

Ludányi Dávid

KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK A KONVERGENCIA ÉS AZ EMPIRIKUS ADATOK ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN

Civil Service Systems in the Context of Convergence and Empirical Data

Ludányi Dávid, doktorandusz, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Ludanyi.David@uni-nke.hu

Tanulmányom az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jogi Tagozatában nyertes pályamunkám kivonatát tartalmazza. Dolgozatomban arra keresem a választ, hogy kimutatható-e bármiféle összefüggés a közszérológálati személyzeti rendszerek egyes típusai és a létszám, illetve korösszetétel alakulása között.

Az értékeléshez hozzátartozik, hogy az egyes országok gyakorlatai, reformjai mennyire esnek egybe a nemzetközi trendekkel, milyen mértékben konvergálnak más országok folyamataival. A kiválasztott és az egységes értékelési keret által besorolt országok szérológálnak e gyakorlatok tanulmányozásának tárgyául. A dolgozatban a komparatív módszerek segítségével megállapítható Magyarország jelenlegi helyzete is személyállománya korszerősítése tekintetében, s így feltekerképezhető, hogy hol tart a vizsgált országokkal összevetve.

A dolgozat terjedelmi korlátai ugyan nem teszik lehetővé, hogy egy minden részletre kiterjedő elemzés jöjjön létre. Az alapvető kérdések megválaszolása azonban iránymutatásként szérológálhat az elkövetkezendő hazai közszérológálati fejlesztésekre vonatkozólag, amely a téma aktualitását is megerteremti.

KULCSSZAVAK:

közszérológálati reformok, közszérológálati pragmatika, zártabb közszérológálati rendszerek, nyitottabb közszérológálati rendszerek, létszámösszetétel, korosztályi megoszlás

This article contains the excerpt of one of my acknowledged study at the National Conference of Scientific Students Association, Section of Political Sciences and Law Division of Administrative Law. I am looking for answers whether there can be any relation shown

among the types of public service staffing systems and staff figures and the evolution of age composition.

The evaluation includes a summary about how much the practices of various countries and reforms coincide with international trends and to what extent do they converge with the processes of other countries. The selected and classified member states in accordance with the criteria of literature serve as subjects of studying these practices. Hungary's current situation can be stated in this study together with the terms of modernizing the personnel portfolio with the help of comparative methods in order to determine its position in context with the examined countries.

The study can serve as a guideline for the coming national public service development.

KEYWORDS:

civil service reforms, civil service law elements, career-based systems, position-based systems, staff figures, age composition

1. BEVEZETŐ

1.1. Bevezető gondolatok

Napjainkban általánosan jellemző, hogy a közigazgatási szervezetrendszer és apparátus működésével szemben támasztott állampolgári követelmények növekednek. Különböző közigazgatás-fejlesztési irányzatok közvetítik a közszektor teljesítményének növelésére irányuló igényeket, amelyek között kiemelt helyet foglalnak el a hatékonyabb személyzeti működés megteremtésének céljai.¹

Az elvárások megvalósítását kitzűző *közigazgatási reformok*² általában a nagyobb hatékonyságot kívánják elérni, de a hatékonyság növelésén túl a közigazgatás demokratikus és jogállami tartalmának fejlesztésére is irányulhatnak.³ Amennyiben a hatékonyság növelésére tett intézkedések tartalmát, a reformok beavatkozási területeit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy ezek számottevő halmaza a közszolgálat *emberierőforrás-gazdálkodásának* átalakítására vonatkozik.⁴

1.2. Hipotézisek, módszertani kérdések és célok

Közszolgálati rendszerünk folyamatosan változik, fejlődik. A kérdés az, hogy milyen mértékben *konvergál*, egyáltalán konvergál-e más országok diskurzusaival, döntéseivel, alkalmazott gyakorlataival vagy kimutatható eredményeivel.⁵ Ellenkező esetben divergens módon reagál-e, netalán e két tényező egyszerre fejt ki hatását, s crossvergencia jön létre?⁶ A konvergens reformok szolgálják az előrehaladást. Ezek bizonyos használható elvekben, követelményekben ragadhatók meg.⁷ Olyan gyakorlatokról van szó, amelyek a modern emberierőforrás-gazdálkodási módszerek közszolgálati alkalmazását segíthetik, szinergiákat létrehozva. Fontos kitétel ugyanakkor, hogy a reformok megfelelő vizsgálatokat

¹ LINDER Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégiai a közigazgatásban*, doktori értekezés, kézirat, 2010, 17.

² A reform szó helyett helyesebb lenne a „modernizálás” vagy „a változó körülményekhez, lehetőségekhez való igazítás” kifejezések használata. LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás, Közigazgatási Szemle*, 2007/2, 3–13.

³ VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In: szerk. FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 466.

⁴ GELLÉN Márton: A közigazgatási reformokról általában (1989–2012). In: szerk. PATYI András – TÉGLÁSI András: *Államtan és a magyar állam szervezete*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 319–321.

⁵ POLLITT, Christopher: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*. Idézi: LINDER Viktória: Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/11, 7.

⁶ Tanulmányom teljes terjedelmében részletesebben ismertetem a konvergencia kérdéseinek elméleti hátterét.

⁷ FAZEKAS János: A közigazgatás személyzete. In: szerk. FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog – Általános rész I.*, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 326.

felhasználva s komplex módon, stratégiai tervezést követően kerüljenek az egyes közszolgálati rendszerek mindennapi működésébe.

Tanulmányomban a közszolgálati létszámadatokat, valamint a korösszetételi arányok változásait elemzem. Ez azonban nem korlátozódik az egyes országok összehasonlítására, hanem azon túlmutat. Arra keresem a választ, hogy kimutatható-e bármiféle összefüggés a közszolgálati rendszerek típusai, konvergens folyamatai és a létszám, korösszetétel alakulása között. Találhatók-e típusfüggő tendenciák, mint pl. az, hogy a nyitottabb közszolgálati rendszerű országokban kisebb a létszám, vagy alacsonyabbak a bérköltségek. A szakirodalomban általánosan előforduló „előfeltételezés”, hogy a munkakörre épülő, nyitottabb rendszerek költséghatékonyabbak,⁸ noha teljességgel meggyőző empirikus adatok és eredmények eddig még nem igazolták ezt.⁹

Célom bemutatni azt, hogy a nemzetközi szervezetek által készített gazdag statisztikai bázis felhasználásában milyen vizsgálati és elemzési lehetőségek rejlenek, s az összehasonlítás módszerével hogyan juthatunk előrébb „hivatalosan” ugyan nem igazolt, de a szakmai diskurzusban rendszeresen előforduló tételek igazolása vagy éppen cáfolata felé.

A vizsgálathoz szükség van egy olyan értékelési keretre, amelynek segítségével az egyes országok közszolgálati rendszerei indikátorok alapján jellemezhetők az egyes közszolgálati pragmatikai elemek¹⁰ tekintetében. A keretek lehatárolásához a közszolgálati szakirodalomban általánosan alkalmazott, zártabb és nyitottabb rendszertipológiát hívtam segítségül.¹¹

A közszolgálati rendszerek létszámának és korösszetételének összehasonlítása nehéz feladatot jelent, mert egyes országok más és más kategóriákat értenek a közszolgálat személyállománya alatt.¹² Így indokolt előrevetítenem, hogy a létszámösszetétel esetében az OECD által használatos funkcionális fogalmat alkalmazom, amely a közzféra teljes körét felöleli.¹³ A korösszetételi megoszlást pedig a legszűkebben értelmezett, központi közigazgatásban foglalkoztatottak viszonyában tekintem át.

⁸ SZAKÁCS Gábor: Munkaköralapú rendszer, javadalmozási alternatívák, integritás, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4, 25–26.

⁹ PL. BALÁZS István: Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3, 6–12. vagy HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I., *Közigazgatási Szemle*, 2007/1, 69–82.

¹⁰ Közszolgálati pragmatika alatt a réteg jogállásának valamennyi elemét tartalmazó joganyagot értjük. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007, 18–19.

¹¹ Jelen tanulmányban eltekintek az elméleti kérdések átfogó ismertetésétől. Mindazonáltal pályamunkámban külön fejezetet szenteltem az összehasonlítási alapot teremtő szempontrendszer részletes bemutatásának.

¹² Lásd, az összehasonlítás problémájáról. PL.: LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás létszámáról. In: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, Unió Kiadó, Budapest, 1995, 5–10.

¹³ *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris, 84.

2. A VIZSGÁLT KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK BEMUTATÁSA

Az egyes országok közszolgálati rendszereit kategorizálhatjuk annak függvényében, hogy milyen földrajzi elhelyezkedéssel, történeti, jogi-igazgatási fejlődéssel és sajátosságokkal rendelkeznek, milyen *mintát* követnek.

1. táblázat • *A közszolgálati rendszerek elhatárolása*¹⁴ (Forrás: saját szerkesztés kutatásaim alapján)

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	ÖSSZ.
1.	IE	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	23%
	UK	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	69%
2.	EL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	8%
	IT	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	54%
	PT	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	31%
	ES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	15%
3.	BE	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	15%
	NL	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	62%
	FR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	23%
	DE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	15%
	AT	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	15%
	SL	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	54%
4.	EE	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	62%
	DK	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	85%
	SE	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	92%
	FL	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	62%
5.	CZ	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	77%
	HU	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	38%
	PL	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	46%
	SK	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	23%

A – a jogi szabályozás jellege	E – jogok és kötelezettségek	I – az értékelés módja
B – a jogviszony keletkezése	F – előmenetel	J – HRM-módszerek használata
C – a kiválasztás jellege	G – a díjazás módja	K – nyugdíjrendszer
D – alkalmazás és tudás viszonya	H – képzés, továbbképzés	L – a jogviszony megszűnése
M – felelősségi formulák		

¹⁴ Az országokat nemzetközileg elfogadott rövidítésekkel, az indikátorokként szolgáló pragmatikai elemeket pedig az alábbi táblázatban felvázolt betűkkel jelöltem. Az *első függőleges* oszlop az egyes mintákat mutatja. Így: 1. – *angolszász*; 2. – *dél-európai*; 3. – *kontinentális*; 4. – *skandináv*; 5. – *közép- és kelet-európai*. A táblázatban szereplő értékeket 0-ban és 1-ben határoztam meg. A 0 a *zárttság*, ellenben az 1 a *nyitottság* erősebb hatását fejezi ki. Jelen tanulmányban a terjedelmi korlátok miatt nem térek ki minden elemzett ország részletes ismertetésére, s hazánk mellett csak a klasszikus közszolgálati minták jellemző képviselőit mutatom be.

2.1. Az angolszász közzszolgálati minta(vétel)

Nagy-Britannia napjainkban alapvetően nyitottabb rendszerként írható le. A tisztviselők jogállását nem szabályozzák különálló törvényben, – ez adódik a common law sajátosságaiból – ugyanakkor jogviszonyuk kinevezéssel jön létre. A tradíció szerepe meghatározó a brit közzszolgálat egészében.

Kiválasztásuk decentralizált eljárásban és érdemek alapján történik. 2010 óta elmozdulás tapasztalható az egységesebb szelekció irányába. Lényeges kérdés, hogy az elitnek tekinthető közigazgatási pozíciókra történő kiválasztás során a pályázó rendelkezik-e a megfelelő kompetenciák mellett egyetemi szintű diplomával, avagy sem.¹⁵ A díjazásról és az előmenetelről való döntés rugalmasan, minisztériumi és ügynökségi szinteken születik meg. Az illetményben való megállapodást hosszas konzultációs szakasz előzi meg a részt vevő felek között, amelyben a teljesítménynek, releváns tapasztalatoknak és a feladathoz kapcsolódó felelősségi köröknek determináns szerepük van. A HRM 2-3 éves időszakot felölelő stratégiai tervezésen nyugszik, és az egyéni teljesítményértékelésnek fontos szerepe van a díjazás mértékének meghatározásában. A továbbképzések rendszeresek, amelyek szervezése és finanszírozása bár decentralizált módon, de több oktatási intézmény (mint pl. a *Civil Service College* vagy a *Civil Service Learning*) közreműködésével történik, ami a képzési rendszer formalizáltságára utal. A tisztviselők pályája gyenge garanciális biztosítékokkal övezett. Egyrészt nem rendelkeznek az életre szóló foglalkoztatás jogával,¹⁶ másrészt jogviszonyuk megszüntetése is igen széles körben lehetséges.¹⁷

A rendszer korábbi zárt karakterisztikája több aspektusban jelenleg is megragadható. Újdonság, hogy 2015-ben egy új *Civil Service Management Code*-ot fogadtak el, amely a tisztviselők számára követendő többletjogokat és -kötelezettségeket tartalmazza, valamint minden pragmatikai elem tekintetében iránymutatásként szolgál.¹⁸ Másrészt 2015-ben a nyugdíjrendszer megújítására került sor, ami szintén a karrierrendszer jellemzőit erősíti. Miközben közép- és alsó szinten nyitottabb személyzetpolitikai elvek érvényesülnek, addig a főtisztviselők és a gyorsított előmenetelű fiatal tisztviselők munkakörülményeit – pl. főtisztviselőknél a centralizált szabályozás, gyorsított előmenetelűeknél pedig a versenyvizsgával történő kiválasztás miatt – sokkal inkább zárt tulajdonságok jellemzik.¹⁹

¹⁵ LINDER Viktória: Képzés, továbbképzés a közzszolgálatban. In: szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati életpályák*, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 112.

¹⁶ HAZAFI Zoltán: A közzszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák II., *Közigazgatási Szemle*, 2007/2, 33–55.

¹⁷ DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration*, EIPA, 2012, 49.

¹⁸ www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC_-_April_2015.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 8.)

¹⁹ 2001-ben egy átfogó felülvizsgálat készült, amely a központi koordináció hiányából fakadó anomáliákra mutatott rá, ezért szükséges volt a szűk felsővezetői réteg egységesítése. HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, kézirat, 2009, 34.

2.2. Az északi (skandináv) minta(vétel)

A rendkívül nyitott skandináv rendszerek hordozzák leginkább az NPM differenciaspecifikumait annak ellenére, hogy a karriertípusú rendszerek alapjai részben a svéd katonai szolgálat múltjában is tetten érhetők. Az 1980-as évek drasztikus változásai vezettek az új irányvonal terjedéséhez, először Svédországban, majd konvergens módon Finnországban, Észtországban és Dániában is.²⁰

A „munkajogiasulás”²¹ folyamatában a közjogi szabályozással szemben uralkodóvá váltak a kollektív szerződések és a munkajogi normák. Ez számos pragmatikai – mint pl. a jogok és kötelezettségek, a teljesítményértékelés stb. – elem szabályozására irányadó, ami eltér a zártabb rendszereknél bemutatottaktól, decentralizáltabb és rugalmasabb feltételei okán.

A megüresedett álláshelyeket többnyire nyilvánosan közzéteszik, kiválasztási gyakorlataik azonban heterogének. A HR-funkciókat tekintve decentralizáltak és elsődlegesen az érdemeket, valamint a kompetenciákat helyezik előtérbe, amely a díjazás során is központivá válik. A tisztviselők illetményüket tág keretek közötti, individuális megállapodások eredményeként kapják, amely során további szerep hárul a tanúsított teljesítményre és a munkakörök előre meghatározott értékére. Képzési rendszereiket nem megszervezésük, hanem elsősorban tartalmuk szerint határolhatjuk el a zártabb rendszerekkel való összevetésben. Ezek általában ügynökségi²² szinteken, az üzleti világban népszerű, modern HRM-megoldásokat alkalmazva folynak. E rendszerek pályabiztonsága alacsony, de Svédországban sajátos garanciákkal – a *Swedish Agency for Government Employers* intézményén keresztül – védik az elbocsátott alkalmazottakat, ezzel megteremtve a gondoskodó elbocsátás formáját.

2.3. A kontinentális (német) minta(vétel)

Európában a kontinentális mintán belül két nagy, zárt típusjegyekből álló archetípust, modellt különböztethetünk meg. Egyrészt a föderatív államszerkezethez igazodó decentralizált, de hierarchikus porosz–német vagy germán eredetűt. Másrészt az erősen centralizált és egységes, hierarchikus rendet adaptáló francia közszolgálatot.

A szakirodalom a germán mintát Németország és Ausztria közszolgálatával azonosítja. Esetükben a karrierrendszerek sarkalatos pillérei szinte egytől egyig megfigyelhetők. Többszintű szabályozásuk, az élethosszig tartó és magas pályabiztonságot teremtő

²⁰ A „Next Steps” program keretében, funkciók szerint megbontották a minisztériumi struktúrát, létrehozva az adminisztrációs feladatokat ellátó ügynökségeket. Ez egyébként Nagy-Britanniára is konvergens módon hatott.

²¹ TAMÁS András: Svédország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011, 570.

²² A képzési, továbbképzési rendszer mindössze Észtországban centralizált.

alkalmazási feltételeik, valamint többletjogaik és -kötelezettségeik a mai napig erősen zárt jegyeket kölcsönöznek.

A tisztviselők kiválasztásának gyakorlata decentralizált, de alapvetően törvényileg szabályozott, és pályázati rendszerben működik. Mindkét esetben, a hagyományos tisztviselői kar privilegizált, de egyre kisebb létszámmal történő fenntartása képez irányvonalat. Ezt a kinevezéssel rendelkező tisztviselők számának folyamatos csökkenése, s ezzel párhuzamosan a szerződéses állomány tendenciózus növekedése támasztja alá.²³ A tradicionális közjogi múlt azonban érzékelteti hatását, mert a szerződéses alkalmazottak „menedzseri” jogviszonyában sok a tisztviselőknél szabályozott elem, ami hasonló módon köszön vissza a gyakorlatban, de facto pályabiztonságot teremtve számukra.²⁴ Az előmenetel és illetményrendszer munkakör-értékelésen nyugszik.²⁵ A tisztviselőket komoly jogi garanciák védik,²⁶ és az életpálya lemenő ágán, speciális nyugdíjazási feltételek mellett állami gondoskodásban részesülnek, melyek értelmezhetők a lojalitás, egyéb hivatásetikai elvek és többletkötelezettségek teljesítésének honoráriumaként. A pályabiztonságból következik, hogy jól kiépített képzési rendszereik és oktatási intézményeik vannak.

2.4. A kontinentális (francia) minta(vétel)

Franciaország pragmatikája nemcsak a mediterrán országokat befolyásolta, Belgiumra is hatott. Franciaországban a *corps*sokba szerveződött és erős kollektív tudattal rendelkező tisztviselők rétegén belül kinevezetteket és nem kinevezetteket határolhatunk el egymástól.²⁷

A toborzás és szelekció – mint minden egyéb elem, jogilag rendezett – pályázati kiírás keretében, klasszikus versenyvizsgával történik. Ellenben ez Belgiumban föderatív szinten a Szövetségi Kiválasztási Iroda által, alsóbb szinteken pedig a francia gyakorlattal megegyezően megy végbe. Előmenetelük és illetményemelkedésük kategóriákon belül és fokozatonként, alapvetően az idő múlása, érdemek, szakmai tapasztalat és a munka tartalma szerint, de vertikális szintenként eltérő mértékben figyelembe véve történik. A tisztviselők besorolása és munkaköre határozottan elválik egymástól a francia pragmatikában, alapját mégis egy jól működő munkakör-értékelési rendszer képezi.²⁸ Mindkét országban

²³ Németország központi közigazgatásában mindössze 28,3%, ezzel szemben Ausztriában 61,2% a tisztviselő jogviszonyban foglalkoztatott közzolgálati alkalmazott. DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 18.

²⁴ Ők a kvázi köztisztviselők. Lásd, a német közzolgálat foglalkoztatási típusainak elhatárolását. Uo., 22. Vö. Az osztrák viszonyok hasonló szempontok szerinti bemutatásával. HAZAFI Zoltán: *Új közzolgálati életpálya – A közzolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 16–17.

²⁵ HAZAFI: *Új közzolgálati életpálya... i. m.*, 17.

²⁶ Németországban csak fegyelmi eljárás miatt, Ausztriában emellett – jogilag – gyenge teljesítmény és egyéb okok miatt kerülhet sor felmentésre. DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 49.

²⁷ Belgiumban is közjogi szabályozással, kinevezéssel jön létre a hagyományos tisztviselők jogviszonya, de jelentős számban, speciális jogállással nem rendelkező szerződéses alkalmazottak is elfoglalhatnak közigazgatási pozíciókat.

²⁸ HAZAFI: *Közzolgálati jogunk... i. m.*, 42–43.

hangsúlyos és nemzetközileg is elismert oktatási intézmények jelentik (mint pl. az *Ecole Nationale d'Administration*) a közigazgatási szakemberek képzési rendszerének alapját. Pályabiztonságuk rendkívül stabil.²⁹ HRM-területen közös prioritás az illetményrendszerek egyszerűsítése, továbbá Belgiumban a *Vivo* és *Vitruvius* programokon keresztül az eredményorientált-szemlélet és a tehetségmenedzsment meghonosítása.³⁰

2.5. Magyarország közszolgálati rendszere – közép- és kelet-európai minta(vétel)

Magyarországon a személyzetpolitika jellege, története során ciklikusan változott, a rendszerváltozás előestéjén született koncepció azonban egységes, s ezzel együtt karrierelvű közszolgálati törvény létrehozását vizionálta.³¹ A Ktv. 1992-ben lépett hatályba, amelynek – közel húsz év elteltével és folyamatos módosításainak köszönhetően – gyengült belső koherenciája, amit végül a 2011-ben elfogadott Kttv. váltott fel.³² A Kttv. mellett néhány pragmatikai elemet többszintű, kormány- és miniszteri rendeleti szabályozás rendez és részletez.

A tisztviselők jogviszonya jellemzően kinevezéssel jön létre, bár korlátozottan lehetőség van a szerződéses alkalmazásra is. Az álláshelyek betöltésére stabilan működő, koherens kiválasztási rendszer a mai napig nem jött létre. A tisztviselők jogait és kötelezettségeit a törvény részletesen tárgyalja. Hazánk illetményrendszere viszonylagosan kötött, amelyhez részben az előmenetel is kapcsolódik. A továbbképzések képzési időszakokban történnek, a közigazgatási alapvizsga a munkaköri sajátosságok elsajátításában, míg a szakvizsga a vezetői előmenetelben játszik kiemelkedő szerepet. Magyarország a '90-es évek fordulójától kezdve nyitott a modern HRM-megoldások alkalmazására. 2001 óta lényeges változtatásokkal, de folyamatosan jelen van az egyéni teljesítményértékelés, amely tovább oldja opcionális jogkövetkezményei által az illetményrendszer viszonylagos kötöttségét.

A jelenkor kihívásaihoz tartozik egy munkaköralapú rendszer kialakítása és alapfelteleteinek megteremtése, amely szintén az üzleti megoldások közjogi alkalmazását bővítené, ezzel a rendszert nyitottabb irányba sodorva. A jogviszony megszüntetésének egyes esetei – különösen a méltatlanság vagy a bizalomvesztés címén történő felmentés – befolyásolják a pályabiztonság mértékét is, az állástípusú rendszerekre jellemző, tágan értelmezhető felmentési okok miatt.³³

²⁹ Franciaországban drasztikusabb elmozdulás, hogy gazdasági okokból már korlátozott lehetőség van felmentésre. Korábban ezt a jogszabályok nem tették lehetővé. DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 49. Vö. LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011, 263–268.

³⁰ Belgiumban, a *Kopernikusz-program* is hasonló – pl. a teljesítménymenedzsment erősítése – célok határozott meg. *Franciaországban*, a 2012-ben elkészített szociális agenda érintette még a mobilitás és a karrier kérdését.

³¹ GYÖRGY István: Volt egyszer egy koncepció I., *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3, 13–14.

³² Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, ÁROP, Budapest, 2012, 15.

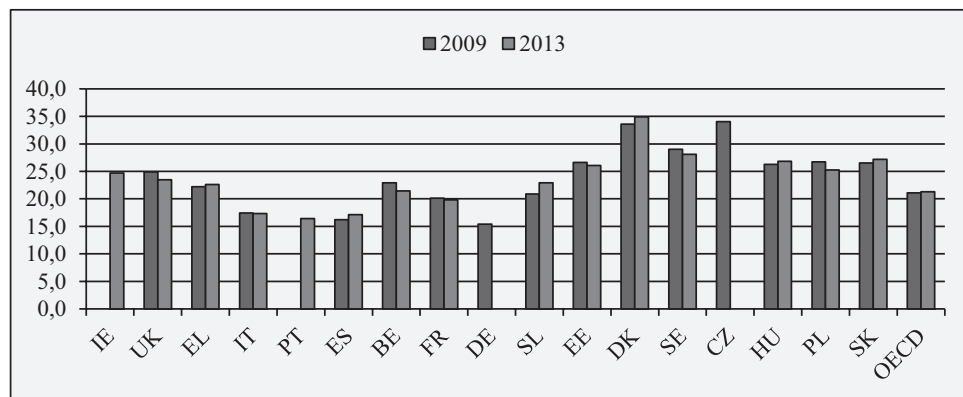
³³ Az egyes országok bemutatása saját kutatás alapján, különösen az alábbi források általános elemzésével készült: *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States*, EUPAN, 2013, OECD: *HRM Country Profiles, 2012, Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles*. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, EUPAN.

3. LÉTSZÁM- ÉS KORÖSSZETÉTELI ARÁNYOK A VIZSGÁLT KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREKBE

3.1. Létszámösszetétel

A közszeaktor létszámának alakulása folyamatosan aktuális kérdést jelent minden kormányzat szakpolitikájában, de a mindennapok diskurzusaiban is. Ezért az egyes kormányzatok időről időre létszámcsökkentési programokat hajtanak végre.³⁴

Közszektorok a teljes foglalkoztatás arányában (százalék)³⁵



1. ábra • Létszámváltozások 2009 és 2013 között (Forrás: saját szerkesztés az OECD *Government at a Glance 2015. adatai alapján*)

Az ábrán látható időszakban nem beszélhetünk szignifikáns tendenciákról és összefüggésekről a rendszerek zártabb vagy nyitottabb jellegének függvényében.

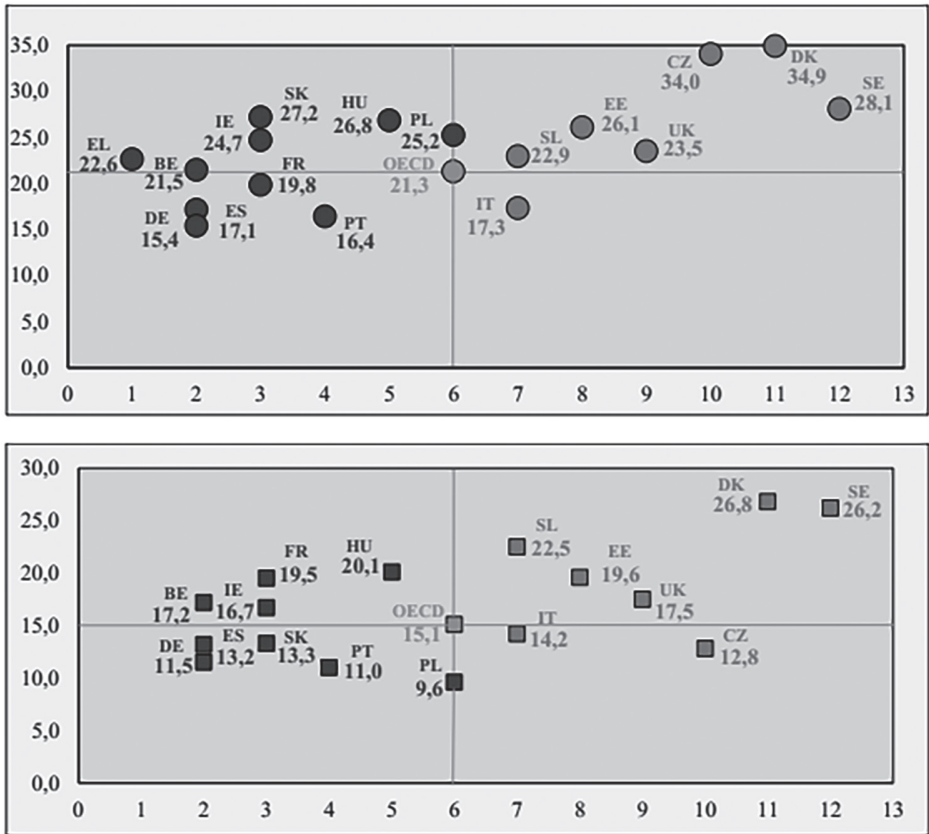
Görögországban, Spanyolországban, Szlovéniában, Magyarországon, valamint Szlovákiában növekedett a közszeaktor foglalkoztatottjainak az aránya. A teljes foglalkoztatáson belüli növekedés a vizsgált időszakban elsősorban a zártabb közszeaktorokat jellemezte. Nagy-Britanniában, Olaszországban, Belgiumban, Franciaországban, Észtországban, Svédországban és Lengyelországban csökkenés tapasztalható. A többi vizsgált ország esetében csak egyetlen év adatai álltak rendelkezésemre, amely nem biztosított kellő alapot az összehasonlításra.

³⁴ Meghatározott százaléku létszámcsökkentéssel vagy intézményi és kiserződéses módszerrel. BALÁZS: *Nemzetközi tendenciák... i. m.*, 8. Hazánk közigazgatásának bürokráciacsökkentésre törekvő folyamatai is racionalizációs célokat szolgálnak.

³⁵ Bizonyos esetekben csak a 2009. évi vagy a 2013. évi adatok voltak elérhetőek. A zártabb-nyitottabb rendszerek és a létszámadatak összehasonlításánál a meglévő adatokkal dolgoztam.

2012-ben Észtországban az új közszolgálati törvény hatálybalépését követően a létszám-arányok folyamatos csökkenésnek indultak, köszönhetően a szabályozás szűkebb körű személyi hatályának. Olaszországban szintén törvény rendelkezik a közigazgatás menedzseri és vezetői pozícióinak csökkentéséről, ami a későbbi kimutatásokban számottevő eltéréseket mutathat. Szlovákiában 2010-ben a tisztviselők létszámát csökkentették, ennek ellenére a vizsgált időszak végére a teljes közszeaktor foglalkoztatása növekedett.³⁶

A közszolgálati rendszerek összefüggései a teljes foglalkoztatáshoz viszonyított közszeaktorral és a munkaerőhöz viszonyított költségvetési szervekkel (százalék/pontérték)³⁷



2. ábra • A rendszerek létszámadatokkal való kapcsolata (Forrás: saját szerkesztés az OECD Government at a Glance 2015. és az OECD: HRM Country Profiles, 2012. adatai alapján)

³⁶ Irish Presidency Survey... i. m. A munkaerő arányában közölt statisztikák áttekintése a teljes foglalkoztatáshoz hasonló értékekkel szolgált. Kivétel Görögország, Spanyolország, Észtország, ahol ellentétes folyamatok zajlottak; Szlovákia, ahol a két időpontban készült pillanatfelvétel nem mutatott eltérést a munkaerő arányaiban.

³⁷ Az utóbbi esetben 2010. és 2012. évi adatok szolgálták kutatásomat.

Arányaiban mérhető eltérések nem mutatkoznak a közszektorok és a költségvetési szervek korrelációjában. Bizonyos mértékű tendenciák ellenben igen. Dániában, Svédországban, Szlovéniában, Magyarországon, Észtországban, Nagy-Britanniában, Belgiumban, valamint Írországon OECD-átlagot meghaladó mind a közszektor, mind a költségvetési szervek foglalkoztatottjainak létszámaránya. Ellenben Olaszországban, Spanyolországban, Németországban, illetve Portugáliában az OECD-átlag közelében, de mégis alatta helyezkednek el ezek az értékek. Néhány közép- és kelet-európai ország közszektorának és költségvetési szférájának arányait szemlélve, egymással összehasonlítva jelzésértékű eltéréseket tapasztalhatunk. Ez igaz Szlovákia, Lengyelország és Csehország esetében. Ennek magyarázata valószínűsíthetően az ábra alapjául szolgáló indikátorrendszer különbözőségében keresendő. Nevezetesen, amíg a felső ábra magában foglalja az állami vállalatok létszámadatait, addig az alsó ábra esetében csak a költségvetési szervek statisztikái jelennek meg. Ebből következik, hogy ezekben az országokban még mindig rendkívül magasnak tekinthető a (kvázi) állami vállalatok által biztosított munkahelyek, foglalkoztatottak száma. A klasszikusan zárt közszolgálatok, mint pl. Németország, Spanyolország vagy Portugália a vizsgált országok összehelyezésében az átlagnál alacsonyabb létszámmal működnek, de Belgium és Írország egyik összehelyezésben sem sokkal haladja meg az átlag értékeit. Franciaország esetében a költségvetési szervek túlsúlyáról beszélhetünk. Magyarországon – a korábbi évek statisztikáihoz hasonlóan – a közelmúlt felmérései szerint is átlag feletti az értékek, csökkenő tendenciát mutatva.³⁸

Érdekesség, hogy előfeltételezéseimmel ellentétben a két eltérő indikátort tekintve a képzeletbeli dobogók mindhárom fokát nyitottabb közszolgálatok foglalják el. Ez egyrészt felveti annak kérdését, hogy az elsősorban hatékonysági elvek alapján szerveződő közszolgálatok magas létszámarányai miként járulnak hozzá a költségek racionalizálásához. Másrészt a válasz részben talán pont ennek egyik aspektusával válaszolható meg, mégpedig az anyagi megbecsülés és az általános munkakörülmények magánszférához viszonyított kismértékű eltéréseivel. Helyenként szinte eltérést sem érzékelhetünk, illetve bizonyos esetekben akár pozitívabb feltételek érvényesülésével szembesülhetünk.³⁹ Ugyanúgy az alkalmazási feltételekből következik, hogy a közszféra és a magánszféra közti határvonal nem éles elválasztódáson, hanem a viszonyok „összehangolásán”⁴⁰ alapszik.

Átvezetve a korösszetételei arányok értékelésére, 2008-tól kezdődően szignifikáns létszámcsökkenések figyelhetők meg a vizsgált országok központi közigazgatásaiban. Az iménti okfejtéssel megegyezően, a vizsgált országok közül egyedül Svédországban történt valóban kimutatható létszámnövekedés, és csak Németországban stagnált a létszám összetétele,

³⁸ Ma is meghaladja az átlagot, és a környező visegrádi országokhoz képest nagyobb. Ugyanakkor az ország népességszámához viszonyítva alulmarad. HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya. In: szerk. GELLÉN Márton: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*, NKI, Budapest, 2011, 33–37.

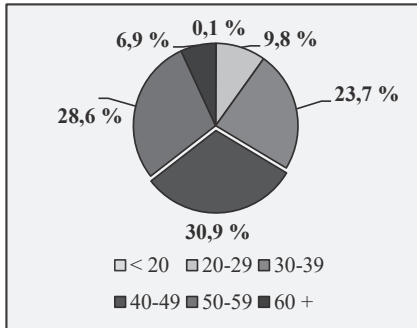
³⁹ Az adatokban nem szereplő, de szintén skandináv és nyitott rendszerrel rendelkező Finnországot 2008 és 2012 között a „kettős egyensúlyhiány” jellemezte. Ez azt jelenti, hogy a közszektor alacsony kompetenciát igénylő munkaköreire túl sokat költött a kormányzat, mert a magas kompetenciákkal rendelkező szakértői és vezetői állások túlfizetettek voltak. A kritika a magánszféra irányából érkezett.

⁴⁰ DEMMKE és MOILANEN terminológiája nyomán. DEMMKE–MOILANEN: *The future... i. m.*

ahol semmiféle csökkentési beavatkozás nem történt. Az összes többi ország esetében enyhébb – köztük Magyarország – vagy erőteljesebb csökkenés mutatkozott. A csökkentés módszerül leggyakrabban a kiválasztás befagyasztását vagy a nyugdíjazott tisztviselők részmunkaidős helyettesítését, vagy e pozíciók betöltetlenül hagyását választották. Az OECD rendszeres értékelésében annak sajátosságát hangsúlyozza, hogy a csökkenő tendenciák nemcsak és kizárólag a válságnak, hanem egyéb szerkezetátalakítási és decentralizációs fejlesztési reformoknak is betudhatók.⁴¹

3.2. Korösszetételi arányok

A korösszetételi arányok vizsgálatánál a legszűkebben értelmezett közszolgáltatásra vonatkozó korösszetételi adatok is rendelkezésemre álltak.⁴² Az összehasonlítás pontossága szempontjából ez lényeges, mert a központi közigazgatás foglalkoztatottjai alatt az egyes országok közel azonos kategóriákat, személyi kört értenek.



< 20	Franciaország (0,9 %)
20-29	Észtország (22,0 %)
30-39	Magyarország (37,4 %)
40-49	Ausztria (41,2 %)
50-59	Olaszország (43,4 %)
60 +	Svédország (16,4 %)

3. ábra • A vizsgált országok központi közigazgatásában foglalkoztatottjainak korosztályonkénti és a legmagasabb értékek szerinti megoszlása (Forrás: saját szerkesztés az OECD: HRM Country Profiles, 2012. alapján)

A vizsgált országok relációjában a foglalkoztatottak a 40–49 éves korosztályt képviselik legnagyobb arányban. Ausztriában, Görögországban, Olaszországban, Szlovéniában, Németországban, Nagy-Britanniában, Portugáliában, Hollandiában, Spanyolországban, valamint Írországban arányuk meghaladja az OECD-átlagot. Svédország, Dánia, illetőleg

⁴¹ Government at a Glance 2015. OECD Publishing, 110–111.

⁴² OECD: Human Resources Management Country Profiles, 2012. Az egyes országoknál eltérő évben készített felmérések és statisztikák álltak rendelkezésemre. Olaszország esetében 2008. évi; Franciaország esetében 2010. évi; Észtország, Lengyelország, Németország, Portugália esetében 2011. évi; Magyarország, Nagy-Britannia és Spanyolország esetében 2012. évi; az összes többi ország vonatkozásában 2009. évi adatok biztosították elemzésem alapjait. Csehországból, Lengyelországból és Szlovákiából származó, elérhető adatok a korösszetételi arányok tekintetében nem álltak rendelkezésemre.

Finnország központi közigazgatásában a legtöbb tisztviselő szintén ebből a korosztályból kerül ki. Ezt ugyanakkor nem nevezhetjük elhatároló jellemvonásnak. Az elemzett korcsoportban a kiugró átlaggal rendelkező országok többsége zártabb, de nem kizárólagosan. Szemmel látható, hogy ez a korosztály rendelkezik a legmagasabb megoszlási értékekkel a nyitottabb országokban is. Arányaik azonban nem érik el az OECD-átlagot.

Egyfajta összefüggés megfigyelhető az előző fejezetben röviden felvázolt értékelési keret tartalma és a korösszetételei arányok alakulása között. Azokban az országokban, ahol a közszolgálat zártabb, megfigyelhető, hogy a létszám összetétele szignifikánsan a 40–49 és az 50–59 éves korosztály tagjaiból tevődik össze. Ez különösen igaz azokra a karrierrendszerekre, amelyek stabil pályabiztonsággal övezett hosszú pályáival, és ennek lezárásaképpen a pálya lemenő ágát meghatározó speciális nyugdíjazási feltételekkel rendelkeznek. OECD-átlagot meghaladóan, az 50–59 éves korosztály tagjai számottevő többségben vannak Olaszországban, Belgiumban és Németországban, de kiemelkedőnek tekinthetők Görögországban is.

A 30–39 éves korosztályt tekintve az OECD-átlagot magasan meghaladó arányok jellemzik csökkenő sorrendben Magyarországot, Szlovéniát és Észtországot. Átlag feletti az arány még Franciaországban, Portugáliában, Dániában és Írországban, az OECD-átlaggal megegyező pedig Hollandiában és Spanyolországban.

A 20–29 éves korosztály tagjai Észtországban, Magyarországon, Franciaországban, valamint Finnországban, Írországban és Nagy-Britanniában fordulnak elő leginkább e pozíciókban. Magyarországon és Észtországban kimagasló a fiatalok aránya, ezzel együtt nemzetközi viszonylatban is alacsony a 40 év feletti korcsoportok leképeződése.

Magyarországon ez az alrendszer vonzerejéről tanúskodik, és összefügghet a személyi állomány koncentrációjával is, ami az államigazgatási szervek számának közel felére csökkenésével párhuzamosan növekedést indukált e szervek létszámában. Ez magyarázható a helyi önkormányzati feladatok államigazgatási szervek hatáskörébe kerülésével, amit a személyi állomány állami szektor irányába történő mozgása követett.⁴³ Megemlítendő, hogy évek óta generációváltás zajlik, amely elsősorban a központi közigazgatásban mutatkozik meg.⁴⁴ Jogi szempontból, a vonzerőt erősíthetik a munkakörülmények kormánytisztviselőkre vonatkozó, lényegesen előnyösebb feltételei.⁴⁵ Mindazonáltal a folyamatok mögött egyfajta fiatalítást preferáló politikai szándék is meghúzódhat, amely elsősorban a szakmai vezetői – közigazgatási államtitkári és helyettes államtitkári – pozíciók esetében érvényesül.

Franciaországban és Dániában az arányok rendkívül *egyenletes megoszlásról* tanúskodnak. A 30–39, 40–49, illetve 50–59 éves korig terjedő korcsoportok között mindössze 5% körüli különbség tapasztalható. Franciaországban 20 év alatti tisztviselőket relatívan

⁴³ HAZAFI: *Új közszolgálati életpálya... i. m.*, 48–54.

⁴⁴ HAZAFI Zoltán: Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről, *Hadtudomány* (elektronikus különszám), 2015, 12–20. Forrás: real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (2016. ápr. 15.)

⁴⁵ Lásd részletesen a szétartó pragmatikáról, szabályozási kérdésekről és lehetséges alternatívákról. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. Vö. HAZAFI: *Új közszolgálati... i. m.*, 31–41. A kérdést tovább árnyalják a köztisztviselők analóg szabályozásának kérdései, az illetményelemek eltérései, valamint a címekben való előmenetel különböző szinteken jelentkező lehetőségei.

magas arányban foglalkoztatnak. Valószínűleg ez a jól menedzselt létszámgazdálkodási gyakorlataiknak, a karriermenedzsmentnek, tehetségmenedzsmentnek, különböző utánpótlásprogramoknak, valamint a hagyományosan magas színvonalú képzési rendszernek köszönhető.

Olaszországban előregedést mutató tendenciák figyelhetők meg. A vizsgált országok viszonylatában az 50–59 éves korosztály létszáma kiugróan magas. Ellenben a 20–29 és a 30–39 éves korosztályok vonatkozásában az OECD-átlagtól messze elmaradó megoszlással rendelkezik. A legidősebb korcsoportban szolgáló tisztviselők foglalkoztatása jellemző, de nem a legmagasabb arányú Olaszországban.

Svédország központi közigazgatásában alkalmaznak a legmagasabb százalékban 60. életévüket betöltött tisztviselőket. Ez visszavezethető a „Next Steps” program reformjaihoz. Gyakorlatuk sajátossága, hogy szervezeti és személyzeti aspektusból is tisztán elkülönítik a politikai és igazgatási tevékenységek ellátását. A politikaformáló funkciókat minisztériumi struktúrában, többnyire kis létszámú, fiatalabb politikusok, míg az adminisztratív feladatokat ügynökségi szinteken szerveződött, tapasztaltabb és idősebb tisztviselők teljesítik.⁴⁶ A gyakorlatban a szervezési elvet más skandináv országok is adaptálták, ami az értékekben is megmutatkozik, döntően Dánia és Finnország esetében. Németországban a korcsoport magas aránya elkülönülő és speciális feltételeket intézményesítő nyugdíjrendszerével és egyéb betégbiztosítási kedvezményeivel igazolható.⁴⁷

4. KÖVETKEZTETÉSEK

4.1. Általános és partikuláris konvergencia

Napjainkban a döntések és az alkalmazott gyakorlatok konvergenciája *általánosnak* tekinthető. Az emberierőforrás-gazdálkodás üzleti szférából eredeztethető módszerei – pl. a teljesítményértékelés, a teljesítményarányos bérezés, a munkakör-értékelés vagy a kompetenciamenedzsment – hol szélesebben, hol kevésbé kiterjedten, rendszertípusuktól függetlenül polgárjogot nyertek az országok jogalkotási és pragmatikai mindennapjaiban. Ezt tovább erősíti, hogy a vizsgálat eredményei szerint egyre több közszolgálati rendszer tart a stratégiai emberierőforrás-gazdálkodás fejlődéstörténeti szakaszában⁴⁸ vagy éppen közel annak eléréséhez a különféle stratégiai tervezési metódusok beépítésével, s implementálásával. Egy példát kölcsönözve, ahogy láthattuk Belgium vagy Ausztria – karrierrendszerek

⁴⁶ LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, harmadik átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010, 127.

⁴⁷ PÉCSI Kornél: Félúton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2, 157.

⁴⁸ Lásd, a fejlődéstörténeti szakaszokról részletesen. SZAKÁCS Gábor: *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 19–25.

lévén – semmivel sem szánnak kevesebb figyelmet és költséget az emberierőforrás-gazdálkodás új megoldásainak adaptálására.

A társadalmi igényekhez és az állampolgári elvárásokhoz igazodva minden állam jól felkészült és gondosan kiválasztott személyi állománnyal igyekszik nyújtani közszolgáltatásait és ellátni közfeladatait. A képzési és továbbképzési rendszerek léte ma már önmagában nem differenciaspecifikus a rendszerelhatárolások vonatkozásában. Sokkal lényegesebb, hogy milyen módon és tartalommal szervezik meg ezeket az egyéni fejlesztésre irányuló formulákat. Ezek tartalma nagymértékben igazodik az adott ország jogi kultúrájához, a kiválasztás, illetve az alkalmazás jellegéhez.

A jogviszony keletkeztetésének perspektívájából a szerződéses foglalkoztatás hangsúlyos terjedése figyelhető meg. A „munkajogiasulás” folyamata ugyanakkor ma már közel sem csak és kizárólagosan a nyitott országok ismérve. Néhány, hagyományosan zártabb közszolgáltatásban ugyanolyan, de bizonyos esetekben a nyitottabb országok gyakorlatát is meghaladó arányban alkalmaznak kontraktuális módot. Elegendő mindössze Ausztria vagy akár Németország⁴⁹ példájára gondolni, ahol jelentősen növekedett a szerződéses foglalkoztatottak száma az utóbbi években. E folyamat hosszú távon egy meghatározó pragmatikai elem, a kinevezés gyengülését, mindemellett a pályabiztonság hagyományos értékeinek, komparatív előnyként jelentkező megtartó erejének kiüresedését eredményezheti. Megállapítható, hogy manapság az NPM nem csak szervezési, de szabályozási értelemben sem elhanyagolható közpolitikai hajtóerő a legtöbb vizsgált országban.⁵⁰

Az általános trendek mellett léteznek *partikulárisan* konvergens gyakorlatok is, amelyek bizonyos országcsoportok vagy közszolgálati minták vonatkozásában érzékelhetők egyöntetűen. A tanulmányban bemutatott mintákon belül ilyennek tekinthető például a porosz típusú kontinentális rendszerek hagyományos tisztviselői karának egyre szűkebb, ám annál erősebben körülbástyázott jogi védelme vagy az angolszász közszolgálati tradíciók fejlesztői hajlammal átszőtt tisztelete, s nem mellesleg a skandináv rendszerek munkajogi és üzleti gyakorlatokat viselő súlypontjai.

Magyarország helyzetére kiválasztási anomáliái és szerződéses alkalmazás okán térnék ki, az említett szempontok esetében ugyanis nem konvergál az általános trendekkel. Szervezési értelemben, az NPM univerzálisan alkalmazható megoldásainak, eszközeinek és módszereinek visszaszorulásáról nem beszélhetünk, vagyis partikulárisan konvergál a posztoszocialista⁵¹ közszolgálatokkal. Szabályozási értelemben viszont,⁵² szemben

⁴⁹ Ha a tanulmányom teljes tartalmát vennénk alapul, megemlíthetők lennének más, elsősorban mediterrán közszolgálatok is, mint Olaszország vagy éppen Portugália.

⁵⁰ Lásd a közpolitikai irányzatokról részletesen. TORMA András: A közmenedzsment reformok új irányai. In: szerk. KAISER Tamás: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 95–110.

⁵¹ Tanulmányomban Csehország, Lengyelország és Szlovákia közszolgálati rendszereit vizsgáltam a mintán belül.

⁵² A tanulmány megszületése óta ez a tendencia megfordulni vagy legalábbis mérséklődni látszik, köszönhetően az állami tisztviselőkre vonatkozó törvény hatálybalépésének. Ugyanakkor ez a szabályozás fragmentálódását is tovább erősítette, amely az állam egységessége és a közszolgálat stabilitása szempontjából nem előnyös irányvonalat vett. HAZAFI Zoltán: Egységes és stabil közszolgálat, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3, 17–27.

a nemzetközi és regionális gyakorlattal, a neoweberi államfelfogás alaptételeit követi, amely az egyes pragmatikai elemek részletes, olykor többszintű szabályozásában mutatkozik meg.⁵³

4.2. Az empirikus adatok fontossága

A megelőző évek szakmai diskurzusai folyamatosan arról szóltak, hogy a nyitottabbnak vélt közszolgálati rendszerek, mint Svédország, Dánia vagy Nagy-Britannia költségkímélőbb módon működnek, és karcsúbb megoldásokat alkalmaznak. Azonban ahogyan ez az elemzésből kiolvasható, a létszámadatok ezt nem támasztják alá teljes mértékben, legalábbis, amelyek a karcsúbb működésre vonatkozó tételt illetik. A létszámmal való összefüggések az értékelési kerettel kapcsolatban is számos további kérdést vetnek fel. Mint például, hogy az általam követett rendszertipológia keretei között lehet-e egyáltalán rugalmasabb vagy hatékonyabb megoldásokról beszélni egyik vagy másik struktúra viszonylatában. Ha nem is egyértelműen – hiszen szemmel látható tendencia, hogy a nyitottabb közszolgálatok nagyobb létszámmal működnek, s még ha nem is szignifikáns módon, de a zártabb rendszerek kisebb létszámmal látják el közfeladataikat a többi országgal való egybevetésben –, de arra engednek következtetni, hogy a zártabb-nyitottabb viszonyrendszerben a létszámösszetétel nem bizonyul differenciaspecifikus tényezőnek.

Másrészről ugyanakkor szintén ehhez a rendszertani problémához kapcsolódnak a vizsgált országok komplex és sokszínű reformjai, gyakorlatai, alkalmazásai, amelyek rendszertípusuktól függetlenül a rugalmas, üzleti megoldásokat és módszertani lehetőségeket helyezik előtérbe. Ebből következően további felmerülő kérdés a vizsgálati szempontok lehetőségeinek átgondolása. Napjainkban ugyanis a súlypontok eltolódnak, s az előbb említett célokban koncentrálnak. A nyitottabb-zártabb felosztás alapvetően és a kezdeti fejlődéstörténeti szakaszokban a közszolgálat politikához való viszonyát és a magán-szférától való elhatárolását volt hivatott rendszerbe foglalni, valamint leírni.⁵⁴ Így egy későbbi tanulmány témáját adhatja annak az elemzése, hogy a megoldások és az empirikus adatok centralizált(abb) vagy éppen decentralizált(abb) irányítás alatt mutatnak-e további összefüggéseket.

Ami a *korösszetételi arányokat* illeti, úgy gondolom, hogy az értékelési kereten belül, elhatároló jellemvonásokra engednek következtetni, amelyek hipotéziseimnek is megfelelők. A fő konklúzió az idősebb korosztályok tekintetében a pályabiztonsággal övezett karrierrendszerek konvergenciája, míg a legidősebb korosztály esetében a nyitottabb rendszerek szervezeti sajátosságokból következő ambivalenciája. A fiatalabb generációk leginkább a nyitottabb rendszerekben, valamint azokban a zártabb rendszerekben képviselik

⁵³ Szerk. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati HR menedzsment*, NKE–KTK, Budapest, 2015, 311.

⁵⁴ Tanulmányomban külön fejezetet szentelek az elméleti kérdések ismertetésének.

nagyobb számban korosztályukat, ahol jól kiépített karriermenedzsment-rendszereket, illetőleg fiatalítást preferáló politikai vagy jogi intézkedéseket vezettek be.

Ezekben a többnyire egyenletes korosztályi eloszlással bíró közszolgálatokban az utánpótlás folyamatosan biztosított. Nem véletlenszerű, hogy Magyarország jelenlegi fejlesztései is a generációs problémák alapján közelítenek, s a fejlesztések nagymértékben tartalmaznak olyan intézkedéseket, mint a munkaerő-utánpótlási rendszer és a pályaorientáció elősegítése, a mentori rendszer bevezetése, a vezető kiválasztási rendszer kiépítése, a szervezeti teljesítményértékelés kifejlesztése, valamint a tartalékállomány funkcióinak a bővítése.⁵⁵

A rendszerek tehát folyamatosan változnak, mozgásban és fejlődésben vannak, melynek során merítenek egymás előnyeiből.⁵⁶ Ez a gondolat a jól kidolgozott létszámgazdálkodás és karriertervezés területére is továbbfűzhető, amelyek hiányában modern, stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodásról nem beszélhetünk.

⁵⁵ „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1200/2016. (IV. 15.) Korm. határozat nevesítette.

⁵⁶ HAZAFI: *Új közszolgálati... i. m.*, 17.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1200/2016. (IV. 15.) Korm. határozat.
2. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles*. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, EUPAN. Forrás: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (A letöltés időpontja: 2016. márc. 2.)
3. BALÁZS István: Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
4. BOSSAERT et. al.: *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Trends and New Developments, EIPA, 2001.
5. *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Germany*. Forrás: www.bakoev.bund.de/EN/02_about_us/about_us_node.html (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 5.)
6. *Civil Service College, Great Britain*. Forrás: www.civilservicecollege.org.uk/about-us (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 2.)
7. *Civil Service Management Code 2015*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-April_2015.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 8.)
8. DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration*, EIPA, 2012.
9. FAZEKAS János: A közigazgatás személyzete. In: szerk. FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog – Általános rész I.*, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014.
10. GELLÉN Márton: A közigazgatási reformokról általában (1989–2012). In: szerk. PATYI András – TÉGLÁSI András: *Államtan és a magyar állam szervezete*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
11. GELLÉN Márton: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*, NKI, Budapest, 2011.
12. *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
13. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
14. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007.
15. GYÖRGY István: Volt egyszer egy koncepció I., *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
16. HAZAFI Zoltán szerk.: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, ÁROP, Budapest, 2012.
17. HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I., *Közigazgatási Szemle*, 2007/1.
18. HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák II., *Közigazgatási Szemle*, 2007/2.

19. HAZAFI Zoltán: Egységes és stabil közszolgálat, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3.
20. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, kézirat, 2009.
21. HAZAFI Zoltán: Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről, *Hadtudomány* (elektronikus különszám), 2015, 12–20. Forrás: real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 15.)
22. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
23. *Institut de Formation de l'Administration Fédérale, Belgium*. Forrás: www.fofoifa.belgium.be/fr (A letöltés időpontja: 2016. szept. 17.)
24. *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States*. EUPAN, 2013. Forrás: www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/Irish-Survey-20131.pdf?3zdbk8 (A letöltés időpontja: 2016. márc. 10.)
25. LINDER Viktória: Képzés, továbbképzés a közszolgálatban. In: szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
26. LINDER Viktória: Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/11.
27. LINDER Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégiai a közigazgatásban*, doktori értekezés, kézirat, 2010.
28. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, harmadik átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.
29. LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás létszámáról. In: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.
30. LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011.
31. LŐRINCZ Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás, *Közigazgatási Szemle*, 2007/2.
32. OECD: *Human Resources Management Country Profiles – United Kingdom, Italy, Austria, Belgium, France, Germany, Denmark, Estonia, Finland, Sweden, Hungary, Poland*, 2012.
33. PÉCSI Kornél: Félúton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpálya-modell tükrében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2.
34. POLLITT, Christopher: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4, 2001. 471–492. Forrás: www2.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/pollitt%20npm%20reform%20evaluation%202001.pdf (A letöltés időpontja: 2016. márc. 22.)
35. *Swedish Agency for Government Employers (Arbetsgivarverket)*, Sweden. www.government.se/government-agencies/swedish-agency-for-government-employers—arbetsgivarverket/ (A letöltés időpontja: 2016. szept. 16.)

36. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati HR menedzsment*, NKE–KTK, Budapest, 2015.
37. SZAKÁCS Gábor: *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
38. SZAKÁCS Gábor: Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4.
39. TAMÁS András: Svédország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011.
40. *The Austrian Federal Civil Service 2011. Facts and Figures*. Forrás: www.bka.gv.at/Doc-View.axd?CobId=44697 (A letöltés időpontja: 2016. márc. 30.)
41. TORMA András: A közmenedzsment reformok új irányai. In: szerk. KAISER Tamás: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014.
42. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In: szerk. FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

Ludányi Dávid (Ludanyi.David@uni-nke.hu) doktorandusz. Tanulmányait 2012-ben kezdte igazgatásszervező szakon, majd közigazgatási mesterképzési szakon folytatta, ahol 2017-ben végzett. Jelenleg az Emberi Erőforrás Intézet munkatársa. Itt korábban demonstrátoraként, illetve a Közszolgálati és Emberi Erőforrás TDK titkáráként és alapító tagjaként tevékenykedett. Szakmai gyakorlatát is e szakterületen, a Belügyminisztérium Közszolgálat-fejlesztési és Stratégiai Főosztályán töltötte. Érdeklődése elsősorban a közszolgálati jog és az emberierőforrás-gazdálkodás összefüggéseire, a közszolgálati életpályák fejlesztésének, illetve a teljesítményértékelés közszolgálati területen történő alkalmazásának vizsgálatára irányul. 2017-ben első helyezést ért el a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jogi Tagozatában. Az első helyezés mellett, a *Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében* című pályamunkáját a HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. különdíjra érdemesnek ítélte. Tanulmányai és szakmai munkája elismeréseként 2015-ben és 2016-ban pedig Nemzeti Felsőoktatási (Köztársasági) Ösztöndíjban részesült.

