a különböztető ismérv köztisztviselők és egyéb munkavállalók között, hogy az előbbiek, amennyiben az állás megszűnése következtében elbocsájtásra kerülnek, 3 éves illetményre jogosultak. A felmentést konzultációs folyamat előzi meg. Minden felmentésnek indokoláson kell alapulnia, amely pontosan nevesíti az intézményhez kapcsolható, az elbocsájtást előidéző körülményeket (a költségvetési eszközök elégtelenségét, az átszervezés tényét, stb.) vagy a köztisztviselő magatartásában rejlő okokat (képeség hiánya, betegség miatti hiányzások, együttműködés hiánya, stb.).

Összességében tekintve, az EU új tagállamai azonban sokkal kevésbé merev szabályokat alkalmaznak a felmentések tekintetében, mint a korábbi, nyugati tagállamok; Málta és Ciprus kivételével a 2004. óta csatlakozott országok köztisztviselői kevésbé védettek a gazdasági és strukturális okokból történő felmentések tekintetében. A közép-kelet-európai régióban nem ismeretlen jelenség a közszolgálatban a csoportos létszámleépítés sem. A pénzügyi-, gazdasági világválság hatására ezekben az országokban számos esetben éltek is ezzel az eszközzel.<sup>41</sup>

A közszolgálati alkalmazást azonban jogon túli eszközök védik az országok zömében, amelyek alkalmazásával a kormányzatok igyekeznek védelmet és támogatást biztosítani köztisztviselők számára álláshelyeik megtartása, illetve azok esetleges megszűnése esetére. Ez általánosan jellemző mindkét modellben. Természetesen, míg a zárt rendszerben a megszűnés sokszor értelmezhetetlen is, egyszerűen nem kerülhet rá sor, a nyílt rendszerben, amennyiben szükséges, életbe léptetik a védelmi/támogató mechanizmusokat. Ilyenek lehetnek a mobilitás intézménye, a tartalékállomány jellegű intézmények, a megfelelő intézményi háttér az állás nélkül maradt köztisztviselők pályakövetésére, az átképzés támogatása, mint állami gondoskodás, különböző kompenzációs eszközök (például illetmény akár több éven keresztül történő

---

<sup>41</sup> Gajduschek-Linder (2011)

folyósítása, vagy végkielégítés, stb., és végül az egyéb – változatos formákat öltő – kormányzati programok. Mindezek közös célja az állami alkalmazottak támogatása álláshelyeik megtartásában, illetve újak megtalálásában.

A bemutatottak alapján látható, hogy közzolgálati modelltől függetlenül – karrier avagy állás típusú rendszert alkalmaznak az országok – a pályabiztonságot alapvetően a jogviszony megszüntetése eseteinek jogi szabályozásán túl, illetve azzal szoros összefüggésben a jogállás és nem utolsósorban a közzolgálati kultúra befolyásolja. Ez a mindennapok gyakorlatában azt jelenti, hogy a nyugati karrierrendszerekben természetes pályabiztonság mellett számos nyílt rendszer is védettséget és garanciákat nyújt a közzolgálat alkalmazottai számára. A közép-kelet-európai országokban ez korántsem jellemző általánosan; annak ellenére sem, hogy számos esetben e rendszerek látszatra (minthogy előmeneteli rendszert alkalmaznak) „kvázi- „karrierrendszerek”-nek tűnhetnének.

### 3. SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD

A közszolgálatok tárgyalásánál kiemelkedő fontossággal bír a szociális párbeszéd szerepe, itt azonban csak az EU-tagállamok vonatkozásában emeljük ki a jelenlegi tendenciák néhány elemét.

A munkaügyi kapcsolatok terén az utóbbi időszakban számos EU-tagországban a magánszféra és a közszféra közötti közelítés trendjei figyelhetők meg. A szociális partnerség mértéke és formái igen különbözőek, hiszen a közszolgálati alkalmazás számára keretül szolgáló gazdasági, politikai, kulturális, jogi és intézményi berendezkedések országonként igen különbözőek. Mégis, néhány, hasonló jellemzőkkel bíró országcsoportot e téren is be lehet azonosítani.

A skandináv országok kiterjedt kollektív partnerségi- és alku-rendszerrel rendelkeznek. Ezekben az államokban nagyon magas a szakszervezeti lefedettség, és jobbra decentralizált, kétszintű érdekvédelmi rendszer működik. A közszolgálati szabályozás zömében munkajogias jellegű, így e tekintetben is folyamatos a közeledés a köz- és a magánszektor munkavállalói között.

A kontinentális Európa olyan országai, mint például Ausztria, Belgium, Franciaország és Németország, ahol a kinevezéssel rendelkező köztisztviselői státuszok hagyománya töretlen, gyengébb a kollektív béralkura, illetve a sztrájkra való jog.

A közép-kelet-európai országok zömében a közszolgálati (csakúgy, mint az általános munkaerőpiaci) érdekvédelem gyenge, amely a szakszervezeti tagság alacsony arányában is visszatükröződik.<sup>42</sup>

Mindemellett szükséges kiemelni, hogy az EU nyugati tagállamaiban a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás alakításába, a foglalkoztatási viszonyokat és a humán erőforrás gazdálkodást érintő döntések meghozatalába – legyen szó központi vagy helyi jellegről – a szociális partnereket bevonják. Ezekben az országokban elképzelhetetlen a közszolgálatot érintő egyes – kiemelten, a nagyhorderejű – intézkedések bevezetése a munkavállalói oldal fogadókészsége nélkül.

---

<sup>42</sup> Hessel (2008)

#### **4. A KÖZSEKTOR MUNKAERŐPIACI VERSENYKÉPESSÉGÉNEK NÉHÁNY VONATKOZÁSA**

Az utóbbi években, évtizedekben a közszolgálati alkalmazás sokat veszített vonzerejéből. A korábbi komparatív előnyök, amelyek a magánszférabeli alkalmazáshoz képest többletet jelentettek az állami alkalmazottak számára, fokozatosan eltűntek, illetve, a magánszektor is biztosítja már e korábban csak az állami foglalkoztatáshoz kapcsolt szolgáltatásokat. Ilyenek voltak a (kedvezményes) nyugdíj, a kiemelt illetmény, a plusz juttatások, stb. A közszolgálati alkalmazottal szembeni többletkötelezettségek azonban nem csökkentek. Gondoljunk például az összeférhetlenségi szabályokra, a politikától való távolmaradás, a rendelkezésre állás, vagy más alapjogok esetleges, illetve különböző mértékű korlátozása eltérésének kötelezettségeire, stb. Az üzleti szféra általában magasabb béreket és presztízst kínál és egyben jobb előmeneteli lehetőségeket is biztosít a jó képességekkel rendelkező munkavállaló számára. Mindezek következtében a szolgáltatók gyenge, rossz munkáltatói helyzetben vannak a munkaerőpiacon, mivel a munkavállalók előnyben részesítik a magánszektor a közszférával szemben. Így a foglalkoztatás legrelevánsabb vonatkozásai tekintetében a közszféra, mint munkáltató, "rosszabbul teljesít", mint a magánszektor. Ebben a tekintetben nem is jelentkezik jelentős eltérés a karrier-, illetve a pozíció rendszerű közszolgálatok között.

A közszektor erőssége azonban a magasabb szintű foglalkoztatási biztonság, valamint, a "humánusabb munkakörülmények" (például a jobb személyes kapcsolatok a munkatársakkal és a vezetőkkel, nagyobb fokú megértés a magánéleti igények tekintetében, stb.).

A gazdasági válság a közszolgálatok munkaerőpiaci pozícióját különböző módokon érintette. Kicsit leegyszerűsítve: hatására a közszolgálat értéke (vagy általánosabban, a közszférában való foglalkoztatásé) jelentős mértékben megnőtt a potenciális munkavállalók szemében. Mindenesetre, a foglalkoztatás biztonsága visszanyerte korábbi értékét. Rövidtávon, mivel sokan elveszítették munkájukat és új lehetőségek után kutatnak, a közszektor álláshelyeire irányuló érdeklődés növekszik. Mindazonáltal, amint a kínálati oldal nő, a keresleti oldal csökkenőben van.

Mindeközben a válság érintette a közfoglalkoztatást: amint a költségvetési források csökkennek, számos ország arra kényszerül, hogy csökkentse a közszférában foglalkoztatottak számát, vagy illetményét. Az egyes országok ennek enyhítése céljából különböző intézkedéseket fogantatosítottak. Minden ország különbözőképpen reagál a sajátos

körülményekre, mégis, néhány stratégia-fajtát nevesíteni lehet: Bizonyos, karrierrendszer működtető országok megpróbálják fellazítani a jelenlegi rendszert, hogy gyorsabban reagálhassanak a kihívásokra. Más országok ragaszkodnak a karrierrendszer értékeihez – feltehetően, mint a nemzeti-, politikai hagyományok egy részéhez és/vagy mert így a magánalkalmazással szemben versenyképes előnyöket képesek nyújtani.

A pozíció rendszerű országokat érintette legkevésbé a válság; vagy azért, mert kisebb megrázkódtatást jelentett ezen országok gazdasága számára, vagy azért, mert a pozíció rendszer lehetővé teszi a kihívások következtében szükségessé váló gyorsabb változtatást, rugalmas reagálást. A közép-kelet-európai országok alkalmazták a válság elleni védekezés céljából a legradikálisabb intézkedéseket; olyanokat, mint a közszolgálatban alkalmazott nagymértékű leépítések (pl.: 10%), vagy a két számjegyű illetménycsökkentések.

A legtöbb országban a mobilitás (átjárhatóság) különböző típusaival is találkozhatunk, azonban a legtipikusabb, az egy közigazgatási szervben belüli mobilitás. Ugyanakkor kivételesnek számít, amikor az alkalmazottak közigazgatási szervek és közszolgáltató szervezetek (pl.: iskolák, közvállalatok, stb.) között vándorolnak. Úgy tűnik, a mobilitás hatásos eszköze lehet a válság okozta feszültség kezelésének. A jogviszony megszüntetését normál jelenségnek tekintik a pozíció rendszerű közszolgálatokban, szöges ellentétben a karrier szolgálatokkal. Mégis, néhány karrierrendszerben a jogviszony megszüntetése kapcsán létező garanciák fellazultak – feltehetően, a személyügyi kiadásokra nehezedő pénzügyi nyomás következtében. A legélesebb intézkedéseket a közép-kelet-európai régióban alkalmazták, ahol csoportos leépítésekre is került sor; még azokban az országokban is, amelyek a karrierrendszerbeli besorolásban találhatók.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Balázs, István: A közszołgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban, Magyar Közigazgatás, 2001. 11. sz.

Balázs, István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országában. Magyar Közigazgatás. 2002/október. pp. 577-581

Balázs, István (2007): Az Európai Unió közszołgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez. In: Látletek a magyar közigazgatásról. MTA Jogtudományi Intézet. Budapest.

Balázs, István/2: A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában (1990-2010) A Debreceni Egyetem Habilitációs Füzetek Bevezető Tézisek Tanulmány-Gyűjteményhez, Debrecen, 2010

Batal, C. (1997) : La gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les Éditions d'Organisation, Paris

Battis, Ulrich (1999): Öffentliches Dienstrecht von A-Z, Beamte, Arbeiter und Angestellte Personalvertretung – Beck-Rechtsberater

Beblavy, Miroslav: Management of Civil Service Reform in Central Europe. In: Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. 55-72. o. Worldbank . 2004.

Bekke, Hans A.G.M. – Perry, James L. – Toonen, Theo A.J. (eds.): Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington and Indianapolis. Indiana University Press. 1996

Bekke, Hans A.G.M. – van der Meer, Frits: Civil Service Systems in Western Europe. Cheltenham, UK. Northampton, MA. USA. Edward Elgar. 2000

Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert: Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. Maastricht. 2001 EIPA

Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph (2003): Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses. Maastricht. EIPA

Bouckaert, Geert: La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? In: Revue française d'administration publique. No 105-106. 2003



Bouckaert, Geert: Moderniser l'État. La route à suivre. Le Commentaire. Revue Internationale des Sciences Administratives. 2006. 72(3)

Braibant, Guy: Existe-t-il un système européen de fonction publique? Revue française d'administration publique No. 68, 1993.

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (2006): Personalauswahl im öffentlichen Dienst. Brühl

Demmke, Christoph (2004): European Civil Services Between Tradition and Reform. Maastricht. EIPA

Demmke, Christoph (2004): Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who is a civil servant and who is not – and why? EIPA. Maastricht

Demmke, Christoph – Hammerschmid, Gerhard – Meyer, Renate (2006): Decentralisation and Accountability As a Focus of Public Administration Modernisation. Challenges and Consequences of Human Resources Management. EIPA. Maastricht

Demmke, Christoph – Henökl, Thomas – Moilanen, Timo (2008): What are Public Services Good at? Successes and Failures of Public Services in the Field of Human Resources Management. <http://www.eupan.eu/files/repository/document>

Demmke, Christoph – Timo, Moilanen (2010): Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Peter Lang. Frankfurt am Main

G. Fodor, Gábor – Stumpf, István (2007): A „jó kormányzás“ két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In: Nemzeti Érdek. 3. sz. pp. 76-95

Gajdusчек, György: Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? Magyar Közigazgatás. 2005. október. pp. 598-607

Gajdusчек, György (2007): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. Egy funkcionális elemzés. Vezetéstudomány. 38. k.

Gajdusчек, György – Hajnal, György (2004): Köztisztviselői képzés Közép- és Kelet-Európában, Magyar Közigazgatás vol. 54 évf. 3 pp. 202-210

Gajdusчек, György-Linder, Viktória (2007): A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács

Gajduschek, György: Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, Magyar Közigazgatási Intézet. KSZK. 2008.

Goetz, Klaus H – Vollmann Hellmut: Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: a four-country comparison. Journal of European Public Policy 8:6 December: 864-887

György, István: A köztisztviselő. In: Közigazgatási alapvizsga. szerk.: Lőrincz Lajos. BM Kiadó, Budapest. 1998.

Hajnal, György (2001): Egyéni teljesítménymérés és -értékelés a közigazgatásban: tapasztalatok és lehetőségek a magyar Ktv-szabályozás tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet. kézirat

Hajnal, György (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban. Vezetéstudomány 38:7-8 pp. 39-50

Hazafi, Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepciójának változása – nemzetközi tendenciák. Közigazgatási Szemle 2007/1-2. sz.

Hazafi, Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás. 2008/1-2., 2009/1.

Hessel, Roger (2008): Comparative Analysis. The Social Dialogue in the Public Central Administrations of the EU Member States, 2008. EIPA-CEPASS. Milan

Hood, Christopher – Lodge, Martin (2004): Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. In: Governance Vol.17, No. 3

Horton, Sylvia – Hondeghem, Annie – Farnham, David (2002): Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme. IIAS- EGPA

Horváth M., Tamás (2005): Közmenedzsment. Pécs. Dialóg Campus  
Instituto Nacional de Administración Pública : Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Estudios goberna. INAP Madrid. 2005

Jenei, György (2008): Válaszút? Neo-weberiánus szintézis vagy neopatrimoniális elfajulás. In: Nemzeti Érdek. 4. sz. Századvég. Budapest. pp. 58-65

Józsa, Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás. 2003. 12. sz. pp. 723-735

Ketelaar, Anne – Manning, Nick – Turkisch, Edouard (2007): Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants and other Country Experiences. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5. OECD Publishing

Kirsi, Äijälä (2002): Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public. OECD-PUMA

Kuperus, H., Turchetti, C, Rode, A.: Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services; European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, November 2008

Kuperus, Herma-Rode, Anita: More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help? In Eipascope 2010/1, pp. 15-22

Linder, Viktória: Főtisztviselők a világ közzolgálatában, főtisztviselők a magyar közzolgálatban – de lege ferenda. Magyar Közigazgatás, 2004/5. szám

Linder, Viktória: Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban - mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2005/9. sz.

Linder, Viktória: Versenyvizsgák a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás. 2006/12. sz.

Linder, Viktória: Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia-alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban. Humánpolitikai Szemle. Budapest, 2006. /10-11 sz.

Linder, Viktória: Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. Közigazgatási Szemle 2007/3. szám

Linder, Viktória: A magyar közzolgálat humán erőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. 2008

Linder, Viktória : A közigazgatás személyi állománya. In: Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex, Budapest, 2008. 303-376. o.

Linder, Viktória : A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: Gajdusчек, György: Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSzK, Budapest, 2008, 171-187. o.

Linder, Viktória : Konvergencia, mintakövetés a közzolgálati rendszer korszerűsítésében. Új Magyar Közigazgatás. 2010. 11. sz.

Linder, Viktória : A közszolgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. Humánpolitikai Szemle, 2010. július-augusztus

Linder, Viktória : Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori értekezés. [www.kozigkut.hu](http://www.kozigkut.hu) 2010.

Linder, Viktória: A közszolgálat személyi állományának alakulása a területi közszolgáltatások ellátása körében. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változtatások. Közszeaktor-olvasmányok. Pécs: Dialóg Campus. 2013

Linder, Viktória (2013) : Képzés, továbbképzés a közszolgálatban In : György-Hazafi (szerk.) Közszolgálati életpályák. Nemzetköz Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. Budapest. 2013. 109-118.

Linder Viktória: Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In: Fazekas, Marianna (szerk.): Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Budapest. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 2013

Lippert, Barbara – Umbach, Gaby (2005): The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System. Institut für Europäische Politik. Europäische Schriften 82

Lőrincz, Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. In: Közigazgatás-tudományi Antológia. (Szerk.: Lőrincz Lajos) Budapest: Osiris Kiadó. 2003. 243-259. o.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2010.

McClelland, David C. – Bozatyis, Richard E.: (1980) Opportunities for Counselors from the Competency Assessment Movement. In: The Personnel and Guidance Journal , January 1980

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. SIGMA Paper No. 44 GOV/SIGMA (2009)1.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 24, No.2 2, April 2011 231-260

Mihajlov, Dobromir (1993): A nemzetközi tisztviselők jogállása. Kandidátusi értekezés. Magyar Közigazgatási Intézet

Page, C., Edward - Wright, Vincent (1999): Bureaucratic Élites in Western European States. Oxford University Press

- Pollitt, Christopher: Convergence: The useful myth? *Public Administration* Vol. 79. No. 4. 2001, pp. 933-947
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press
- Prugberger, Tamás (2001): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest. KJK Kerszöv
- Prugberger, Tamás: A közszolgálati jog magánjogi jellegűvé tételének és munkajogba olvasztásának kérdéséhez. *Közigazgatási Szemle* 2007/1. sz.
- Pyper, Robert (1995): *The British Civil Service*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire. Great-Britain
- Stumpf, István: A “szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. In: *Közigazgatási Szemle* 2008/3-4. (pp. 16-23.)
- Szamel, Katalin-Gajdushek, György-Balázs, István-Koi, Gyula: *Az Európai Unió Tagállamainak Közigazgatása*. Budapest. Complex Kiadó. 2011
- Verheijen, Tony (ed.) (1999): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Ziller, Jacques (1993): *Administration comparées. Les systèmes politico-administrative de l'Europe des douze*. Paris. Montchrestien
- Ziller, Jacques (1998): *EU Integration and Civil Service Reform*. In: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. SIGMA Papers: No. 23. pp. 136-154
- OECD/SIGMA (1996): *Public Service Training Systems in OECD Countries*. SIGMA Papers: No. 16
- CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REVI *European Principles for Public Administration*. SIGMA Papers: No. 27.
- OECD (2001)/1: *Investing in Competencies for All*
- OECD/PUMA (2001): *Competitive Public Employer*. Paris. PUMA/HRM(2001)6
- OECD/PUMA (2003): *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. Paris: 28-Oct-2003; GOV/PUMA(2003)18

OECD (2004): Trends in Human resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. (2004)2 GOV/PGC/HRM (2004)3FINAL. Paris

OECD/1 (2004): Individual Country Reports on Performance-Related Pay. GOV/PG/HRM

OECD/2 (2004): Individual Country Reports on Performance-Related Pay. GOV/PG/HRM (2004)2

OECD/1 (2005): Modernising Government: The Way Forward. Paris. OECD Publications

OECD/2 (2005): Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris. OECD Publishing

OECD-GOV/PGC(2007)16/ANN. Van Dooren, Wouter – Lonti, Zsuzsanna – Sterck, Miekatrien – Bouckaert, Geert: Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector.