Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Közigazgatási Kar
Emberi Erőforrás Intézet

Közszolgálat a 20 éves OECD-tagság tükrében

Az egyes közszolgálati rendszerek emberi erőforrás-gazdálkodását érintő kérdéseinek összehasonlító értékelése az OECD statisztikáin keresztül

A konzulens neve, beosztása:

Dr. Hazafi Zoltán, intézetvezető egyetemi docens

Készítette:

Ludányi Dávid
Közigazgatási mesterszakos hallgató

Budapest
2016

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK, HIPOTÉZISEK ÉS A FOGALMI KRITÉRIUMOK MEGHATÁROZÁSA ... 2

1.1. Bevezető gondolatok és intézményi alapvetések ... 2

1.2. Hipotézisek, a tanulmány módszertana és céljai ... 5

1.3. Az összehasonlítást megalapozó fogalmi struktúra magyarázata ... 7

2. A ZÁRT(ABB) ÉS NYÍLT(ABB) KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREKRŐL ÁLTALÁNOSAN ... 9

2.1. A közszolgálati rendszerek elhatárolásáról általában ... 9

2.2. A közszolgálati modellek pragmatikájának elhatárolása ... 11

2.3. A modellek előnyei és hátrányai, illetve társadalmi alrendszerekkel kapcsolatos kölcsönhatásai (tekintettel a létszámra és a korösszetételre) ... 14

3. AZ EGYES OECD-ORSZÁGOK KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREINEK BEMUTATÁSA ... 15

3.1. Az angolszász országok közszolgálatának rövid ismertetése ... 15

3.2. A dél-európai (mediterrán) országok közszolgálatának rövid ismertetése ... 17

3.3. A kontinentális (francia és német tradíciót követő) országok közszolgálatának rövid ismertetése 19

3.4. Az északi (skandináv) országok közszolgálatának rövid ismertetése ... 21

3.5. A közép- és kelet-európai országok közszolgálatának rövid ismertetése ... 23

3. LÉTSZÁM– ÉS KORÖSSZETÉTELI ARÁNYOK AZ OECD-ORSZÁGOKBAN ... 25

3.1. Létszámösszetétel ... 25

3.2. Korösszetételi arányok ... 28

3.3. Összegzés ... 31

MELLÉKLET ... 34

IRODALOMJEGYZÉK ... 38

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK, HIPOTÉZISEK ÉS A FOGALMI KRITÉRIUMOK MEGHATÁROZÁSA

1.1. Bevezető gondolatok és intézményi alapvetések

Napjainkban általánosan jellemző, hogy a közigazgatási szervezetrendszer és apparátus működésével szemben támasztott állampolgári követelmények megemelkednek. Különféle közigazgatás-fejlesztési irányzatok – *New Public Management*[1] *„3 E" követelményrendszere*[2] – közvetítik a közszektor teljesítményének növelésére irányuló igényeket, amelyek között kiemelt helyet foglalnak el a hatékonyabb személyzeti működés megteremtésének céljai.[3]

Az elvárások megvalósítását kitűző *közigazgatási reformok*[4] általában a nagyobb hatékonyságot kívánják elérni, de a hatékonyság növelésén túl a közigazgatás demokratikus és jogállami tartalmának fejlesztésére is irányulhatnak.[5] Amennyiben a hatékonyság növelésére tett intézkedések tartalmát, a reformok beavatkozási területeit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy ezek számottevő halmaza a közszolgálat *emberi erőforrás-gazdálkodás*ának átalakítására vonatkozik.[6]

A reformokkal összefüggésben szólni kell az őket befolyásoló *hajtóerők*ről. Ezek több irányból befolyásolják az adott intézkedés foganatosítására illetékes politikai és közigazgatási döntéshozók rendelkezésére álló, a döntés meghozatalához szükséges tény- és értékelemeket, mennyiségi, de minőségi értelemben is.

A reformintézkedések irányultságuk szerint *külső* és *belső* okokra vezethetőek vissza,[7] amelyek jellegük alapján lehetnek *gazdasági*, *társadalmi*, *környezeti* és *technológiai* indíttatásúak.[8] A reformok gazdasági, társadalmi, szociológia hatásai különböző, objektívan mérhető tényezők segítségével, – pl. az ügyfél közszolgálathoz való viszonyulása, a közigazgatás létszámának alakulása, a lakosságszám és az aktív munkaképes korú lakosság függvényében – az összehasonlítás módszerével jól értékelhetőek.

---

[1] Az OECD egyik fő közvetítője volt az NPM-áramlatnak, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap mellett.
[2] Economy, Efficiency, Effectiveness.
[3] LINDER Viktória: *Személyzeti Politika – Humánstratégiai a közigazgatásban.* (Doktori értekezés; kézirat, 2010.) 17.
[4] 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.
[5] VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje.* In: Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. Szerk. Fazekas Marianna – Nagy Marianna. Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 466.
[6] GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformokról általában (1989-2012).* In: Államtan és a magyar állam szervezete. Szerk. Patyi András – Téglási András. Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 319–321.
[7] LŐRINCZ L.: *Közigazgatási reformok…* i. m. 3–13.
[8] A distinkcióhoz GELLÉN Márton csoportosítását használtam. GELLÉN M.: *A közigazgatási reformokról…* i. m. 322–323. Részletesebben ír a tipológia sajátosságairól később hivatkozott doktori értekezésében.

A környezeti és technológiai hatások közvetlen befolyással bírnak a közigazgatás egészére, ám tematikusan, a közszolgálat emberi erőforrás-gazdálkodását csak közvetetten érintik vagy érinthetik.[9]

Egy további szelekciós mechanizmus, a jogrendbe kerülést megelőző, közpolitikai ciklusok befolyása, – különös tekintettel a szakpolitikai napirend releváns ügyeket befolyásoló szerepére a közpolitikai folyamatok során – amelyek a megoldási lehetőségek mérlegelése és kiválasztása, valamint a végrehajtott intézkedések mérése és értékelése során jelentősek. Ez azért lényeges, mert a közpolitikai folyamatok során, az egyes szakpolitikákat – pl. emberi erőforrás-gazdálkodást – képviselő érdekek befolyást gyakorolnak a reformok foganatosítására. Másrészt, – utalva az OECD tevékenységére – az intézkedések megvalósulásának nemcsak a kormányzati, hanem a nemzetközi felmérések is visszaigazolásaként is szolgálhatnak.[10] A döntések mögött elméleti háttérként, a 2008-as válság hatására megrendült NPM – áramlat mellett, a napjainkban erősödő *Jó Kormányzás* és az *Új Weberizmus* irányzata is megjelenik.[11] Szemmel látható azonban, hogy a makro- és mikro gazdasági szempontok elsődlegesen érvényesülnek.

A II. világháborút követően célkitűzéssé vált a *stabilitás* és *egyensúly* megteremtése politikai, társadalmi, illetve gazdasági értelemben. Különböző nemzetközi szervezetek indították meg működésüket. A gazdasági együttműködés keretében jött létre a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet*, azaz OECD. Feladata, – ekkor még OEEC néven – a *Marshall-segélyek elosztás*a volt.[12] Ez a későbbiekben, egyrészt a tartalom kiüresedésének veszélye, másrészt a szervezetben rejlő, addig részben kiaknázatlan lehetőségek miatt formálódásnak indult, amely *1961-ben* struktúraváltáshoz vezetett, így került sor az *OECD alapító dokumentum*ának aláírására.[13] *Magyarország szervezetbe történő felvétel*ére 1996 márciusában került sor. Az együttműködés formalizált kereteit 1989-ben, valamint 1991-ben

---

[9] Az élő *környezetben bekövetkező okok*ra (pl.: kulturális, természeti) vezethetőek vissza, amelyek a közszolgálat személyállományát, a reaktívan létrejövő vagy megszűnő közigazgatási szerveken, hatóságokon keresztül befolyásolják. A *technológiai mozgatóerők* folyamatosan jelentkeznek. A közszféra emberi erőforrás gazdálkodásának háttérét, hatékonyságának keretfeltételeit vagy személyállományának tudásmenedzsmentjét – például a nyilvántartáshoz, az egyéni teljesítményértékelés technológiai oldalához vagy az új tanulási módszerekhez kapcsolódva – hivatottak biztosítani.

[10] A gondolatmenetet Gary D. BREWER *hat szakaszos közpolitikai ciklus modell*jének segítségével vezettem le. Az 1. szakasz: a közpolitikai kezdeményezés – *invention*. 2. szakasz: a megoldási lehetőségek mérlegelése – *estimation*. 3. szakasz: a döntéshozatal – *selection*. (*A szakpolitikai érdekérvényesítés szerepe meghatározó e szakaszok során.*); 4. szakasz: a döntés végrehajtása – *implementation*. 5. szakasz: a folyamat értékelése – *evaluation*. 6. szakasz: az eredmények értékelése – *termination*. (*Ez utóbbi 2 szakasz során az OECD eredményei is relevanciával bírnak.*)

[11] Hiszen a kormányok már nem csak hatékonysági, hanem szakmai és integritási követelményeket is támasztanak a közigazgatással szemben. HAZAFI Zoltán állapítja meg később hivatkozott írásában.

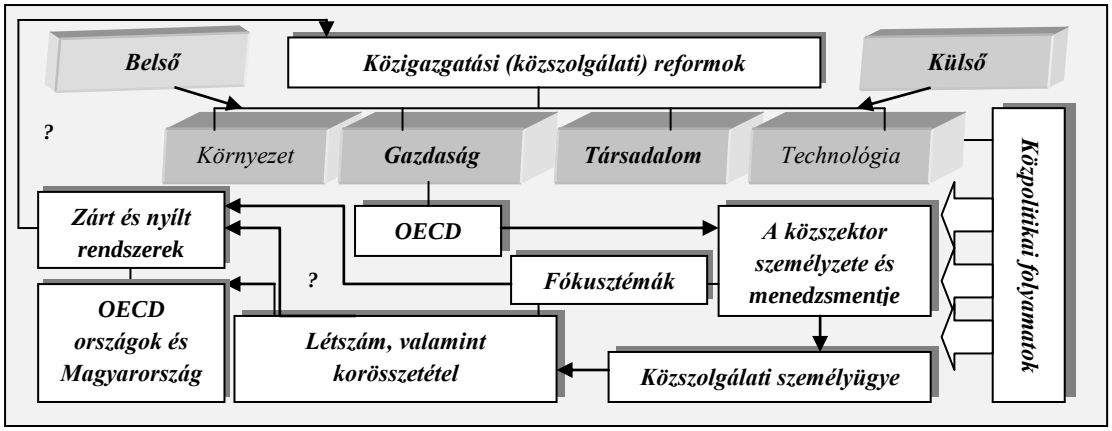
[12] Pontosabban jogelődjének, az OEEC-nek, amely a változások eredményeként lett OECD.

[13] http://oecd.kormany.hu/az-oecd-rol (2016. március 3.)

együttműködési megállapodások teremtették meg. 1994-től, a tagsági tárgyalások kezdetével vett erőteljes lendületet integrációnk.[14]

A szervezet *céljai* között prioritást immár a részes tagállamok érdekeit szem előtt tartó gazdasági fejlődés támogatása[15] és a tagsági kör globális kiterjesztése élvezett, tehát a hatékonysági szempontok nemzetközi szinten intézményesültek. Meghatározó feladatköre már 1951-től a gazdaságpolitikák koordinálása volt, ekkortól *évenként jelentés*ek készültek a tagállamok helyzetéről, a tagállamok információszolgáltatása alapján.[16] Tevékenységükkel a fejlődéshez való hozzájárulás módszertani[17] bázisát biztosítják, így meghatározó szerepet töltenek be az általam választott emberi erőforrás-gazdálkodás létszámát és korösszetételét érintő elemző és összehasonlító fejezetekben is.

Az OECD kormányzati mérései, elemzései kiterjednek többek között *a közszektor személyzetére és menedzsmentjé*re. Meghatározott időszakonként, kétévente készítik el a kormányzati körképeket, – Government at a Glance; GOG – amelyek differens részindikátorokat tartalmazó indikátorrendszeren keresztül mutatják be a különböző országokkal kapcsolatos mutatókat és tendenciákat. Vizsgálatai a *közszolgálati személyügy* tematikáján belül is jelentőséggel bírnak.[18]



1. ábra: Az intézményi alapvetések és feltételezések viszonyrendszere és folyamatmodellje. (Forrás: Saját szerkesztés az 1. fejezet alapján, az összefüggések szemléltetése céljából.)

---

[14] DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter (szerk.): *Az OECD – a legfejlettebb országok klubja.* Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 1996. 7–18.
[15] http://oecd.kormany.hu/az-oecd-rol (2016. március 4.)
[16] DUNAY et al.: *Az OECD*… i. m. 7–18.
[17] 1996-tól a SIGMA, az OECD keretein belül önálló tanulmányokat készít Közép- és Kelet-Európa országai részére. Emellett, a PUMA szervezeti egységének szerepe is fontos. GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében.* (Doktori értekezés; kézirat, 2012.) 128–129.
[18] KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók.* Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014. 23–24.

1.2. Hipotézisek, a tanulmány módszertana és céljai

Közszolgálati rendszerünk, – beleértve a közszolgálati jogot és az emberi erőforrás-gazdálkodást – folyamatosan változik, fejlődik. A folyamat értékeléséhez hozzátartozik, hogy a változások mennyire esnek egybe a nemzetközi trendekkel, más országok gyakorlataival. A kérdés az, hogy milyen mértékben *konvergál*, egyáltalán konvergál-e más OECD-országok diskurzusaival, döntéseivel, alkalmazott gyakorlataival vagy felmutatható eredményeivel.[19] Ellenkező esetben *divergens* módon reagál, netalán a konvergencia és a divergencia egyszerre fejti ki hatását és *crossvergencia* jön létre.[20] Amennyiben lényegesen konvergálnak és az illeszkedés sikeres, úgy a reformok eredményei is pozitív „output"-tal vagy kimenettel, és vélhetően valós „outcome"-mal, azaz értékelhető eredménnyel rendelkeznek. Divergencia esetén az adott országnak és közigazgatásának értékeihez való illeszkedés erodálódásának a veszélye állhat fenn, ami ellenálláshoz vezethet, végső soron a beavatkozás pozitív hozadékait meghaladó negatívumokat kiváltva. Ezt, egy-egy erősen ható, országon belüli tényező (pl. nemzeti vagy kulturális sajátosságok a szupranacionális érdekek felett) okozza.[21] A konvergens reformok szolgálják az előrehaladást. Ezek bizonyos adaptálható elvekben, követelményekben ragadhatóak meg.[22] Olyan gyakorlatokról van szó, amelyek az Európai Közigazgatási Tér mélyülését és a modern emberi erőforrás-gazdálkodási módszerek közszolgálati alkalmazását segíthetik, szinergiákat létrehozva. A konvergencia egyben a komparatív módszerek közszolgálatra vonatkozó alkalmazhatóságát is megkönnyítheti. Fontos tehát, hogy a reformok megfelelő vizsgálatokat felhasználva, és ne izoláltan, hanem komplex módon, stratégiai tervezést[23] követően kerüljenek az egyes közszolgálati rendszerekbe.

Tanulmányomban a közszolgálati *létszámadatok*at, valamint a *korösszetételi arányok* változásait és ezek okait elemzem, elsődlegesen az OECD adatainak felhasználásával. Elemzésem azonban nem korlátozódik az egyes országok összehasonlítására, hanem azon

---

[19] Lásd, a konvergencia szintjeinek részletes leírását. POLLITT, Christopher: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.* In: Public Management Review, Volume 3, Issue 4, 2001. 471–492 Idézi: LINDER Viktória: *Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében.* Új Magyar Közigazgatás. 2010/11. 7.

[20] Lásd, az elhatárolás elméleti hátterének diverzifikált bemutatását. POÓR József – KAROLINY Mártonné – MUSZTINÉ BÁTFAI Boróka – PÓTÓ Zsuzsanna – FARKAS Ferenc: *Emberierőforrás-menedzselési hasonlóságok és különbözőségek a világ Cranet – felméréseiben részt vevő magán- és közszférabeli szervezeteinél.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/1. 128–130.

[21] Uo.

[22] FAZEKAS János: *A közigazgatás személyzete.* In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014. 326.

[23] Lásd, a külső és belső kihívások részletekbe menő ismertetését. SZAKÁCS Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban (A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata).* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 13–26.

túlmutat. Arra keresem a választ, hogy kimutatható-e bármiféle összefüggés a közszolgálati személyzeti rendszerek típusai (zárt és nyílt) és a létszám, korösszetétel alakulása között. Találhatóak-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,[24] azonban teljességgel meggyőző empirikus adatok és eredmények eddig még nem igazolták ennek tényét.[25] A vizsgálathoz viszont nem elegendő az adatok elemzése, hanem szükség van egy olyan *értékelési keret*re, amelynek segítségével az egyes országok közszolgálati jogi és emberi erőforrás-gazdálkodási rendszere indikátorok alapján jellemezhető az egyes közszolgálati pragmatika elemek[26] tekintetében. Ezt az értékelési eszközt a közszolgálati rendszer-típusok jellemzői alapján készítettem el. E jellemzőket a pragmatika egyes, globálisan fellelhető elemei befolyásolják, amelyek a zárt-nyílt összefüggésben, egymás inverzeként jelentkeznek.[27] Ezt követően, indikátorokat rendelek hozzájuk, amivel igyekeztem a legpontosabb módon ábrázolni osztályozásukat. Elsődlegesen az európai OECD-tagországokat vizsgálom. Egyéb országokat csak marginálisan, mintaadó és követésre késztető szerepük függvényében érintek.

Az általam követett módszernek azonban komoly korlátai is vannak, amelyek az egyes országok pragmatikai elemeinek általánosításából, az adatok különbözőségéből és az egyes adatok eltérő értelmezéséből fakadnak.[28] Maga a dolgozat terjedelme sem alkalmas arra, hogy egy kellően részletes, komplex és valamennyi összetevőre kitérő tanulmány szülessen. Megállapításaimat ezért elsősorban *gondolatébresztő*nek szánom. Azt szeretném bemutatni, hogy a gazdag OECD-adatok felhasználásában milyen vizsgálati és elemzési lehetőségek rejlenek, az összehasonlítás módszerével hogyan juthatunk előrébb „hivatalosan" ugyan nem igazolt, de a szakmai diskurzusban rendszeresen előforduló tételek (pl. bizonyos megoldások, intézkedések és a költséghatékonyság vagy kisebb létszám közötti összefüggések) igazolása

---

[24] SZAKÁCS Gábor: *Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4. 25–26.

[25] 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. Ennek alapproblémáját rajtuk kívül többen is részletesen fejtegették. Továbbiak, a hazai szakirodalomban LINDER Viktória vagy LŐRINCZ Lajos; külhoni szakirodalomban Christoph DEMMKE több írásában is hangsúlyozta az egyértelműen pozitív empirikus eredmények hiányát.

[26] *Közszolgálati pragmatika* alatt a réteg jogállásának valamennyi elemét tartalmazó joganyagot értjük. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 18–19. Az egyes tartalmi *elemek* az országok rendszereinek összehasonlítási kontextusában a fogalomkereteket biztosítják. Lásd, ennek példájára: BOSSAERT et. al.: *Civil Services in the Europe of Fifteen*. EIPA, 2001. 242–243.

[27] GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 56.

[28] Elegendő a következő alfejezetben tárgyalt *közszolgálat személyi hatályá*nak kérdésére gondolni.

vagy éppen cáfolata felé. S nem utolsó sorban arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy Magyarország igazán akkor válhat a nemzetközi együttműködés, „vérkeringés” részévé, ha nemcsak adatokat szolgáltat magáról, hanem az összegyűjtött és rendszerezett összehasonlító adatok felhasználásával értékeli saját helyzetét a világban, felméri azt, hogy hol tart a közszektor, azon belül a közigazgatás az emberi erőforrás-gazdálkodás korszerűsítésében.

Az OECD *fókusztéma*ként kezeli a közszektor belső hatásait, a közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodását. Elemzései kiterjednek a fentieken túl, a HR szakmai alapjaira, a közszolgálat tervszerű létszám-gazdálkodási kérdéseire, a teljesítmény és vezetés méréseire, valamint az elöregedés globális szinten manifesztálódó problémájára.[29] Az aktuális magyar közszolgálat az emberi erőforrás-gazdálkodási *fejlődéstörténet*et vizsgálva, egy 2013-ban végzett kutatás eredményei szerint a személyzeti menedzsment és az emberi erőforrás-gazdálkodás periódusai között helyezhető el.[30] A stratégiai emberi erőforrás-gazdálkodás még távolinak tűnik, ezért vélhetően a fókusztémák továbbra is központi kérdésekként fognak jelentkezni az OECD-n belüli elemzések során.

1.3. Az összehasonlítást megalapozó fogalmi struktúra magyarázata

A közszolgálati rendszerek *létszám*ának és *korösszetétel*ének *összehasonlítás*a nehéz feladatot jelent, mert egyes országok más és más kategóriákat értenek a közszolgálat személyállománya alatt.[31] Ebből kifolyólag egybevetésem is feltételezetten azonos kategóriákon nyugszik, igazodva az OECD által készített statisztikák személyi lehatárolásához. Az adatok felhasználásánál a 2015. évi kormányzati körképek adatait és HRM ország profiljait veszem figyelembe, az egyes változók függvényében. Ez azért lényeges, mert néhány ország esetében egy-egy szempont tekintetében az egyik év felmérései szolgálnak adatokkal, ellenben a másik év kimutatásai eltérő okokból adódóan nem. Ebben az esetben azt a bázist alkalmazom, amelyik szélesebb kiterjedésű statisztikával szolgál.

Alapvető kérdés a *közszolgálat tanulmányomban alkalmazott fogalmá*nak lehatárolása. A kategóriák teljes tisztázása nem lehetséges, az országok helyi sajátosságai, eltérő megközelítései miatt.[32]

---

[29] http://www.oecd.org/gov/pem/ (2016. március 5.)

[30] SZAKÁCS G.: *Stratégiai alapú*… i. m. 6–11.

[31] Lásd, részletesen a létszám összehasonlíthatóságának problémájáról. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010. 261–271. Vö. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás létszámáról.* In: A közigazgatás személyi állománya - Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Unió Kiadó, Budapest, 1995; LŐRINCZ L.: *Közigazgatási reformok*… i. m. 3–13.

[32] HAZAFI Zoltán szerint a Ktv. közszolgálati körének lehatárolását hatalmi, politikai, ágazati, szervezeti okok, presztízsokok és költségvetési érdekek vezérelték. HAZAFI Zoltán: *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai.* Új Magyar Közigazgatás, 2008/1. 56–66.

A fogalomnak többféle megközelítése létezik,[33] tágabb és szűkebb értelmezése,[34] [35] valamint gyakorlatiasabb és elméletibb felfogása.[36] A gyakorlati felfogás a jogszabályok személyi hatályával határozza meg a közszolgálatban alkalmazott személyek körét. Az elméletibb felfogás ezzel szemben a feladatok közérdekű jellegében ragadja meg a közszolgálat lényegi sajátosságát. A tágan értelmezett közszolgálat magában foglalja a közszféra foglalkoztatottjainak teljes körét, így ebbe több eltérő jogállású réteg is beletartozik (pl. tanárok, ügyészek). Ezzel szemben, szűken értelmezett közszolgálat alatt voltaképpen a közigazgatás személyállománya értendő. Gyakorlatilag az OECD a tágan értelmezett, elméletibb felfogás kategóriáját alkalmazza. Ebben a funkcionális megközelítésben[37] a tág értelmezés a személyállomány vonatkozásában, az elméletibb felfogás pedig intézmény- és feladatorientált módon jelenik meg. Tehát az OECD nem a jogszabályok személyi hatályából, hanem a közérdekű feladatokat ellátó szervek osztályozásából indul ki, az itt foglalkoztatottak jogviszonyát kölcsönzi a dolgozói kör meghatározásakor. Konkrétabban, az OECD a közszektor személyzetének szemléltetése során a jogállástól független szervi osztályozást használja. Idesorolja az általános kormányzati szektorban, a minisztériumokban, ügynökségeken és non-profit intézményekben, továbbá az állami vállalatokban és a kvázi állami vállalatokban foglalkoztatottak személyi állományát.[38] Másrészről a zárt és nyílt rendszerek ismertetése során és a korösszetételi arányok vizsgálatánál elsősorban a szűkebb és gyakorlatiasabb meghatározást alkalmazom. Ez azt jelenti, hogy az egyes országokkal való összevetésben a *közigazgatásban*, továbbá a korösszetételi arányok esetében a *központi közigazgatás*ban dolgozó tisztviselőket értem.[39] Ez az országonként eltérő és változó gyakorlatból adódik, viszont megközelítőleg azonos összehasonlítást tesz lehetővé. Dolgozatomban a *tisztviselő* terminológiát használom, tekintettel a nemzetközi és hazai jelentésbeli különbségekre.[40]

---

[33] Lásd, ennek árnyaltabb és részletesebb, több szerzőt (pl.: a jelentősebbeket kiemelve MAGYARY Zoltán, GAJDUSCHEK György vagy HORVÁTH István) is hivatkozó leírását. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 90–92.

[34] LINDER Viktória: *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi erőforrás gazdálkodási megoldások*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 7–10. Vö. LINDER V.: *Személyzeti politika*… i. m. 69–75.

[35] Az angolszász szakirodalomban *„public service”* és *„civil service”* terminológiával használják.

[36] GYÖRGY I. – HAZAFI Z. (szerk.): *Közszolgálati életpályák,* i. m. 15–16.

[37] Az elméletibb felfogással megegyező jelentése van. BOSSAERT et. al.: *Civil Services*… i.m. 21.

[38] *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing. 84.

[39] A Kjtv.–Ktv., majd később a Kttv. analóg szabályozású köztisztviselői–kormánytisztviselői megkülönböztetése miatt, az egyszerű fogalomhasználat érdekében.

[40] Ennek érzékeltetésére egy példa. Magyarországon a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottak tisztviselőnek minősülnek, ellenben Nagy–Britanniában csak a tágabban értelmezett, *„public service”* kategóriájába tartoznak.

2. A ZÁRT(ABB) ÉS NYÍLT(ABB) KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREKRŐL ÁLTALÁNOSAN

2.1. A közszolgálati rendszerek elhatárolásáról általában

A szakirodalomban a modellek eltérő *elnevezés*ekkel fordulnak elő annak függvényében, hogy fejlődéstörténetük melyik szakaszát értjük alattuk, vagy milyen társadalmi alrendszer, illetőleg jogviszony elem viszonyában igyekszünk megragadni lényegi sajátosságaikat. A következőkben röviden az elhatárolás formai és tartalmi változásait ismertetem.

A zárt rendszer jellemzői már az ókori államokban, városállamokban fellelhetőek voltak, majd a középkorban erodálódásnak indultak, régi szervezettségüket pedig az abszolút monarchiák kialakulásával nyerték vissza.[41] Modern értelemben azonban a XX. század elején kezdődött valamiféle csoportosításuk, *differenciált* és *asszimilációs rendszer*ként való megjelölésük.[42] Ez a megközelítés a jogrendszer Ulpianus szerinti tagolását kölcsönözte, az azon belül elkülöníthető jogági elhatároláshoz viszonyította a modelleket, amelyben a differenciáltság a szabályozás közjogi jellegére, ezzel ellentétben az asszimiláltság annak magánjoggal való hasonlóságára utalt.[43]

A század közepén alakult ki[44] a ma hagyományosan használatos *zárt* és *nyílt* megkülönböztetés.[45] Megjelenése a svéd és porosz katonai igazgatásban és az amerikai üzleti életben alkalmazott módszerekig vezethető vissza, elnevezésük pedig szintén az általános szabályoktól való eltérést és az azzal való szoros hasonlóságot fejezte ki eredetileg.[46] Ez pragmatikailag árnyaltabban az alkalmazásba kerülés és a kiválasztás módjára is utalhat.

A XIX. század USA-jában és a XX. század szocialista berendezkedésű államaiban, a politikai viszonyok társadalmi beágyazottsága a közszolgálat vonatkozásában is érzékeltette hatását, amely során a munkáltató politikai hovatartozása a személyzet egészének összetételét determinálta. Később, a nyújtott teljesítmény felértékelődésével és az érdemek, valamint a

---

[41] Kínában, Egyiptomban, Rómában, illetőleg Athénban. MÉLYPATAKI Gábor: *A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása.* Miskolci Jogi Szeme, 2010/2. 159–162. Hazánkban II. József pásztorleveleinek kibocsátásával szorgalmazta a zárt rendszer jegyeinek erősítését. Lásd, a II. József intézkedéseit részletes taglaló írásokat, különösen HAJDU Lajos munkásságában.

[42] BALÁZS István: *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban.* In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk. Szamel Katalin et. al. CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 83. Vö. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Dupress, 2011. 139.

[43] Az angolszász szakirodalom, jogrendszerének sajátosságaiból kifolyólag rugalmasabban kezeli a közszolgálat rendszerszemléletű megközelítését. GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. i. m. 23.

[44] BALÁZS I.: *A közigazgatás személyzeti*… i. m. 83 Vö. BALÁZS I.: *A közigazgatás változásairól*… i. m. 139.

[45] Uo., GYÖRGY I. – HAZAFI Z. (szerk.): *Közszolgálati életpályák*, i. m. 52. Egyébként általánosan elfogadott.

[46] LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 272, 274.

teljesítmény középpontba kerülésével visszaszorult a kizárólagos politikai lojalitás,[47] zsákmányszerzés szerepe. Így, beszélhetünk *zsákmányrendszer*ekből kifejlődő, zártabb érdemrendszerekről.[48] Később, a XX. század során terjedt el a *karrierrendszer* és *állásrendszer* kifejezések használata.[49] Általános elhatároló tényezőjévé az alkalmazás jellege vált, ami a zárt rendszer esetében kiegészíthető az előmenetel életpályát meghatározó szerepével.

Napjainkban egyes szerzők az alapvető fogalmi keretet újraértelmezik, és a zárt és nyílt kategóriákat vegyes csoportosítással egészítik ki.[50] Ha szigorúan vesszük, úgy ezt nem tartom szerencsésnek, ugyanis a rendszerek tiszta formájukban sehol sem léteznek már,[51] ennek következtében csak *vegyes kategória* létezéséről, illetve annak zártabb vagy nyitottabb gyakorlati megvalósulásáról beszélhetünk. *„A kétféle rendszertípus fejlődését a dinamizmus, az egymás felé közeledés jellemzi, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből.”*[52] Végül, említést érdemel az OECD által kidolgozott *minisztériumi alapú közszolgálati rendszer*, amely szintén a vegyes jellemzőkkel rendelkező modelleket rendeli kategóriájába, és hibrid megoldásokat kínál.[53]

Végigkövethető, hogy korszakonként, megközelítésenként és szerzőnként más-más fogalommal határozták meg formailag a modelleket, azok materiális elemei azonban kisebb eltérésekkel,[54] hasonló jelentéstartalmat foglaltak mindvégig magukban. Az osztályozás egységességét legátfogóbban a *karrier-típusú*, valamint *egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszerek* közti megkülönböztetés fejezi ki,[55] amely mintegy magába integrálja a fenti

---

[47] A lojalitás a zárt rendszerek sajátja is, de nem kizárólagosan. MÉLYPATAKI G.: *A nyílt és zárt*… i. m. 171.

[48] Angolszász terminológia szerint *merit system* és *spoil system*. LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 272, 274. A *Pendleton-törvény* az USA-ban és a *Northcote – Trevelyan-jelentés* Angliában meghatározó szerepet játszott a fenti folyamatokban.

[49] Az állás típusú rendszert nevezik pozíció- vagy alkalmazáson alapuló rendszernek is. LINDER V.: *Nemzetközi trendek*… i. m. 14; LINDER V.: *A személyzeti politika*… i. m. 11. Vö. GAJDUSCHEK Gy.: *Közszolgálat*, i. m. 23.

[50] Vö. Uo. 14, 11. vagy FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2011. 31. vagy KUPERUS, Herma – RODE, Anita: *More Efficient Civil service sin times of economic recession and beyond: can a flexurity approach help?* EIPASCOPE, EIPA, 2010/1. 17.

[51] Ezzel kapcsolatban az általam áttekintett szakirodalom egységes véleménnyel rendelkezik.

[52] Hazafi Zoltán: Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In. HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 17.

[53] OECD/1 (2004): *Trends in Human resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.* GOV/PGC/HRM (2004) 3 FINAL. Paris.

[54] Pl.: A zsákmányrendszer egy szélsőséges megjelenési formája volt a nyitott rendszereknek. Ma ez már csak a diktatúrák sajátossága, a politológia azonban ismeri a *„lecsapható fejű állam”* koncepcióját, amely ma is gyakori és a hierarchia bizonyos szintjéig, politikai okokból történő személyállomány cseréjét jelenti. HORVÁTH Attila: *A közigazgatás politikatudományi megközelítése.* In: Szamel Katalin (szerk.): Közigazgatáselmélet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 116.

[55] BOSSAERT et. al.: *Civil Services*… i.m. 81–83.

elhatárolásokat és komplexitása révén nemcsak egy-egy jellemzőjét ragadja meg a különféle modelleknek, hanem azok vezérfonalát.

2.2. A közszolgálati modellek pragmatikájának elhatárolása

Az alábbi táblázat az országok csoportosításának szempontjait mutatja be, a jogviszony egyes – legfontosabb – sajátosságaira koncentrálva. A jellemzők tisztán nem fordulnak elő egyik országban sem, ugyanakkor mindenhol fellelhetőek valamilyen formában, kizárólagosan vagy együttélési keretek között. Linder Viktória érzékletes megfogalmazásával élve a strukturális elemek *„idő és tér függvényében változnak”*. A jellemzők közötti különbségek folyamatosan közelednek, határvonalai pedig erodálódnak. Ezt a folyamatot nevezi Hazafi Zoltán *rendszer – kontinuitás*nak.

Karrier-típusú rendszer	**Az elhatárolás szempontjai a rendszerek főbb ismérvei alapján**	***Egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszer***
Döntően Európa **kontinentális** területein alakultak ki.	*Jellemző földrajzi–történeti elhelyezkedése*	Elsősorban **angolszász** és **skandináv** területeken honosodott meg.
Külön (közjogi) szabályozás, a *közszolgálati jog*[56] határozza meg tartalmát. Döntően kógens jogi normák jellemzik.	*A jogi szabályozás jellege* ***(A)***	Nincs külön szabályozás, a munkajog és a kollektív szerződések rendszere (magánjog) határozza meg tartalmát. Döntően diszpozitív jogi normák jellemzik.
Határozatlan időre történő kinevezéssel[57] és annak elfogadásával jön létre a jogviszony.	*A jogviszony keletkezésének aktusa* ***(B)***	A jog- és munkaviszonyt a felek (különféle, pl. határozott vagy határozatlan időre szóló) munkaszerződéssel hozzák létre.

[56] A közszolgálati jog *specialitása* elfogadott, *önálló jogágisága* azonban vitatott kérdés tárgya. A hazai szakirodalom eltérő álláspontot képvisel. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. NKE Szolgáltató, Budapest, 2015. 15–16. Pl. önálló jogágként tekintenek rá. GYÖRGY I.: *Közszolgálati jog*, i. m. 45–49; GYÖRGY I. – HAZAFI Z. (szerk.): *Közszolgálati életpályák*, i. m. 14. Nem tekintenek rá önálló jogágként. A kapcsolat mértékére vonatkozólag öt különböző modellt határolnak el. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. Véleményem inkább az előbbivel, azaz önálló jogágiságának *elfogadásá*val mutat megegyezést.

[57] MAGYARY Zoltán kitűnően megragadta ennek lényegi vonását, azáltal hogy a munkáltatót *„szolgálatadónak”* nevezte, amely – egyéni szervként – a kinevezést közigazgatási aktusban biztosította. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 377–378. A kinevezés, mint közigazgatási aktus, az állam hierarchikus fölérendeltségét is predesztinálja.

Nyilvános közzététel, pályáztatás határozza meg a toborzást. Intézményesített és jogilag szabályozott, centralizált eljárásrendben történik a szelekció és a beillesztés.	*A kiválasztás (toborzás, szelekció és beillesztés) jellege* ***(C)***	Nem jellemző a jogi szabályozottság. Többnyire decentralizált és eltérő módon, a szerv vezetőjének hatáskörében születik döntés a kiválasztásról.[58]
Élethivatásszerű alkalmazás és kollektív tudat, testületi szellem a meghatározó. Az elméleti ismeretek hangsúlyosabbak a bekerülés során.	*Az alkalmazás (munkakör) jellege, a szükséges tudás orientáltsága* ***(D)***	Állásra, pozícióra, feladatra vagy munkakörre történő alkalmazás a meghatározó. A kompetenciák szerepe erőteljesebben érvényesül a bekerülés során.
Többletjogokkal (pl. több szabadsággal, juttatással) és többletkötelezettségekkel (pl. hivatásetikai elvek betartásával) rendelkezik a tisztviselő.	*A jogok és kötelezettségek (a jogviszony tartalmának) kiterjedése* ***(E)***	Szűkebb és hasonló jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik a tisztviselő, mint a munkajog hatálya alatt álló egyéb csoportok és rétegek tagjai.
Törvényi rendelkezés által garantált, tervezhető és folyamatos életpályát jár be a tisztviselő a modellben.[59]	*Előmenetel* ***(F)***	Nem életpályára szegődik a tisztviselő, nem rendelkezik tervezett előmenetellel a modellben.[60]
Törvényi szakaszokon alapuló, (előmenetelhez) kötött illetményrendszer jellemzi. Több komponensből áll, de hangsúlyos a szenioritás, tapasztalat és a végzettség foka.	*A díjazás módja* ***(G)***	Az illetmény nem függ az előmeneteltől és a törvényi szakaszoktól. Megállapításakor a felek tágabb mozgástérrel rendelkeznek, amit a teljesítmény befolyásol.

[58] A vezető személyzetpolitikai döntései azonban nem teljesen diszkrecionálisak, keretek szabnak határokat a döntéshozatal során. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*. (Doktori értekezés; kézirat, 2009.) 10.

[59] Többnyire a *szenioritás*, *anszienitás* vagy *rangidősség* elve határozza meg, amely az idő múlásán alapuló (a magyar szakirodalom differenciálása szerint illetményben, besorolásban és címekben való) előmenetelt teremti meg. Egyedül a vezetői előmenetel során nem fejt ki hatást az évek múlása.

[60] Napjainkban inkább az átlátható struktúrában működő, teljesítmény alapú, vertikális és horizontális karriert biztosító munkaköralapú rendszerről beszélhetünk. BOKODI Márta: *Munkaköri rendszer a közigazgatásban*. Új Magyar Közigazgatás. 2012/4. 21–27.

Meghatározott időszakonként az életpálya során szükséges az ismereteket *„aktualizálni”*,[61] így kiépült a képzési rendszere.	*Képzés, továbbképzés* ***(H)***	Nem kiépült és nem hangsúlyos a képzési rendszere. Adódik ez az alkalmazás jellegéből és a különféle előmeneteli formák hiányából kifolyólag.
Szabályozott és hivatalos minősítés alkalmazása jellemzi.	*Az értékelés módja* ***(I)***	A teljesítményértékelés rugalmas alkalmazása jellemzi.
Kevésbé rugalmasan, inkább jogias szemlélettel alkalmazkodik.	*Egyéb HRM eszközökkel való viszonya*[62] ***(J)***	Rugalmasabb, menedzsment szemléletű alkalmazkodó képesség határozza meg.
Speciális, kedvezőbb feltételeket biztosító életpályát követő állami gondoskodás a meghatározó. Van maximalizált korhatár.	*A nyugdíjrendszer sarokpontja, korhatár* ***(K)***	Általános, nem biztosít kedvezőbb feltételeket az egyéb munkaviszonyokhoz kapcsolódó nyugdíjkörülményekhez képest. Nincs maximalizált korhatár.
Pályabiztonság, magas fokú jogi védelem, kiépült garancia - és intézményrendszer determinálja.	*A jogviszony megszűnésének módja* ***(L)***	Alacsonyabb fokú jogi védelem, kiépült garancia - és intézményrendszer determinálja.
Az elbocsátás megalapozásának leggyakoribb, szabályozott és szinte kizárólagos módja, egyéb felelősségi formulák közül.	*Fegyelmi felelősség* ***(M)***	A fegyelmi felelősség helyett a nem megfelelő teljesítmény (üzleti modell szerinti) szerepe válik az elbocsátás kérdésének központi tényezőjévé.

1. táblázat: A zárt és nyílt közszolgálati rendszerek általános ismérvek szerinti elhatárolása. (Forrás: Saját szerkesztés BOSSAERT *et. al., 2001;* DEMMKE – MOILANEN*, 2012;* HAZAFI *2007/2;* GAJDUSCHEK *2008;* HAZAFI*, 2009;* LŐRINCZ*, 2010;* LINDER*, 2010;* MÉLYPATAKI*, 2010/2;* SZAMEL *et. al., 2011.;* GYÖRGY – HAZAFI*, 2013;* LINDER*, 2014;* SZABÓ – STRÉHLI-KLOTZ*, 2014;* FAZEKAS*, 2014. alapján.)*

[61] A *zárt rendszermodell személyállomány*a a *weberi bürokratikus szervezet* alapelveivel konvergál a közigazgatás fogalmi elemeire (szervezet, személyállomány, tevékenységek) helyezve. A jogszabályok biztosítják a hierarchikus rendben felépülő szervezetre, valamint a hierarchikus fokozatokba szerveződött tisztviselőkre vonatkozó joganyag összességét. Azáltal, hogy életviszonyokra reagálnak, úgy gyakran változnak, ezért szükséges a változáshoz való igazodás az *ismeret*ek elsajátítása és tudás frissítése tekintetében is.

[62] Human Resource Management. Pl. *karriermenedzsment*, *tartalékállomány intézménye*, stb.

2.3. A modellek előnyei és hátrányai, illetve társadalmi alrendszerekkel kapcsolatos kölcsönhatásai (tekintettel a létszámra és a korösszetételre)

A zártabb és nyíltabb rendszerek egyaránt bővelkednek *előnyök*ben és *hátrányok*ban.[63] A *zártabb rendszer* kiemelkedő hozadéka a létszám összetételének állandósága és stabilitása.[64] Ez a korösszetétel tekintetében magasabb átlagéletkort predesztinál. Azonban ezek olyan tulajdonságok, amelyek makroszinten pozitívan hatnak a közszolgálat politikasemlegességére, – amit összeférhetetlenségi szabályok biztosítanak – az állam demokratikus jogállami működésére,[65] és a szakmai hozzáértés kontinuitására, azonban negatívan a költségvetési kiadások mértékének alakulására. Nagy terhet rónak a közigazgatás teljesítőképességére,[66] továbbá szervezeti szinten gátját képezik a racionalizálási folyamatoknak, ezzel változásokhoz nehezen igazodó rugalmatlanságot előidézve. Mikroszinten, a tisztviselő szintjén pedig a folyamatos motiváció fenntartásának akadályával kell szembesülni.[67] Ami a zártabb rendszerekben pozitívumként jelentkezik, az a nyitottabb rendszerekben negatívum, és fordítva, tehát egymás inverzeként értékelhetőek.[68]

A *nyitottabb rendszer* legfőbb előnyeként rugalmassága említhető, amely a feltételezések szerint költséghatékonyság és emberi erőforrás-gazdálkodás szempontjából is magas fokú. Könnyebben mobilizálható a személyi állománya, ami a reakciós képességében egyaránt tetten érhető.[69] Másik olvasatban, előnyei a demokrácia elveihez, ezen belül is a választói akarat leképeződéséhez köthetőek.[70] Hátrányai közül kiemelendő ennek másik oldala, azaz politikai kiszolgáltatottsága, ami a létszám tekintetében bizonytalanságot,[71] végső soron pedig fluktuációt eredményezhet.

A rendszerek két típusáról valójában nem lehet *értékítélet*et alkotni. Egy-egy közszolgálat működésének feltételeit más és más földrajzi, kulturális, történelmi, gazdasági, politikai és egyéb tényezők befolyásolják. Ennek is köszönhető, hogy az egyes országok közszolgálatai önálló fejlődési mechanizmussal rendelkeznek.

---

[63] Lásd, az előnyök és hátrányok, valamint a társadalmi (általam csak részben érintett gazdasági és politikai) alrendszerekkel való viszony részletes elemzését. GAJDUSCHEK Gy.: *Közszolgálat*, i. m. 25–34. Vö. MÉLYPATAKI G.: *A nyílt és zárt*… i. m. 170–177; HORVÁTH A.: *A közigazgatás* … i. m. 116–119.
[64] GYÖRGY I. – HAZAFI Z. (szerk.): *Közszolgálati életpályák*, i. m. 54–58.
[65] GAJDUSCHEK Gy.: *Közszolgálat,* i. m. 31.
[66] LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 276.
[67] MÉLYPATAKI G..: *A nyílt és zárt*… i. m. 175.
[68] A két modell weberi értelemben vett *ideáltípus*ként értékelhető. PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 337. Ez elsősorban a rendszerezést könnyíti meg.
[69] HAZAFI Z.: *Közszolgálati jogunk*… i. m. 10; LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 275–276.
[70] GAJDUSCHEK Gy.: *Közszolgálat,* i. m. 25–29.
[71] LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 275–276.

3. AZ EGYES OECD-ORSZÁGOK KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREINEK BEMUTATÁSA

Akárcsak a jogrendszereket, úgy az egyes országok közszolgálati rendszereit is kategorizálhatjuk, – egyébként a szakirodalom szerint több aspektusból is – annak függvényében, hogy milyen földrajzi elhelyezkedéssel, történelmi, jogi-igazgatási fejlődéssel és sajátosságokkal rendelkeznek, milyen *mintá*t követnek. A jellemzők (lásd, a fenti elhatárolást) természetesen fellelhetőek és minta-specifikusan előfordulnak az egyes országokon belül is. A hazai és külhoni szakirodalom bővelkedik eltérő és egymást árnyaló típusleírásokkal.[72] A hagyományos felosztás szerint létezik kontinentális (porosz-német és francia), valamint angolszász típusú.[73] Dolgozatomban ennél bővebb, szintén ismeretes csoportosítási lehetőséget választottam,[74] amelyben *kontinentális*, *angolszász*, *skandináv*, *közép- és kelet-európai*, valamint *dél-európai* tradíciókkal és tendenciákkal rendelkező országokat különböztethetünk meg. Ezek ugyanakkor nem merev határvonalak, és a hagyományos felosztás minden – időben később kifejlődött – közigazgatási rendszer számára meghatározó mind a mai napig.[75] Az 1. mellékletben található táblázat szemlélteti az egyes országok *személyzetpolitikai irányai*t és egyben az *értékelési keret tartalmi szempontjai*t.

3.1. Az angolszász országok közszolgálatának rövid ismertetése

Az angolszász mintát, tradíciót követő országok többségének közszolgálati berendezkedését a *nyitottság* jellemzi, egyedül Írország jelent ez alól kivételt.[76]

Nagy-Britannia napjainkban alapvetően *nyitottabb rendszer*ként írható le. A köztisztviselők (civil servants) jogállását nem szabályozzák különálló törvényben, – ez adódik a common law sajátosságaiból – ugyanakkor jogviszonyuk kinevezéssel jön létre. A tradíció szerepe meghatározó a brit közszolgálat egészében.

Kiválasztásuk decentralizált eljárásban és érdemek alapján történik, amely az egyik legnyitottabbnak tekinthető az OECD-országok gyakorlatában. 2010 óta azonban elmozdulás

---

[72] LINDER Viktória írásaiban mélyrehatóan olvashatunk e tipológiák egyes variánsairól. Pl. LINDER V.: *Személyzeti politika*, i. m. 14–16.

[73] LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 272–282; GAJDUSCHEK Gy.: *Közszolgálat*, i. m. 35.

[74] KUPERUS, H. – RODE, A.: *More Efficient*… i. m. 18. Minimális – főként formai, elnevezésbeli – eltérésekkel kategorizálva. HALÁSKOVÁ, Martina: *Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches.* Central European Review of Economic Issues, 2015. 47–48. Vö. DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo*: What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management.* EIPA, May 2008. 9. vagy SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió*… i. m. Az országok kiválasztása során az európai országoknál, EU tagságukat is kritériumként vettem figyelembe, a *konvergencia* európai dimenziókban vizsgált kérdése és a *dolgozat szűkös terjedelmi* keretei miatt.

[75] HAZAFI Z.: *Közszolgálati jogunk*… i. m. 11–12.

[76] A tanulmányban nem vizsgált *Máltá*t és *Cipru*st szokás még Európából a mintába sorolni, továbbá (egyebek mellett), a táblázatban szereplők közül, az *Amerikai Egyesült Államok*at, valamint *Új-Zéland*ot.

tapasztalható az egységesebb kiválasztás irányába. A díjazásról és az előmenetelről való döntés rugalmasan, minisztériumi és ügynökségi szinteken születik meg. Az illetményben való megállapodást hosszas konzultációs szakasz előzi meg a résztvevő felek között, amelyben a teljesítménynek, releváns tapasztalatoknak és a feladathoz kapcsolódó felelősségi köröknek determináns szerepük van. A HR-menedzsment 2-3 éves időszakot felölelő stratégiai tervezésen nyugszik, és az egyéni teljesítményértékelésnek fontos szerepe van a díjazás mértékének meghatározásában. A tisztviselők pályabiztonsága azonban gyenge garanciális biztosítékokkal övezett. Egyrészt nem rendelkeznek az életre szóló foglalkoztatás jogával,[77] másrészt ebből következően jogviszonyuk megszüntetése is igen széles körben lehetséges.[78]

Újdonság, hogy 2015-ben egy új Civil Service Management Code került elfogadásra.[79] Ez a gyakorlatban nem törvénynek, hanem inkább egy elveket tartalmazó nyilatkozatnak tekinthető, amely minden pragmatikai elem – munkakörülmények és emberi erőforrás-gazdálkodás – tekintetében iránymutatásként szolgál.

A rendszer – korábbi[80] – *zárt karakterisztiká*ja több aspektusban jelenleg is megragadható. A nyilatkozat, a tisztviselők számára követendő többletjogokat- és kötelezettségeket tartalmaz.[81] Másrészt, 2015-ben a nyugdíjrendszer megújítására került sor, ami szintén a zárt jellemzőket erősíti. További lényeges kérdés, hogy az elitnek tekinthető közigazgatási pozíciókra történő kiválasztás során a pályázó rendelkezik-e (természetesen megfelelő kompetenciák mellett) egyetemi szintű diplomával, avagy sem.[82] A továbbképzések rendszeresek, amelyek üzemeltetése és finanszírozása bár decentralizált módon, de több oktatási intézmény (mint pl. a Civil Service College[83] vagy a Civil Service Learning) közreműködésével történnek, ami a képzési rendszer formalizáltságára utal. Miközben közép- és alsószinten nyitottabb

---

[77] HAZAFI Z.: *Közszolgálati jogunk…* i. m. 14. Vö. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák II.* Közigazgatási Szemle, 2007/2. 33–55. Vö. OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles.* United Kingdom.

[78] A fegyelmi okok mellett lehetőség van gyenge teljesítmény, szerkezetátalakítás, leépítés, átszervezés és gazdasági nehézségek miatt is megszüntetni a tisztviselő jogviszonyát. DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration.* EIPA, 2012. 49. Az empirikus adatok a 2000-es évek elején azt bizonyították, hogy nemcsak lehetőség, hanem valóban alkalmazott gyakorlat a tisztviselők gyenge teljesítményét követő felmentés aktusa. HAZAFI Z.: *A közszolgálat szabályozási…* i. m 41.

[79]https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-_April_2015.pdf (2016. március 23.) Korábban 1996-ban és 2006-ban fogadtak el hasonló menedzsment kódexet.

[80] Lásd részletesebben, Nagy-Britannia közszolgálatának fejlődéséről és a zárt és nyílt rendszerjegyek folyamatos, korszakonként történő változásáról. HAZAFI Z.: *Közszolgálati jogunk…* i. m. 28–37.

[81] Az alapelvek az alábbiak: *„integrity”*; *„honesty”*; *„objectivity”*;*”impartiality”*.

[82]Az *Oxford*-on vagy a *Cambridge*-en, - *„Oxbride”*-en szerzett diploma már komoly versenyelőnynek értékelhető. GYÖRGY I. – HAZAFI Z. (szerk.): *Közszolgálati életpályák*, i. m. 112; IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin: *Az Egyesült Királyság közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 151.

[83] Történelmi intézmény, amely többféle módon létezett már. Jelenlegi formájában 2012-ben jött létre, a *National School of Government* megszűnését követően.

személyzetpolitikai elvek érvényesülnek, addig a főtisztviselők (senior civil servants) és a gyorsított előmenetelű fiatal tisztviselők (fast streamers) munkakörülményeit – pl. főtisztviselőknél a centralizált szabályok, gyorsított előmenetelűeknél pedig a versenyvizsgával történő kiválasztásuk miatt – sokkal inkább zárt tulajdonságok jellemzik.[84]

Írország angolszász tradícióval rendelkező *karrier-rendszer,*[85] amelynek közszolgálatát erőteljes közjogias szabályozás hatja át.[86] A kiválasztás törvény által szabályozott és központosított,[87] valamint zárt hagyományok logikáját követő versenyvizsgával történik,[88] amíg a kinevezési feltételeket a pénzügyminiszter állapítja meg. A továbbképzéseket a Dublinban működő Közigazgatási Intézet bonyolítja le (INA). A briteknél megismert hivatásetikai elvek, jogok és kötelezettségek többnyire az ír személyzetpolitika értékei között is fellelhetőek. Magas fokú pályabiztonság jellemző, amely a viszonylag szűk körű felmentési alternatívákban is megmutatkozik.[89] Zárt jellege a 2008-as gazdasági válság ellenére sem indult nagymértékű erodálódásnak. Ennek ellenére HRM-területen – bár jogi szabályozás által, de pl. a teljesítményértékelés – egyre rugalmasabb eszközök és módszerek indulnak térhódító útjukra. A díjazásban lehetőség van egyéni béralkuk kötésére,[90] némileg *relativizálva a rendszer* domináns *zártságát*. Külön említést érdemel nyugdíjrendszerének reformja, mert 1995-től egységes nyugdíjrendszert vezettek be a köz- és magánszféra vonatkozásában.[91] 2013 óta azonban újra specifikus nyugdíjazási szabályok határozzák meg az újonnan közszolgálatba lépő tisztviselők életpályát követő állami gondoskodását.[92]

3.2. A dél-európai (mediterrán) országok közszolgálatának rövid ismertetése

A dél-európai országok közszolgálataival kapcsolatban általánosan elfogadott vélekedés az, hogy a kontinentális francia eredetű, *zártabb* típusjegyek érvényesülnek leginkább.

A pragmatikai elemek tekintetében közös, hogy *kiválasztási rendszer*eik inkább karrier karakterűek. **Görögország**ban 1994 óta versenyvizsga, **Olaszország**ban pedig pályázati

---

[84] 2001-ben átfogó felülvizsgálat készült az NPM reformok implementálása után, amely a központi koordináció hiányából következő anomáliákra mutatott rá, ezért szükséges volt a szűk felsővezetői réteg egységesítése. HAZAFI Z.: *Közszolgálati jogunk*… i. m. 34.

[85] HALÁSKOVÁ, M.: *Public Administration*… i. m. 48.

[86] *„Established”* és *„unestablished”* köztisztviselő között lehet különbséget tenni. Majdnem minden központi szervben foglalkoztatott köztisztviselő az előbbibe sorolható.

[87] *Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act 2013.*

[88] LINDER Viktória: *Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára?* Humánpolitikai Szemle, 2009/11-12. 45–54.

[89] A fegyelmi büntetés mellett, elvileg gyenge teljesítmény okán van lehetőség jogviszony megszüntetésére. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.*: The future*… i. m. 49.

[90] RIXER Ádám: *Írország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 189.

[91] LINDER V.: *Személyzeti politika,* i. m. 127.

[92] *The Public Service Pensions (Single Scheme and Other Provisions) Act 2012*. http://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/37/enacted/en/pdf (2016. március 24.)

rendszer és felvételi vizsga a meghatározó. **Spanyolország**ban a pályázati rendszer és a versenyvizsga szintén kötelező, ezzel szemben **Portugália**ban versenyvizsga és a munkakör jellegére tekintettel tudásalapú vagy pszichológiai jellegű vizsgálatok, amelyek mellett hangsúlyos szerep juthat a kiegészítő interjúknak vagy a kompetenciavizsgálatoknak.

További hasonlóságok vannak *előmenetel*i-,[93] *képzés*i- és *nyugdíjrendszer*eikben.[94] Görögországban évente átlagosan 3-5 napot felölelő továbbképzésekre kerül sor, amelyek lebonyolítását az 1983-ban és 2006-ban létrehozott Országos Közigazgatási Központ és a Helyi Igazgatás Országos Iskolája teszi lehetővé. Olaszországban ez évente általánosan 7-10 napos időszakban valósul meg, amelyet a Közigazgatási Főiskola (SNA) biztosít. Spanyolországban és Portugáliában a tisztviselőknek évi 5-10 és 1-3 napos továbbképzési kötelezettségük van, amelyet a – két országban gyakorlatilag megegyező elnevezéssel működő – Nemzeti Közigazgatási Intézet (INA és INAP) garantál. Valamennyien magas *pályabiztonság*gal jellemezhetőek, amennyiben a *jogviszony megszüntetésé*nek lehetőségeit vesszük figyelembe.[95]

A válság mindegyik mediterrán közszolgálatot sújtotta. Görögországban 2007 és 2013 között a reformok jelentős része *HR*-fejlesztésekre irányult,[96] mint a kiválasztás modernizálása, képzés, karrier-tervezés, mobilitás és értékelés. Olaszországban az 1990-es évek óta, – az NPM hatására – a magánjogi szabályozás egyre erőteljesebben terjed, amely együtt jár a kontraktuális alkalmazás fokozatos kiterjesztésével. Ezt a folyamatot nevezi a szakirodalom a közszolgálat ún. privatizációjának.[97] A közszolgálat „bürokratikus", negatív politikai és média irányú megítélését próbálják ezzel oldani.[98] 2009-től az intézkedések főként a stratégiai dimenziók erősítésére és a készségeken alapuló kiválasztási tervek fejlesztésére irányulnak.[99] Spanyolországban 2012-től szintén sarkalatos pontja a modernizálásnak egy új HR tervezési séma kialakítása, a professzionális karrierfejlesztés és teljesítményértékelés

---

[93] Leszámítva *Olaszország*ot, ahol 1993-ban megszüntették az automatizmust az előmeneteli- és illetményrendszer viszonyában. A teljesítmény és kvalitás minden szervezeti szinten; a munkakörülmények pedig szakértői, közép- és felső menedzsment szintjén befolyásoló tényezők.

[94] *Portugália*ban ez utóbbi csak részben igaz, a nyugdíjkalkuláció bonyolult összetevői miatt; illetőleg 2012-ben *Olaszország*ban létrejött egy minden dolgozó személy számára egységes, hozzájárulás alapú nyugdíjrendszer.

[95] Ameddig *Görögország*ban törvényileg csak fegyelmi okokból, addig *Olaszország*ban, *Spanyolország*ban és *Portugália*ban elvileg gyenge teljesítmény miatt is sor kerülhet a jogviszony megszüntetésére. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 49.

[96] Az *„Operational Programme"* keretében került sor az *„Administrative Reform 2007-13"* implementálására. Az érdemalapú előmenetel kialakítására szolgáló teljesítményértékelést a *3839/2010. törvény* vezetett be.

[97] Ezt az elnevezést a külhoni és hazai szerzők sokféleképpen, de ugyanazon jelentéstartalommal jelölik. A fenti olvasatot alkalmazom. HALÁSZ Iván: *Olaszország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 379.

[98] DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 35.

[99] *Public Administration Reform in Italy.* Rome, 16. October. 2014., EUPAN HRWG and IPSG meeting, presented by Pia Marconi, Head of the Department for Public Administration in Italy.

hangsúlyozása. Legszembetűnőbb változás azonban Portugáliában ment végbe, ami a szenioritáson alapuló illetményrendszer 2009-ben történt eltörlésében is realizálódott.[100] Olaszországhoz hasonlóan itt is terjednek a szerződéses alkalmazást preferáló munkakörök, ellenben eltérést jelent, hogy ezek a pozíciók túlnyomórészt még közjogi szabályozás alatt állnak.[101]

Ez utóbbi két modell *nyitott rendszer* irányába történő elmozdulása megkérdőjelezhetetlen folyamatnak tűnik.[102]

3.3. A kontinentális (francia és német tradíciót követő) országok közszolgálatának rövid ismertetése

Európában a kontinentális mintán belül két nagy *zárt* típusjegyekből álló modellt különböztethetünk meg. Egyrészt a föderatív államszerkezethez igazodó decentralizált, de hierarchikus struktúrával rendelkező *porosz-német* vagy germán eredetűt. Másrészt a karrier-rendszerek másik archetípusát, az erősen centralizált és egységes, hierarchikus rendet adaptáló *francia* közszolgálatot.

A szakirodalom a germán mintát **Németország** és **Ausztria** közszolgálatával azonosítja. Esetükben a *karrier-rendszer* sarkalatos pillérei szinte egytől-egyig megfigyelhetőek. Többszintű – törvényi és rendeleti – szabályozásuk, az élethosszig tartó és magas pályabiztonságot teremtő alkalmazási feltételeik, valamint többletjogaik és kötelezettségeik mai napig erősen zárt jegyeket kölcsönöznek.

A tisztviselők *kiválasztás*ának gyakorlata decentralizált, de alapvetően törvényileg szabályozott és pályázati rendszerben működik. Ausztriában nem egyszerű a kiválasztás zártabb vagy nyitottabb jellegének megállapítása. A törvényi szabályozásban rejlő pozíció-specifikus eljárások sokfélesége a nyitottságot erősíti,[103] ellenben árnyalja a helyzetet, az a 2012-től jellemző tendencia, amely a külső kiválasztással szemben a belső mobilitást és munkaerőpiac kiépítését preferálja. Ez összefügg az osztrák közszolgálatban alkalmazott, vertikális és horizontális előmenetelt is támogató[104] munkakör-értékelésen alapuló rendszerrel, amely azonban nem tiszta formájában honosodott meg. A kötött

---

[100] TEMESI István azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a gyakorlatban még a pénzügyi szabályoktól nehéz eltérni. TEMESI István: *Portugália közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 459.

[101] Kinevezéssel jelenleg mindkét ország alkalmazásában csak a közhatalmat gyakorló rétegek rendelkeznek. Pl. *Portugália*ban a hadseregnél szolgálatot teljesítők vagy *Olaszország*ban a bírák.

[102] Az alfejezethez a további szakirodalmak is segítségül szolgáltak. SPANOU, Calliope: *Public Administration*. About Greece. 111–113; LŐRINCZ Lajos: *Görögország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 331–332; TEMESI István: *Spanyolország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 428–436.

[103] De törvényi szintű szabályozás rendelkezik a kiválasztásról. *Act on the Advertisement of Vacancies 1989.*

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

*illetményrendszer*hez kapcsolódó besorolásokat és az automatikus *előmenetel*t[105] megtartotta, nem törölték el. Ezzel szemben Németországban a kiválasztásnál a diploma értéke és foka, – azaz, hogy BSc vagy MSc – az illetményben való előmenetelnél pedig az érdemek és a teljesítmény felértékelődése jellemző.[106] Mindkét rendszerben, a hagyományos tisztviselői kar privilegizált, de egyre kisebb létszámmal működő fenntartása képez irányvonalat. Ezt a *kinevezés*sel rendelkező tisztviselők (Beamte) számának folyamatos csökkenése, ezzel párhuzamosan a szerződéses állomány (Angestellte vagy, ahogy az osztrákok nevezik Vertragsbediensteten) tendenciózus növekedése támasztja alá.[107] 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 *pályabiztonság*ot teremtve számukra.[108] A tisztviselőket komoly jogi garanciák védik,[109] és az életpálya lemenő ágán – speciális nyugdíjazási feltételek mellett – állami gondoskodásban részesülnek, amik értelmezhetőek a lojalitás, egyéb hivatásetikai elvek és többletkötelezettségek honoráriumaként. A pályabiztonságból következik, hogy kiépített (Bundeskanzleramt Österreicht vagy pl. a Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) *képzés*i rendszereik és intézményeik vannak.

Franciaország pragmatikája nemcsak a mediterrán országokat befolyásolta, **Belgium**ra is hatott.[110] Franciaországban a corps-okban szerveződött és erős kollektív tudattal rendelkező tisztviselők (fonctionnaire) rétegén belül, kinevezetteket (titulaires) és nem kinevezetteket (non-titulaires) határolhatunk el egymástól.[111] A kinevezettek száma a központi közigazgatásban jóval meghaladja az utóbbit. A corps-ok közös szabályait és viszonyait az 1983-ban hatályba lépett kerettörvény rendezi. 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 (SELOR) által, alsóbb szinteken pedig a francia gyakorlattal megegyezően megy végbe. *Előmenetel*ük és

---

[105] HAZAFI Z.: *Új közszolgálati*… i. m. 16–17; Harmadik fő tényező – kivéve a felsővezetőket – a végzettség.

[106] Bevezették 1997-ben a teljesítmény-alapú illetményrész alkalmazását, 2009-től pedig már nem elégséges a szenioritásnak való megfelelés az említett előmeneteli formában, amely közép- és felsővezetői szinten már irreleváns.

[107] *Németország* központi közigazgatásában mindössze 28,3 %, ezzel szemben *Ausztriá*ban 61,2 % a Beamte jogviszonyban foglalkoztatott. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 18.

[108] „Kvázi köztisztviselők". Lásd, a *német* közszolgálat foglalkoztatási típusainak elhatárolását. Uo. 22. Vö. Az *osztrák* viszonyok hasonló szempontok szerinti bemutatásával. HAZAFI Z.: *Új közszolgálati*… i. m. 16–17.

[109] *Németország*ban csak fegyelmi eljárás miatt, *Ausztriá*ban e mellett (jogilag) gyenge teljesítmény és egyéb okok miatt kerülhet sor felmentésre. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 49.

[110] Pl. LINDER Viktória *Belgium*ot inkább az előbbi kategóriába sorolja, ezzel szemben SZAMEL et. al. a francia-típusúnál tárgyalja. LINDER V.: *Nemzetközi*… i. m. 24. Vö. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió*… i. m. 241.

[111] *Belgium*ban is közjogi szabályozással, kinevezéssel jön létre a hagyományos tisztviselők jogviszonya. Azonban jelentős számban, speciális jogállással nem rendelkező szerződéses alkalmazottak is elfoglalhatnak közigazgatási pozíciókat.

*illetmény*emelkedésük kategóriákon belül és fokozatonként haladva, alapvetően az idő múlása, érdemek, szakmai tapasztalat és a munka tartalma szerint, de vertikális szintenként eltérő hatásfokkal beszámítva történik.[112] Belgiumban az előmenetel során előmeneteli vizsgát szükséges tenni. A tisztviselők *besorolás*a és *munkakör*e határozottan elválik egymástól a francia pragmatikában, ennek alapját mégis egy jól működő munkakör-értékelési rendszer képezi.[113] Belgiummal kapcsolatban kiemelendő, hogy a tisztviselők *jogai* tulajdonképpen megegyezőek a magánszférában foglalkoztatottakéval. Franciaországban az 5 regionális intézet (IRA) mellett, a nemzetközileg elismert Országos Közigazgatási Iskola (ENA) kurzusai teremtik meg a közép- és felsőszintű közigazgatási és politikai tisztviselők speciális szakmai felkészültségét.[114] Ezt a szerepet Belgiumban az IFA hivatott biztosítani. Az utóbbi években *HRM-terület*en közös prioritás az illetményrendszereik egyszerűsítése, továbbá Belgiumban, a Vivo és Vitruvius programokon keresztül az eredményorientált szemlélet és tehetségmenedzsment meghonosítása.[115]

A kontinentális közszolgálatok tárgyalását a nyitott **Hollandia** és **Szlovénia** nagyon rövid jellemzésével zárom.[116] Hollandiában az elmúlt 60 évben a szakirodalom által *„normalizálódás”*-nak nevezett folyamat ment végbe. A fogalom a köz- és magánszféra különbségeinek minimalizálását, eltérőségeinek lebontását takarja. Jellegéből kiindulva tehát, elfogadható skandináv mintába sorolása is. Szlovéniában a reformok *új HRM-megközelítés*t vettek azáltal, hogy a rugalmas munkafeltételek kialakítására (pl. egyéniesítés az illetményben, eredményorientált és decentralizáltabb, alsóbb szintekre delegált vezetés) helyezik az elsődleges hangsúlyt.

3.4. Az északi (skandináv) országok közszolgálatának rövid ismertetése

A rendkívül *nyitott* skandináv rendszerek hordozzák leginkább az NPM differencia-specifikumait annak ellenére, hogy a karrier típusú rendszerek alapjai részben a svéd katonai

---

[112] Pályabiztonságuk magasnak tekinthető. *Franciaorszá*gban drasztikusabb elmozdulás, hogy gazdasági okokból már van korlátozott lehetőség felmentésre. Korábban ezt a jogszabályok nem tették lehetővé. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 49. Vö. LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 263–268. Vö. HAZAFI Z.: *A közszolgálat szabályozási*…i.m. Vö. OECD (2012): *HRM Country Profiles*, France.

[113] HAZAFI Z.: *Közszolgálati jogunk*… i. m. 42–43.

[114] LŐRINCZ L: *Franciaország közigazgatása,* i. m. 263–268.

[115] *Belgium*ban, a *Kopernikusz program* is hasonló – pl. teljesítménymenedzsment erősítése – célokat határozott meg. *Franciaorszá*gban, a 2012-ben elkészített szociális agenda érintette még a mobilitás és karrier kérdését.

[116] A szakirodalomban sem egyértelmű – legalább is *Szlovénia* – kategorizálása. Zártabb típusúnak. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 41. Vö. Vegyes vagy hibrid rendszernek. KUPERUS, H. – RODE, A.: *More Efficient*… i. m. 18. Vö. Nyitott közszolgálatnak tekintik. HALÁSKOVÁ, M.: *Public Administration*… i. m. 48. *Hollandiá*val kapcsolatban mintába sorolása nem egyértelmű a külhoni és hazai szakirodalom olvasatában. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *Success of*… i. m. 9. Vö. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió*… i. m. 547.

szolgálat múltjában is tetten érhetőek. Az 1980-as évek drasztikus változásai vezettek az új irányvonal terjedéséhez, először **Svédország**ban, majd konvergens módon **Finnország**ban, **Észtország**ban és **Dánia**ban is.[117]

A *„munkajogiasulás”*[118] folyamatában a közjogi szabályozással szemben uralkodóvá váltak a kollektív szerződések és munkajogi normák. Ez némileg leegyszerűsítve, kétféleképpen valósult meg. Egyrészt, formálisan ugyan mai napig léteznek közjogi keretek, azonban a gyakorlatban ezek jelentősége minimálisnak tekinthető, csökkent.[119] A másik megoldás szerint, bár rendelkeznek valóban alkalmazott közszolgálati törvénnyel, viszont a benne foglalt életviszonyok az általános munkajogi szabályokhoz közelítő feltételekkel jelentkeznek.[120] Általános tendencia, hogy a közjogi *jogállás*sal – kinevezéssel – rendelkező tisztviselők kisebb számmal képviseltetik magukat. Dániában és – elsősorban – Svédországban ez nagyon alacsony. Finnországban, illetve Észtországban pedig a klasszikus zárt rendszerekhez konvergáló arányokat mutat.[121] E két sajátosság, számos pragmatikai – mint pl. jogok és kötelezettségek, teljesítményértékelés, stb. – elem materiális és formális szabályozására irányadó, ami eltér a zártabb rendszereknél bemutatottaktól, decentralizáltabb és rugalmasabb megvalósulása okán.

*A megüresedett álláshelyek*et többnyire nyilvánosan teszik közzé, kiválasztási gyakorlataik azonban heterogének. Egyedi eljárásaikat tekintve decentralizáltak, és elsődlegesen az érdemeket és kompetenciákat helyezik előtérbe, amely a *díjazás* során is központivá válik. Illetményüket tág keretek közötti, individuális megállapodások eredményeként kapják, amely során további szerep hárul a tanúsított *teljesítmény*re és a *munkakör*ök meghatározott értékére. *Képzés*i rendszereiket – véleményem szerint – nem megszervezésük, hanem annak módja és tartalma szerint határolhatjuk el a *zártabb rendszerekkel való összevetés*ben. Ezek általában ügynökségi[122] – „in house” – szinteken, az üzleti világban jellemző, modern HRM-megoldásokat alkalmazva folynak. *Pályabiztonság*uk alacsony és a gyakorlatban is élnek

---

[117] A *„Next Steps program”* keretében, funkciók szerint megbontották a minisztériumi (ministries) struktúrát, létrehozva az adminisztrációs feladatokat ellátó ügynökségeket (agencies). Ez *Nagy-Britanniá*ra is hatott.

[118] TAMÁS András: *Svédország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 570.

[119] *Svédország*ban 1994-ben született törvény a közszolgálatról, de ez a valóságban csekély jelentőséggel bír. Hasonlóan *Dánia*ban, ahol a pragmatikai elemek többnyire kollektív szerződésben foglaltak és a speciális szabályok csak nagyon szűk személyi körben maradtak irányadóak.

[120] *Észtország*ban 1995 után, 2012 júniusában fogadták el az új közszolgálati törvényt, amely 2013 áprilisában lépett hatályba. Elsődleges célja a köz- és magánszféra különbségeinek mérséklése. Csak a hatóságokra terjed ki személyi hatálya, ezzel kvázi negyedével csökkentette a közigazgatás létszámát. Másrészt díjazás kérdésében is közelít skandináv társaihoz. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide/current (2016. április 1.) *Finnország*ban egy 1994-ben megalkotott törvény az irányadó, de bizonyos mértékig itt is relevánsak a kollektív szerződések.

[121] DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m. 18–19; Ugyanakkor *Finnország*ban a szerződéses viszonyokat is az említett törvény rendezi.

[122] A képzési, továbbképzési rendszer mindössze *Észtország*ban centralizált.

gazdasági okokból és nem megfelelő teljesítmény alapján megalapozott *felmentés*sel, de Svédországban sajátos garanciákkal – a SAGE intézményén keresztül – védik az elbocsátott alkalmazottakat, ezzel megteremtve a gondoskodó elbocsátás formáját.

3.5. A közép- és kelet-európai országok közszolgálatának rövid ismertetése

A közép- és kelet-európai vagy posztszocialista országokat a *megkésettség* és más különféle minták hatása jellemzi, amely több aspektusban – pl. a demokratikus berendezkedés kialakításában, közszolgálati törvényeik létrehozásában vagy az EU-hoz való csatlakozásukban – érhető tetten.[123]

Csehország helyzete speciális. Különlegessége abból adódik, hogy 2002-ben elfogadásra került egy közszolgálati törvény, amely azonban soha nem lépett hatályba. Így egy sajátos *párhuzamos kettősség* fejlődött ki. Egyrészt a területi szervek állományában foglalkoztatottak viszonyait közjogi szabályok rendezték, szemben a központi közigazgatásban dolgozókkal, akikre a munkajog általános rendelkezései állapítottak meg szabályokat. Másrészt a hatályba nem lépett törvény és a munkajogi törvény tartalma között is jelentős eltérések mutatkoztak, a közszolgálati törvény ugyanis jellemzően *zárt rendszert vizionál*t, szemben a *nyitott valóság*gal.[124] Az ellentmondás 2015-ben oldódott fel, amikor hatályba lépett a központi közigazgatásban dolgozó tisztviselők jogviszonyát rendező közszolgálati törvény.

Lengyelországban és **Szlovákiá**ban új közszolgálati törvényt 2009-ben léptettek hatályba és fogadtak el, amelyek a leglényegesebb (pl. előmenetel, illetményrendszer, jogok és kötelezettségek, továbbképzés) jellemzőik alapján *zártabb rendszer*eket intézményesítettek. Napjainkban azonban a *nyitás erősödése* tapasztalható. Ez megmutatkozik a szerződéses alkalmazottak foglalkoztatási arányaiban,[125] az ebből következő rugalmasabb felmentési körülményekben,[126] továbbá a HRM-módszerek és eszközök elfogadottságának mértékében.[127]

Magyarországon a személyzetpolitika ciklikusan, a XIX. század második felétől a II. világháború végéig *zártabb*, a II. világháború végétől a rendszerváltozásig *nyitottabb*,

---

[123] SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió*… i. m. 35; Érdekességként megjegyzendő, hogy az alfejezetben vizsgált országok időrendileg második közszolgálati törvényeik elfogadása is többnyire hasonló időintervallumra tehető.
[124] HALÁSZ Iván: *Csehország közigazgatása.* In: Szamel et. al.: Az Európai Unió… i. m. 721.
[125] *Lengyelország*ban munkajogi, *Szlovákiá*ban kvázi közszolgálati szerződéssel foglalkoztatnak nagyobb arányban a központi közigazgatáson belül.
[126] De a szerződések határozatlan időtartamából adódik, hogy valamilyen szintű *pályabiztonság* mégis létezik.
[127] Ezt bizonyítja a 2012-ben *Lengyelország*ban ajánlásként kiadott *„HRM Standards”* c. dokumentum, amely a kiválasztásra és beillesztésre, motivációra, képzésre és továbbképzésre, valamint a munkaviszony megszűnésére vonatkozó elveket tartalmazza. Hozzá kapcsolódnak *kiegészítő akció*k, pl. e-learninggel, monitoringgal és egyéb jó gyakorlatokkal kapcsolatban. *Szlovákiá*ban pedig pl. a törvény rendelkezik a távmunkáról. 2013-tól a hatékony, megbízható és nyitott közszolgálat megteremtése a cél.

zsákmányrendszerként funkcionált. A rendszerváltozás előestéjén született egy koncepció az egységes közszolgálati törvényről,[128] amely egy *zárt jellegű rendszer* létrehozását irányozta elő. A Ktv. 1992-ben elfogadásra került,[129] azonban közel húsz év elteltével és folyamatos módosításainak köszönhetően gyengült belső koherenciája, amit végül a 2011-ben elfogadott Kttv. váltott fel.[130] A *Kttv.* mellett néhány pragmatikai elemet többszintű, kormány- és miniszteri rendeleti szabályozás részletez. A törvény személyi hatálya a köz- és kormánytisztviselőkre terjed ki, akiknek a jogviszonya jellemzően *kinevezés*sel jön létre, bár korlátozottan van lehetőség a szerződéses alkalmazásra is.[131] Az álláshelyek betöltésére stabilan működő, koherens *kiválasztás*i rendszer azonban a mai napig nem jött létre.[132] A tisztviselők jogait és kötelezettségeit a törvény külön alcím alatt, részletesen tárgyalja. Hazánk *illetményrendszer*e kötött,[133] amelyhez részben az *előmenetel* is kapcsolódik. A *továbbképzés*ek képzési időszakokban történnek, a közigazgatási alapvizsga az alkalmazás alapismereteinek elsajátításában, a szakvizsga pedig a vezetői előmenetelben játszik kiemelkedő szerepet. Magyarország a ’90-es évek közepe óta nyitott a modern emberi erőforrás-gazdálkodási megoldások felé. 2001 óta lényeges módosulásokkal és változásokkal, de folyamatosan jelen van a *teljesítményértékelés*, amely tovább oldhatja opcionális jogkövetkezményei által az illetményrendszer kötöttségét. A jelenkor kihívásaihoz tartozik egy *munkakör-alapú rendszer* kialakítása és alapfeltételeinek megteremtése, amely szintén az üzleti megoldások közjogi alkalmazását bővítené, ezzel a rendszert nyitottabb irányba sodorva. A *jogviszony megszüntetés*ének egyes esetei – különösen, a *méltatlanság* vagy a *bizalomvesztés* címén történő felmentés[134] – befolyásolják a *pályabiztonság* mértékét is az állástípusú rendszerekre jellemző, tágan értelmezhető felmentési okok miatt.[135]

---

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

[129] HAZAFI Zoltán: *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II-III.* Új Magyar Közigazgatás, 2008/2. 24–38; 2009/1. 18–32.

[130] HAZAFI Zoltán (szerk.): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata.* ÁROP-2.2.5.-2008-0001, 2012. 15.

[131] Kttv. 8. § (4) bekezdése.

[132] GYÖRGY I.: *Volt egyszer…* i. m. 16. Néhány próbálkozást leszámítva. Lásd, a versenyvizsga 2008. évi bevezetéséről. LINDER V.: *Új kiválasztási rendszer…* i. m; Vagy az azt megelőző egyéb próbálkozásokról. LŐRINCZ Lajos: *Kiválasztás a közigazgatásban.* Magyar Közigazgatás, 2000/6. 327–328; LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, 297–298.

[133] A *„rugalmasító” jogintézmény*ek (pl. előmenetel gyorsítása, illetményeltérítés, személyi illetmény) ellenére is kötöttnek tekinthető, hiszen igazodik a besoroláshoz, amelyen belül fizetési fokozatok különböztethetőek meg.

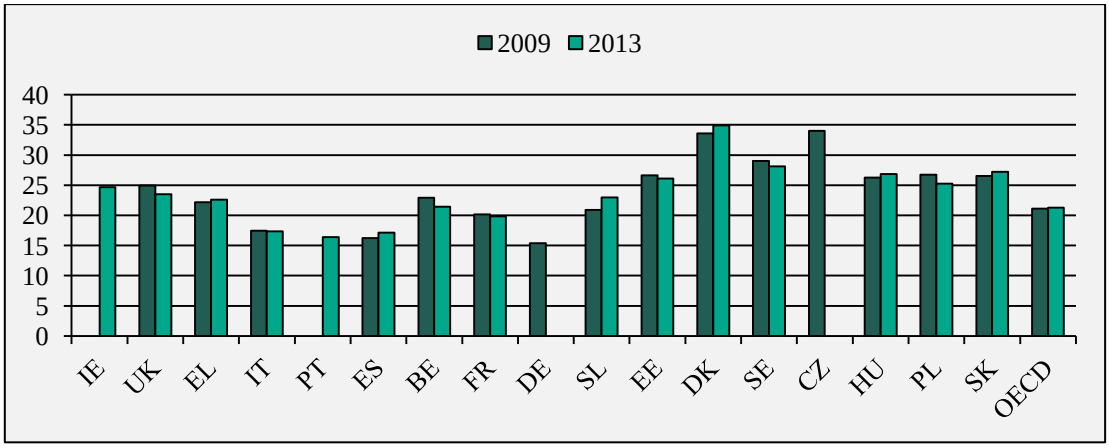
[134] Kttv. 63. § (2) bekezdés a) és e) pontja. Súlyosabb volt korábban az indokolás nélküli felmentés lehetősége. A *tartalékállomány* jogintézménye azonban biztosítja a pályán maradás kontinuitását. A korábban működő *Karrier Híd Program* szintén gondoskodó elbocsátást intézményesített, de a pályabiztonsághoz nem járult hozzá.

[135] Az egyes országok bemutatása saját kutatás alapján, az alábbi – nem jelölt – szakirodalmak releváns, irodalomjegyzékben feltüntetett fejezeteinek felhasználásával készült: *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States.* EUPAN, 2013; OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles*; *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 AZ OECD-ORSZÁGOKBAN

3.1. Létszámösszetétel

Közszektorok a teljes foglalkoztatás arányában (százalék)[136]



2. ábra: Létszámváltozások 2009 és 2013 között. (Saját szerkesztés az OECD Government at a Glance 2015. adatai alapján.)

A közszektor létszáma folyamatosan aktuális kérdést jelent minden országban, egyaránt a kormányzat szakpolitikájában és a mindennapok diskurzusaiban is. Ezért az egyes kormányzatok időről-időre létszámcsökkentési programokat hajtanak végre.[137]

A diagramon látható időszakban nem beszélhetünk szignifikáns tendenciákról és összefüggésekről, a rendszerek zártabb vagy nyitottabb jellegének függvényében. *Görögország*ban, *Spanyolország*ban, *Szlovénia*ban, *Dánia*ban, *Magyarország*on, valamint *Szlovákia*ban **növekedett** a közszektor foglalkoztatottjainak az aránya. A teljes foglalkoztatáson belüli növekedés a vizsgált időszakban, elsősorban a zártabb közszolgálatokat jellemezte. *Nagy-Britannia*ban, *Olaszország*ban, *Belgium*ban, *Franciaország*ban, *Észtország*ban, *Svédország*ban és *Lengyelország*ban **csökkenés** tapasztalható. A többi vizsgált ország esetében csak egyetlen év adatai álltak rendelkezésemre, amely nem biztosított alapot összehasonlításra.

2012-ben *Észtország*ban az új közszolgálati törvény hatálybalépését követően a létszámarányok csökkenni fognak, köszönhetően szűkebb körű személyi hatályának. *Olaszország*ban szintén törvény rendelkezik a közigazgatás menedzseri és vezetői pozícióinak

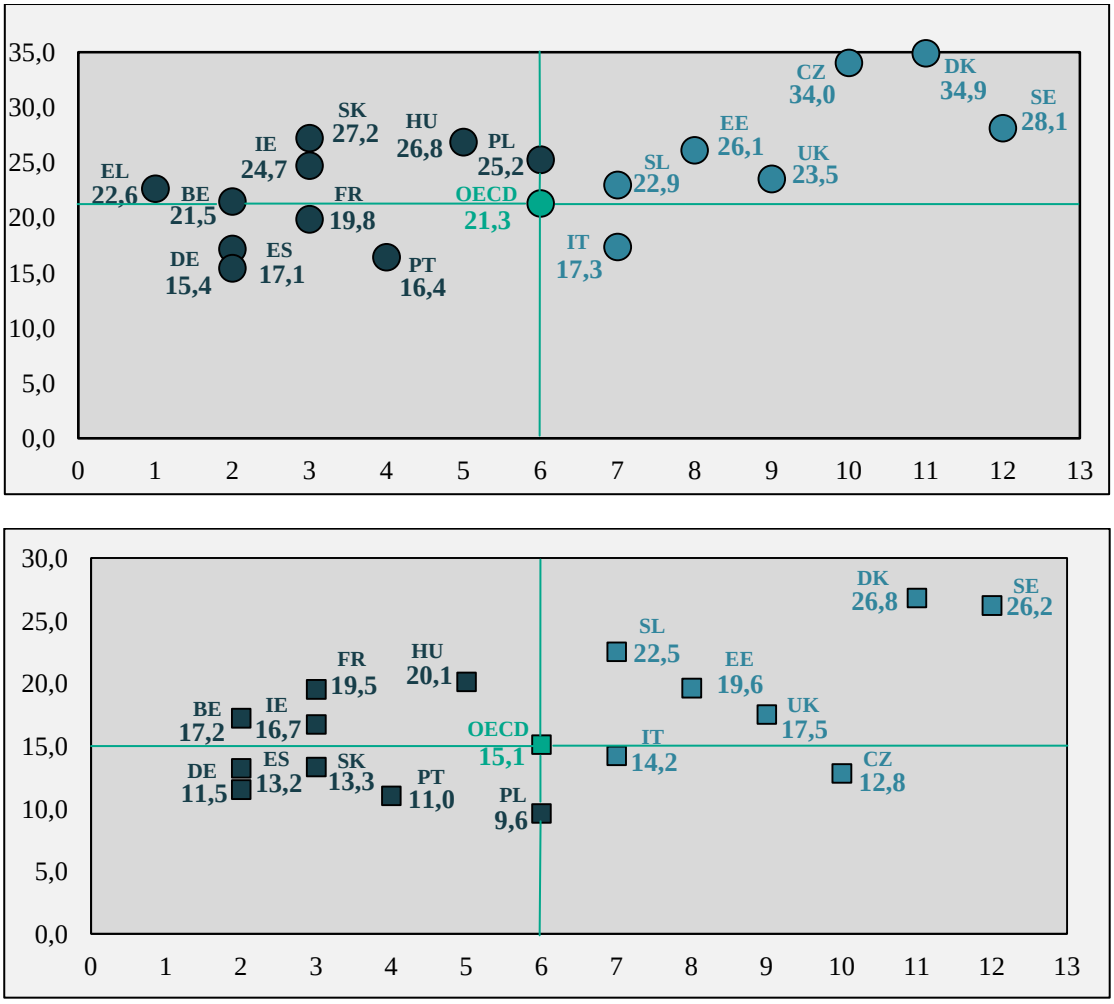
---

[136] Bizonyos esetekben csak a 2009. évi vagy csak a 2013. évi adatok voltak elérhetőek. A zártabb-nyitottabb rendszerek és a létszámadatok összehasonlításánál a meglévő adatokkal dolgoztam. A statisztikákat részletesen a tanulmány melléklete tartalmazza.

[137] *Meghatározott százalékú létszámcsökkentés*sel vagy *intézményi és kiszerződéses módszer*rel. BALÁZS I.: *Nemzetközi tendenciák*… i. m. 8. Hazánk közigazgatásának jelenlegi folyamatai is racionalizálási célt szolgálnak.

csökkentéséről, ami a későbbi kimutatásokban számottevő eltéréseket mutathat. *Szlovákiá*ban 2010-ben a tisztviselők létszámát csökkentették, ennek ellenére a vizsgált időszak végére, a teljes közszektor foglalkoztatása növekedett.[138]

A közszolgálati rendszerek összefüggései a teljes foglalkoztatáshoz viszonyított közszektorral és a munkaerőhöz viszonyított költségvetési szervekkel (százalék/pontérték)[139]



3. ábra: A zártabb és nyitottabb rendszerek létszámadatokkal való kapcsolata. (Saját szerkesztés az OECD Government at a Glance 2015. és az OECD (2012): HRM Country Profiles adatai alapján.)

Arányaiban mérhető, számottevő eltérések nem mutatkoznak a közszektorok és a költségvetési szervek korrelációjában. Bizonyos mértékű tendenciák azonban igen. *Dániá*ban, *Svédország*ban, *Szlovéniá*ban, *Magyarország*on, *Észtország*ban, *Nagy-Britanniá*ban,

[138] *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services*… 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.

[139] Az utóbbi esetben 2010. és 2012. évi adatok szolgálták kutatásomat.

*Belgium*ban, valamint *Írország*ban OECD-átlagot meghaladó mind a közszektor, mind a költségvetési szervek foglalkoztatottjainak létszámaránya. Ellenben *Olaszország*ban, *Spanyolország*ban, *Németország*ban, illetve *Portugália*ban az OECD-átlag közelében, de mégis alatta helyezkednek el ezek az értékek. Néhány közép- és kelet-európai ország közszektorának és költségvetési szférájának arányait szemlélve, illetve egymással összehasonlítva jelzésértékű eltéréseket tapasztalhatunk. Ez igaz *Szlovákia*, *Lengyelország* és *Csehország* esetében. Ennek magyarázata valószínűsíthetően az ábra alapjául szolgáló indikátorrendszer különbözőségében keresendő. Nevezetesen, amíg az első ábra magában foglalja az állami vállalatok létszámadatait, addig a második 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 aránya, foglalkoztatottak száma. A klasszikusan zárt közszolgálatok, mint pl. *Németország*, *Spanyolország* vagy *Portugália* az OECD-országok összevetésében az átlagnál alacsonyabb létszámmal működnek, de *Belgium* és *Írország* egyik összehasonlításban sem sokkal haladja meg az átlag értékeit. *Franciaország* esetében a költségvetési szervek túlsúlyáról beszélhetünk. *Magyarország*on, ahogy a korábbi évek statisztikáihoz hasonlóan, a közelmúlt felmérései szerint is átlag felettiek az értékek, bár csökkenő tendenciával kísérve.[140]

Amit beszédes adatként értékelek, hogy előfeltételezéseimmel ellentétesen a két eltérő indikátoron létrehozható 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 felelhető meg, mégpedig az anyagi megbecsülés és az általános munkakörülmények magánszférához viszonyított kismértékű eltérésével. Helyenként szinte eltérést sem érzékelhetünk, illetve bizonyos esetekben akár pozitívabb feltételek érvényesülésével szembesülhetünk.[141] Ugyanúgy az alkalmazási feltételekből következő, hogy a közszféra és a magánszféra közti határvonal nem éles elválasztódáson, hanem a viszonyok „összehangolásán”[142] alapszik.

---

[140] Ma is meghaladja az átlagot és a környező visegrádi országokhoz képest nagyobb. Ugyanakkor, az ország népességszámához viszonyítva alul marad. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya*. In: Új feladatok – Átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyary Zoltán Emlékkonferencia kapcsán. Szerk. Gellén Márton. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2011. 33–37.

[141] 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.

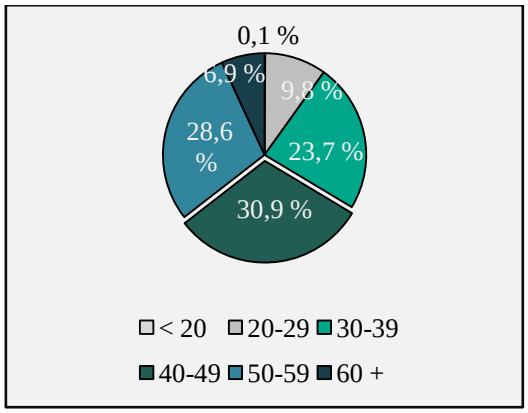
[142] DEMMKE és MOILANEN terminológiája nyomán. DEMMKE, C. – MOILANEN, T.: *The future*… i. m.

Egyébként, átvezetve a korösszetételi arányok vizsgálati körére, 2008-tól kezdve szignifikáns létszámcsökkentések figyelhetőek meg az OECD-országok központi közigazgatásaiban. Az iménti okfejtésemmel megegyezően, a vizsgált országok közül egyedül *Svédország*ban történt valóban kimutatható létszámnövekedés, és csak *Németország*ban stagnált a létszám összetétele, ahol semmiféle csökkentési beavatkozás nem került végrehajtásra. Az összes többi ország esetében enyhébb – köztük *Magyarország* – vagy erőteljesebb csökkenés mutatkozott. A csökkentés módszeréül leggyakrabban a kiválasztás befagyasztását vagy a nyugdíjazott tisztviselők részmunkaidős helyettesítését vagy e pozíciók betöltetlenül hagyását választották. Az OECD annak sajátosságát hangsúlyozza, hogy a csökkenő tendenciák nemcsak és kizárólag a válságnak, hanem egyéb szerkezet-átalakítási és decentralizációs fejlesztési reformoknak is betudhatóak.[143]

3.2. Korösszetételi arányok

A korösszetételi arányok vizsgálatánál a legszűkebben értelmezett közszolgálatra vonatkozó korösszetételi adatok is rendelkezésemre álltak.[144] Az összehasonlítás szempontjából ez lényeges, mert a központi közigazgatás foglalkoztatottjai alatt, az egyes OECD-országok közel azonos kategóriákat, személyi köröket értenek.

Korösszetételi arányok



< 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 %)

4. ábra: A vizsgált OECD országok központi közigazgatásában foglalkoztatottjainak korosztályonkénti és a legmagasabb értékek szerinti megoszlása. (Saját szerkesztés az OECD (2012): HRM Country Profiles alapján.)

---

[143] *Government at a Glance, 2015.* OECD Publishing. 110–111.

[144] OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles.* 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, pedig 2009. évi adatok biztosították elemzésem alapjait. *Csehország*ból, *Lengyelország*ból és *Szlovákiá*ból származó, elérhető adatok a korösszetételi arányok tekintetében nem álltak rendelkezésemre.

A vizsgált országok relációjában a foglalkoztatottak a **40-49 éves korosztály**t képviselik legnagyobb arányban. *Ausztriá*ban, *Görögország*ban, *Olaszország*ban, *Szlovéniá*ban, *Németország*ban, *Nagy-Britanniá*ban, *Portugáliá*ban, *Hollandiá*ban, *Spanyolország*ban, valamint *Írország*ban arányuk meghaladja az OECD-átlagát. *Svédország*, *Dánia*, illetőleg *Finnország* központi közigazgatásában a legtöbb tisztviselő szintén ebből a korosztályból kerül ki. Ezt azonban nem nevezhetjük differencia-specifikusnak. 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-átlagát.

Egyfajta összefüggés megfigyelhető az előző fejezetben bemutatott értékelési keret tartalma és a korösszetételi arányok alakulása között. Azokban az országokban, ahol a közszolgálat *zártabb*, ott megfigyelhető, hogy a létszám összetétele szignifikánsan a 40-49 és az 50-59 éves korosztály tagjaiból tevődik össze. Ez különösen igaz azokra a *karrier-rendszerek*re, amelyek stabil pályabiztonsággal övezett hosszú pályaívvel és ennek lezárásaképpen a pálya lemenő ágát meghatározó speciális nyugdíjazási feltételekkel rendelkeznek. OECD-átlagot meghaladóan, az **50-59 éves korosztály** tagjai számottevő többségben vannak *Olaszország*ban, *Belgium*ban és *Németország*ban, de kiemelkedőnek tekinthetőek *Görögország*ban is.

A **30-39 éves korosztály**t tekintve az OECD-átlagot magasan meghaladó arányok jellemzik csökkenő sorrendben *Magyarország*ot, *Szlovéniá*t és *Észtország*ot. Átlag feletti továbbá *Franciaország*ban, *Portugáliá*ban, *Dániá*ban és *Írország*ban. *Hollandiá*ban, valamint *Spanyolország*ban ez az OECD-átlaggal megegyező.

A **20-29 éves korosztály** tagjai *Észtország*ban, *Magyarország*on, *Franciaország*ban, valamint *Finnország*ban, *Írország*ban és *Nagy-Britanniá*ban fordulnak elő legnagyobb mértékben.

*Magyarország*on és *Észtország*ban kimagasló a fiatalok aránya, ezzel együtt nemzetközi viszonylatban is alacsony a 40 év feletti korcsoportok leképeződése.

*Magyarország*on ez az alrendszer vonzerejéről tanúskodik és összefüggést mutathat a *személyi állomány koncentrációjá*val is, ami az államigazgatási szervek számának – közel felére – csökkenésével párhuzamosan növekedést indukált e szervek létszámának vonatkozásában. Ez magyarázható a helyi önkormányzati feladatok államigazgatási szervek hatáskörébe kerülésével, amit a személyi állomány állami szektor irányába történő mozgása

követett.[145] Másrészt évek óta generációváltás zajlik, amely elsősorban a központi közigazgatásban mutatkozik meg.[146]

*Jogi szempont*ból, a vonzerőt erősíthetik a munkakörülmények kormánytisztviselőkre vonatkozó, lényegesen előnyösebb feltételei.[147] A Kttv. általános jelleggel a kormánytisztviselők szabályait állapítja meg és ehhez képest rendelkezik – többnyire analóg módon – a köztisztviselők viszonyairól. A köztisztviselői fogalom alatt azonban a helyi önkormányzati szervek foglalkoztatottjain túl, egyes más hatalmi ágakhoz tartozó, önálló szabályozó, autonóm és központi államigazgatási szervek alkalmazottjai is értendőek. Az ő helyzetüket a Kttv. mellett, eltérő feltételeket megállapító, önálló jogállási törvények is pozitív irányba relativizálnak. Elsősorban az *illetmény* egyes komponenseiben találhatóak lényegi eltérések. Az illetménykiegészítés mértéke egyes államigazgatási szervek esetében jóval magasabb. Az említett szervek köztisztviselői és a központi államigazgatási szervek kormánytisztviselői esetében a Kttv. felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselői, akár 30-80 %-ig terjedő illetménykiegészítésben is részesülhetnek.[148] Másrészt, a Kttv. bizonyos illetménypótlékokat szintén kedvezőbb feltételekkel intézményesít a kormánytisztviselők vonatkozásában. A munkaköri pótlék megállapítása csak központi államigazgatási szervnél lehetséges, valamint a vezetői pótlék szerv-specifikus differenciálása szintén az egyes foglalkoztatottak viszonyai között fennálló különbségeket erősíti.[149] Harmadrészt a címekben való előmenetel – a közigazgatási tanácsadó/főtanácsadó, szakmai tanácsadó/főtanácsadó, valamint „címzetes” címek[150] – további illetménynövelő alternatívákat biztosítanak a kormánytisztviselők számára.

A folyamatok mögött egyfajta fiatalítást preferáló *politikai szándék* is meghúzódhat, amely elsősorban a szakmai vezetői – közigazgatási államtitkári és helyettes államtitkári – pozíciók esetében érvényesül.

*Franciaorszá*gban és *Dánia*ban 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 a 20 év alatti tisztviselők relatívan

---

[145] HAZAFI Z.: *Új közszolgálati*... i. m. 48–54.
[146] HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről.* Hadtudomány. 2015. elektronikus különszám. 12–20.
[147] Lásd, részletesen a szabályozási kérdésekről és lehetséges alternatívákról. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról.* Magyar Közlöny Lap– és Könyvkiadó, Budapest, 2014. Vö. HAZAFI Z.: *Új közszolgálati*… i. m. 31–41.
[148] Kttv. 134. § (1) - (3) bekezdése; 234. § (1) - (2) bekezdése.
[149] Kttv. 137. § (1) - (3) bekezdése; 142. §.
[150] Kttv. 126. § (2) - (3) bekezdése; 127. § (2) bekezdése; 128. § (1) bekezdése; *„Címzetes”* címek. GYÖRGY – HAZAFI (szerk.): *Közszolgálati jog*, i. m. 106.

magas arányban kerülnek foglalkoztatásra. Valószínűleg ez a jól menedzselt létszám gazdálkodási gyakorlataiknak, a karriermenedzsmentnek, tehetségmenedzsmentnek, különböző utánpótlásprogramoknak, valamint Franciaország esetében a hagyományosan magas színvonalú képzési rendszernek köszönhető.

*Olaszország*ban *elöregedő* tendenciák figyelhetőek meg. A vizsgált országok viszonylatában az 50-59 éves korosztály létszáma kiugróan magas. Ezzel ellentétben a 20-29 és a 30-39 éves korosztályok vonatkozásában az OECD-átlagától messze elmaradó megoszlással rendelkezik. A legidősebb korcsoportban szolgáló tisztviselők foglalkoztatása tipikus, de nem a legmagasabb.

Svédország központi közigazgatásában alkalmaznak a legmagasabb százalékban **60. életévüket betöltött** tisztviselőket. Ez visszavezethető a *„Next Steps" program* reformjaihoz. Gyakorlatuk sajátossága, hogy szervezeti és – ebből következően – személyzeti aspektusból is tisztán elkülönítik a politikai és igazgatási tevékenységek ellátását. A politikaformáló funkciókat minisztériumi struktúrában, többnyire kis létszámú, fiatalabb politikusok, ellenben az adminisztratív feladatokat ügynökségi szinteken szerveződött, tapasztaltabb és idősebb tisztviselők teljesítik.[151] A gyakorlatban a szervezési elvet más skandináv országok is adaptálták, amely az értékekben is megmutatkozik, döntően *Dánia* és *Finnország* esetében. *Németország*ban a korcsoport magas aránya, elkülönülő és speciális feltételeket intézményesítő nyugdíjrendszerével és egyéb betegbiztosítási kedvezményivel igazolható.[152]

3.3. Összegzés

Tanulmányom első részében azt vizsgáltam, hogy az OECD-országok közszolgálatainak összehasonlításában milyen konvergenciák és divergenciák jelentkeznek. Ezen túlmenően, arra kerestem a választ, hogy van-e az adott típusoknak bármiféle kölcsönhatása, összefüggése a létszámadatok változásaival és a korösszetételi arányok megoszlásával.

Napjainkban a döntések és az alkalmazott gyakorlatok **konvergenciá**ja általánosnak tekinthető. Az emberi erőforrás-gazdálkodás üzleti szférából eredeztethető eszközei és módszerei – pl. teljesítményértékelés, teljesítményarányos bérezés, munkakör-értékelés vagy kompetenciamenedzsment – hol szélesebb, hol pedig kevésbé kiterjedten, rendszertípusuktól függetlenül polgárjogot nyertek az országok jogalkotási és pragmatikai mindennapjaiban. A társadalmi igényekhez és állampolgári elvárásokhoz igazodva minden állam szolgálatadója jól felkészült és gondosan kiválasztott személyi állománnyal nyújtja közszolgáltatásait és látja el

---

[151] LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*, i. m. 127.
[152] PÉCSI K.: *Félúton az átjárhatóság felé…* i. m. 157.

a szükséges közfeladatokat. A képzési- és továbbképzési rendszerek léte ma már önmagában nem differencia-specifikus a rendszerelhatárolások vonatkozásában. Sokkal lényegesebb, hogy milyen módon és tartalommal szervezik meg e képzéseket és továbbképzéseket. Ezek tartalma nagymértékben igazodik az adott ország jogi kultúrájához, a kiválasztás, illetve alkalmazás jellegéhez. A jogviszony keletkeztetésének aspektusából, a szerződéses foglalkoztatás hangsúlyos terjedése jellemző. A „munkajogiasulás" folyamata azonban ma már nem kizárólagosan a nyitott országok determináns sajátossága. Néhány, hagyományosan zártabb közszolgálatban ugyanolyan, de bizonyos esetekben a nyitottabb országok gyakorlatát is meghaladó arányban alkalmaznak kontraktuális módon. E folyamat hosszú távon egy meghatározó pragmatikai elem, a kinevezés erodálódását, továbbá a pályabiztonság hagyományos értékeinek, komparatív előnyként jelentkező megtartó erejének erodálódását eredményezheti. Megállapítható, hogy manapság az NPM nemcsak szervezési, de szabályozási értelemben sem elhanyagolható közpolitikai hajtóerő a legtöbb vizsgált országban.

Az általános trendek mellett léteznek partikulárisan konvergens gyakorlatok is, amelyek bizonyos országcsoportok vagy közszolgálati minták vonatkozásában kifejezetten hatnak.[153]

Magyarország helyzetére kiválasztási anomáliái és szerződéses alkalmazása 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. Szabályozási értelemben, szemben a nemzetközi gyakorlattal, a neoweberi államfelfogás alaptételeit követi, amely az egyes pragmatikai elemek részletes, olykor többszintű szabályozásában mutatkozik meg.[154]

A dolgozat második felében, részben az előbbi megállapításokkal és **empirikus adat**ok felhasználásával összefüggésben, az egyes országok közszektorainak és központi közigazgatásainak létszám- és korösszetételi arányait elemeztem. Egyértelmű korrelációk nem, illetve fenntartásokkal és további vizsgálódások szükségességével mutathatóak ki, számtalan kérdést felvetve. Azonban szemmel látható tendencia, hogy a nyitottabb közszolgálatok nagyobb létszámmal működnek. Ennek pragmatikai elemekkel való kapcsolata azonban részletes értékelést igényelne, amelyre e tanulmány terjedelmi keretei nem nyújtanak kellő alapot. Megfigyelhető, még ha nem is szignifikáns módon, de a zártabb rendszerek kisebb létszámmal látják el közfeladataikat a többi országgal való egybevetésben.

---

[153] Pl. szerződéses alkalmazás terjedése *Ausztriá*ban és *Németország*ban; a *mediterrán* közszolgálatokban megfigyelhető teljesítményelvű megközelítés felértékelődése a szenioritáson alapuló előmenetellel szemben.

[154] SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati HR menedzsment.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2015. 311.

A korösszetételi arányok elemzéséhez információk szélesebb köre és pontosabb statisztikai mutatók szolgáltak alapul. Ebből következően megállapításaim is megalapozottabbak. Fő konklúzió az idősebb korosztályok tekintetében a pályabiztonsággal övezett karrierrendszerek konvergenciája. A részletesen rendelkezésemre álló OECD-adatok Magyarország központi közigazgatási helyzetének értékelését elősegítették és rámutattak azokra a differenciálási problémákra és szervezet-átalakítási intézkedésekre, amelyek hozzájárulnak az államigazgatás személyállományának növekedéséhez és az ezzel megegyezően zajló fiatalodásához.

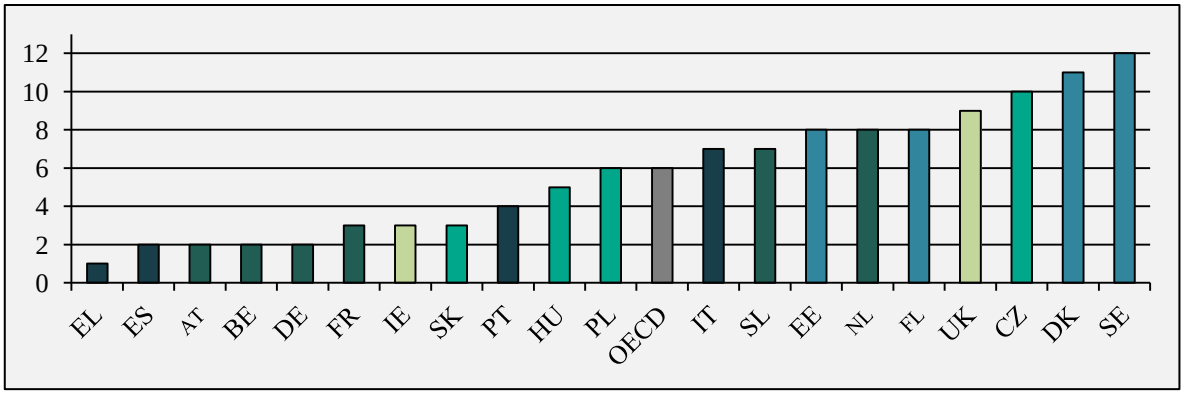
A tanulmány elején feltett kérdésemre igenlő válasszal szolgálhatok. A közszolgálati rendszerek jellemzői és a vizsgált statisztikai mutatók között létezik igazolható kapcsolat. A kérdés már csak az, hogy ez a kapcsolat milyen mértékű és kiterjedésű, illetve milyen felhasználható előnyöket és összefüggéseket rejt magában. Hazafi Zoltánnal egyetértve, a rendszerek folyamatosan változnak, mozgásban és fejlődésben vannak, melynek során merítenek egymás előnyeiből. Ez a gondolat a jól kidolgozott létszámgazdálkodás és karriertervezés területére is továbbfűzhető, amelyek hiányában modern emberi erőforrás-gazdálkodásról nem beszélhetünk.

MELLÉKLET

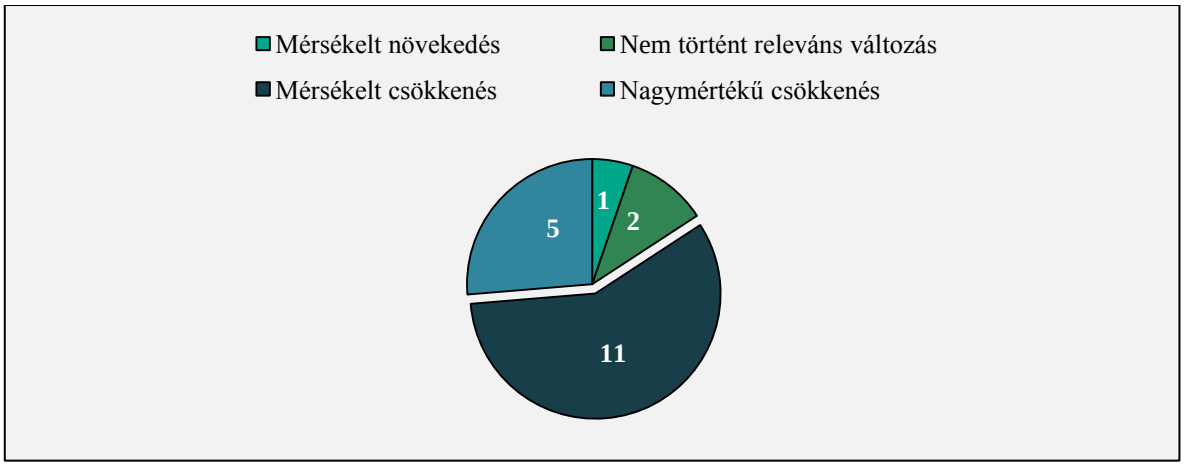
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	ÖSSZ.
I.	IE	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	**3** *(23 %)*
	UK	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	**9** *(69 %)*
II.	EL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	**1** *(8 %)*
	IT	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	**7** *(54 %)*
	PT	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	**4** *(31 %)*
	ES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	**2** *(15 %)*
III.	BE	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	**2** *(15 %)*
	NL	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	**8** *(62 %)*
	FR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	**3** *(23 %)*
	DE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	**2** *(15 %)*
	AT	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	**2** *(15 %)*
	SL	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	**7** *(54 %)*
IV.	EE	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	**8** *(62 %)*
	DK	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	**11** *(85 %)*
	SE	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	**12** *(92 %)*
	FL	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	**8** *(62 %)*
V.	CZ	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	**10** *(77 %)*
	HU	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	**5** *(38 %)*
	PL	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	**6** *(46 %)*
	SK	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	**3** *(23 %)*
+	*NZ*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*0*	*1*	*1*	*12 (92 %)*
	US	*0*	*0*	*1*	*1*	*0*	*1*	*1*	*0*	*1*	*1*	*0*	*1*	*1*	*8 (62 %)*
	BR	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1 (8 %)*
	J	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*1*	*0*	*1*	*1*	*1*	*0*	*0*	*5 (38 %)*
ÖSSZ.		**5**	**8**	**10**	**9**	**5**	**8**	**8**	**0**	**15**	**19**	**9**	**12**	**4**	

1. melléklet: A rendszerelhatárolások összegzése.[155] *(Saját készítés – módosítva – BOSSAERT et. al., 2001. és DEMMKE – MOILANEN, 2012. táblázata alapján, amelyben hasonló módon határolták el az egyes országok gyakorlatait.)*

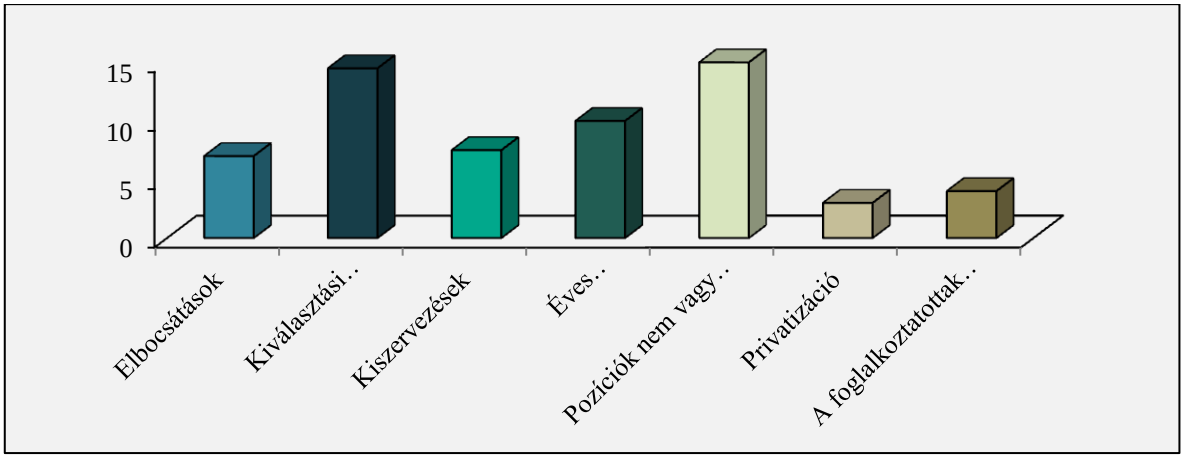
[155] **Magyarázat:** A *második függőleges* oszlop a vizsgált országokat, az első *vízszintes* sor pedig az elhatárolásul szolgáló pragmatikai elemeket tartalmazza. Az országokat nemzetközileg elfogadott *rövidítés*ükkel jelöltem, az indikátorokként szolgáló pragmatikai elemeket pedig az előző alfejezet táblázatában felvázolt *betű*kkel. Az *első függőleges* oszlop a tradicionális típusok fajtáit mutatja. Ennek értelmezése: *I. – angolszász típus*; *II. – dél – európai típus*; *III. – kontinentális (francia-német)*; *IV. – skandináv típus*; *V. – közép- és kelet-európai típus*; +: *Mintakövetésre sarkalló országok.* A táblázatban szereplő értékeket *0-ban* és *1-ben* határoztam meg. A *0, a zártság*, ellenben az *1, a nyitottság* erősebb hatását fejezi ki.



2. melléklet: A közszolgálati rendszerek közszolgálati minták szerinti megkülönböztetése. (Saját szerkesztés az 1. melléklet alapján.)



3. melléklet: Reformirányok 2008-tól a központi közigazgatásokban. (Saját szerkesztés a Government at a Glance 2015. alapján.)



4. melléklet: A leggyakrabban alkalmazott létszámot befolyásoló intézkedések. (Saját szerkesztés a Government at a Glance 2015. alapján. – Kiválasztási korlátozások; Éves termelékenységi célok; pozíciók nem vagy részben történő betöltése nyugdíjazás után; A foglalkoztatottak alacsonyabb kormányzati szintekre történő decentralizálása.)

Ország *(zártabb/nyitottabb)*	**2009**	**2013**	
EL *(Z)*	22,2 %	22,6 %	**Növekedés**
ES *(Z)*	16,2 %	17,1 %	
SL *(NY)*	20,9 %	22,9 %	
DK *(NY)*	33,6 %	**34,9 %**	
HU *(Z)*	26,3 %	26,8 %	
SK *(Z)*	26,5 %	27,2 %	
OECD	**21,1 %**	**21,3 %**	
UK *(NY)*	24,9 %	23,5 %	**Csökkenés**
IT *(NY)*	17,4 %	17,3 %	
BE *(Z)*	22,9 %	21,5 %	
FR *(Z)*	20,1 %	19,8 %	
EE *(NY)*	26,6 %	26,1 %	
SE *(NY)*	29,0 %	28,1 %	
PL *(Z)*	26,8 %	25,2 %	
IE *(Z)*	-	24,7 %	**Egy év adatai**
PT *(Z)*	-	16,4 %	
DE *(Z)*	**15,4 %**	-	
CZ *(NY)*	34,0 %	-	

5. melléklet: A közszektor létszámváltozásának trendjei 2009-ben és 2013-ban. (Saját szerkesztés az OECD Government at a Glance 2015. adatai alapján.)

Ország *(z/ny)*	***20 év alatti korosztály***	***20-29 éves korosztály***	***30-39 éves korosztály***	***40-49 éves korosztály***	***50-59 éves korosztály***	***60 év feletti korosztály***
IE *(Z)*	0,0 %	11,0 %	24,3 %	31,4 %	28,2 %	5,0 %
UK *(NY)*	0,2 %	10,3 %	21,0 %	32,9 %	28,1 %	7,4 %
EL *(Z)*	0,0 %	4,3 %	21,6 %	36,9 %	31,5 %	5,8 %
IT *(NY)*	0,0 %	0,8 %	9,0 %	36,8 %	**43,4 %**	10,0 %
PT *(Z)*	0,2 %	8,1 %	26,0 %	32,3 %	28,5 %	4,8 %
ES *(Z)*	0,1 %	8,5 %	23,7 %	31,5 %	29,3 %	6,9 %
BE *(Z)*	0,0 %	8,6 %	20,3 %	28,7 %	35,4 %	7,1 %
NL *(NY)*	0,1 %	9,4 %	23,7 %	32,1 %	29,5 %	5,2 %
FR *(Z)*	**0,9 %**	16,7 %	28,5 %	26,8 %	23,5 %	3,7 %
DE *(Z)*	0,1 %	7,2 %	15,1 %	33,3 %	34,6 %	9,6 %
AT *(Z)*	0,3 %	7,5 %	18,5 %	**41,2 %**	29,6 %	2,9 %
SL *(NY)*	0,0 %	7,5 %	31,3 %	34,2 %	24,1 %	3,0 %
EE *(NY)*	0,2 %	**22,0 %**	31,0 %	23,0 %	17,0 %	6,8 %
DK *(NY)*	0,2 %	8,4 %	24,9 %	28,5 %	27,2 %	10,8 %
SE *(NY)*	0,0 %	3,4 %	23,5 %	29,2 %	27,5 %	**16,4 %**
FL *(NY)*	0,1 %	13,3 %	22,8 %	28,1 %	26,6 %	9,2 %
HU *(Z)*	n. a.	19,6 %	**37,4 %**	18,2 %	21,0 %	2,6 %
OECD	**0,1 %**	**9,8 %**	**23,7 %**	**30,9 %**	**28,6 %**	**6,9 %**

6. melléklet: A korösszetételi arányok ismertetéséhez használt statisztikák táblázatosan. (Saját szerkesztés az OECD (2012): Human Resources Management Country Profiles alapján.)

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált hazai könyvek:

BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Dupress, 2011. 203. p.

DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter (szerk.): *Az OECD – a legfejlettebb országok klubja.* Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 1996. 171. p.

FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2011. 182. p.

GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. 304 p.

GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 223 p.

GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 219 p.

GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog.* NKE Szolgáltató, Budapest, 2015. p. 247.

KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók.* Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014. 192. p.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010. 389 p.

MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 675. p.

PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 352 p.

SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati HR menedzsment.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2015. 340 p.

Felhasznált hazai könyvrészletek:

FAZEKAS János: *A közigazgatás személyzete.* In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog Általános rész I. ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014. pp. 319–356.

GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformokról általában (1989-2012).* In: Államtan és a magyar állam szervezete. Szerk. Patyi András – Téglási András. Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. pp. 317–333.

HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya.* In: Új feladatok – Átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyary Zoltán Emlékkonferencia kapcsán. Szerk. Gellén Márton. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2011. 33–37.

HORVÁTH Attila: *A közigazgatás politikatudományi megközelítése.* In: Szamel Katalin (szerk.): Közigazgatáselmélet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. pp. 112–125.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás létszámáról.* In: A közigazgatás személyi állománya - Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Unió Kiadó, Budapest, 1995. pp. 5–10.

SZAMEL Katalin et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 970 p.

- BALÁZS István: *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban.* pp. 83–96.
- HALÁSZ Iván: *Csehország közigazgatása.* pp. 699–726.
- HALÁSZ Iván: *Olaszország közigazgatása.* pp. 335–384.
- IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin: *Az Egyesült Királyság közigazgatása.* pp. 99–155.
- LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása.* pp. 243–269.
- RIXER Ádám: *Írország közigazgatása.* pp. 159–194.
- TAMÁS András: *Svédország közigazgatása.* pp. 549–596.
- TEMESI István: *Portugália közigazgatása.* pp. 439–460.
- TEMESI István: *Spanyolország közigazgatása.* pp. 385–438.

VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje.* In: Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. Szerk. Fazekas Marianna – Nagy Marianna. Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. pp. 463–474.

Felhasznált külföldi szakirodalom:

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. http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (2016. március 2.)

BOSSAERT et. al.: *Civil Services in the Europe of Fifteen.* Trends and New Developments. EIPA, 2001. 342 p.

DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo*: What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management.* EIPA, May 2008. http://www.die-gdi.de/uploads/media/Success_of_public_services_in_HRM.pdf (2016. március 7.)

DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration.* EIPA, 2012. http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (2016. február 28.)

HALÁSKOVÁ, Martina: *Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches.* Central European Review of Economic Issues, 2015. https://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/cerei/cs/cisla/vol18num1/dokumenty/VOL18NUM01PAP04.pdf (2016. április 7.)

Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States. EUPAN, 2013. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/Irish-Survey-20131.pdf?3zdbk8 (2016. március 10.)

KUPERUS, Herma – RODE, Anita: *More Efficient Civil service sin times of economic recession and beyond: can a flexurity approach help?* EIPASCOPE, EIPA, 2010/1. http://aei.pitt.edu/14693/1/20100519110322_Eipascope_2010_1Flexicurity.pdf (2016. március 16.)

POLLITT, Christopher: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.* In: Public Management Review, Volume 3, Issue 4, 2001. 471–492. http://www2.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/pollitt%20npm%20reform%20evaluation%202001.pdf (2016. március 22.)

SPANOU, Calliope: *Public Administration.* About Greece. http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_public_administration.pdf (2016. március 18.)

Felhasznált OECD-kiadványok (angol nyelven):

OECD/1 (2004): *Trends in Human resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.* GOV/PGC/HRM (2004) 3 FINAL. Paris.

OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles.* Ireland, United Kingdom, Greece, Italy, Portugal, Spain, Austria, Belgium, France, Germany, Netherlands, Slovenia, Denmark, Estonia, Finland, Sweden, Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Brazil, Japan, New Zealand, United States.
http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm (2016. április 10.)

Government at a Glance 2015, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1460244226&id=id&accname=guest&checksum=AC1105195BF33AAF30935699651F6C87 (2016. február 25.)

Kormányzati Körkép 2015. (magyar nyelven) http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/92e39c1d-hu.pdf?expires=1460244428&id=id&accname=guest&checksum=9E0A33DB4DDAF6E487DD3D3483397B43 (2016. április 10.)

Felhasznált cikkek és tanulmányok:

BALÁZS István: *Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében.* Új Magyar Közigazgatás, 2009/3. pp. 6–12.

BOKODI Márta: *Munkaköri rendszer a közigazgatásban.* Új Magyar Közigazgatás. 2012/4. pp. 21–24.

GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról.* Magyar Közlöny Lap– és Könyvkiadó, Budapest, 2014.

GYÖRGY István: *Volt egyszer egy koncepció I.* Új Magyar Közigazgatás, 2009/3. pp. 13–17.

HAZAFI Zoltán: *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I-II-III.* Új Magyar Közigazgatás, 2008/1. pp. 56–66; 2008/2. 24–38; 2009/1. 18–32.

HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 188 p.

HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In. Hazafi Zoltán (szerk.): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 85 p.

HAZAFI Zoltán: *A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák I-II.* Közigazgatási Szemle,2007/1. 69–82; 2007/2. pp. 33–51.

HAZAFI Zoltán (szerk.): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata.* ÁROP-2.2.5.-2008-0001, 2012. 436 p.

KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 40 p.

LINDER Viktória: *Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében.* Új Magyar Közigazgatás. 2010/11. pp. 1–18.

LINDER Viktória: *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi erőforrás gazdálkodási megoldások*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 62 p.

LINDER Viktória: *Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára?* Humánpolitikai Szemle, 2009/11-12. pp. 45–54.

LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás.* Közigazgatási Szemle, 2007/2. pp. 3–13.

LŐRINCZ Lajos: *Kiválasztás a közigazgatásban.* Magyar Közigazgatás, 2000/6. pp. 321–334.

MÉLYPATAKI Gábor: *A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása.* Miskolci Jogi Szeme, 2010/2. pp. 156–178.

PÉCSI Kornél: *Félúton az átjárhatóság felé. A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015/2. pp. 140–161.

POÓR József – KAROLINY Mártonné – MUSZTINÉ BÁTFAI Boróka – PÓTÓ Zsuzsanna – FARKAS Ferenc: *Emberierőforrás-menedzselési hasonlóságok és különbözőségek a világ Cranet – felméréseiben részt vevő magán- és közszférabeli szervezeteinél.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/1. pp. 127–144.

SZABÓ Szilvia – STRÉHLI-KLOTZ Georgina: *Közszolgálati életpályák – Emberi erőforrás áramlás.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 69 p.

SZAKÁCS Gábor: *Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4. pp. 25–35.

SZAKÁCS Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban (A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata).* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 69 p.

Felhasznált doktori értekezések:

GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében.* (Doktori értekezés; kézirat, 2012.) http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (2016. április 10.)

HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda).* (Doktori értekezés; kézirat, 2009.) http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf (2016. április 10.)

LINDER Viktória: *Személyzeti Politika – Humánstratégia a közigazgatásban.* (Doktori értekezés, kézirat, 2010. https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/105200/linder%20vikt%C3%B3ria%20phd_titkositott.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2016. április 10.)

Egyéb internetes források:

Általánosan az OECD-ről. http://oecd.kormany.hu/az-oecd-rol (2016. április 11.)

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Germany. http://www.bakoev.bund.de/EN/02_about_us/about_us_node.html (2016. április 5.)

Civil Service Management Code 2015. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-_April_2015.pdf (2016. március 23.)

Civil Service College, Great Britain. http://www.civilservicecollege.org.uk/about-us (2016. április 2.)

Észtország közszolgálati törvénye. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide/current (2016. április 1.)

HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről.* Hadtudomány, 2015. elektronikus különszám. 12–20.

HRM Standards, Poland. https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarzudzenie_ssc_ws._standard-w_zzl_w_s.c._en.pdf (2016. április 10.)

Institute of Public Administration, Ireland. http://www.ipa.ie/en/about/ (2016. április 2.)

Krajowa Szkola Administracji Publicznej, Poland. http://ksap.gov.pl/ksap/en/our-offer/full-time-training (2016. április 6.)

Public Administration Reform in Italy. Rome, 16. October. 2014., EUPAN HRWG and IPSG meeting, presented by Pia Marconi, Head of the Department for Public Administration in Italy. http://www.eupan.eu/files/repository/20141017171355_RomeWG_-_Public_Administration_Reform_in_Italy.pdf (2016. április 10.)

Scuola Nazionale dell' Amministrazione, Italy. http://sna.gov.it/nc/en/ (2016. április 5.)

The Public Service Pensions (Single Scheme and Other Provisions) Act 2012. http://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/37/enacted/en/pdf (2016. március 24.)

The Austrian Federal Civil Service 2011. Facts and Figures. http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44697 (2016. március 30.)

A tanulmányban alkalmazott jogszabály-rövidítések és felhasznált törvények:

Ktv. – 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.

Kjtv. – 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.

Kttv. – 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.