

Hazafi Zoltán

A KARRIER ÉS MUNKAKÖRI RENDSZER ÖTVÖZÉSÉNEK „FRANCIA MODELLJE”

The “French Model” of the Combination of Career-based and Position-based Systems

Dr. Hazafi Zoltán PhD, intézetvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, drhazafi@gmail.com

A francia közszolgálat reformjával azért érdemes foglalkozni, mert nekünk szóló tanulságai vannak. A magyar közszolgálathoz hasonlóan évek óta küzd az irányváltás problémájával. Az alapintézmények átalakítására, illetve a munkaköri rendszer bevezetésére tett legjelentősebb kísérlet, az úgynevezett fehér könyv elbukott ugyan, s az azt követő intézkedések inkább a karrierrendszerhez való visszatérésként értékelhetők, mégis folyamatosan zajlik az emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztése, amelynek középpontjában a munkakör áll. Hangsúlyt helyeznek a személyügyi tevékenység fejlesztésére, a humán szakemberek képzésére. Ez annak felismerése, hogy a paradigmaváltáshoz nem elegendő a rendszer megváltoztatása és az új jogszabályok megalkotása, szükség van arra is, hogy a szervezeti kultúra befogadóvá váljon a munkaköri szemlélettel szemben. Ez azonban egy hosszú folyamat, tele politikai, gazdasági kockázatokkal, mivel a paradigmaváltást akadályozó korporációs rendszer, „elmozdíthatatlanság” és szenyorítás feladása a közszolgálat alapjait változtatja meg. Több párhuzam is fellelhető a jelenleg zajló francia és magyar közszolgálati reform között, mert a szakemberek ugyanazokra a szabályozási és működtetési problémákra keresnek megoldást, ezért a karrier és munkaköri elemek „francia modell” szerinti ötvözése a magyar reformereket is orientálhatja rendszert átalakító munkájukban.

KULCSSZAVAK:

Franciaország, közszolgálat, reform, fehér könyv, humánerőforrás-gazdálkodás

The French public service has many well-established practices to learn from. Similarly to the Hungarian public service, it has been struggling with implementing a more progressive approach for years. Even though the so called “White Book”, the most significant attempt of re-establishing the fundamental institutions as well as introducing the position-based system has ultimately failed, and the actions taken after rather had the tendency to shift back to the career-based system,

the development of their HR management is still an ongoing process, centered around the scope of activities. They put an emphasis on the improvement of personnel activities and the training of HR professionals. This means, they realized that changing the system and proposing new laws are not enough for a paradigm shift, they also need the organizational culture to be tolerant of the position-based system approach. However, it is a long process, full of political and economic risks, because quitting seniority, inflexibility and the corporate system, which hampers the paradigm shift would change the very foundations of public service. There are many overlapping objectives in between the current French and Hungarian public service reforms, because the professionals are put up with the same operational and regulatory errors, thus merging the career and position-based elements according to the “French model” might orient the Hungarian system reformers towards a sufficient direction.

KEYWORDS:

France, public service, reform, White Book, Human Resource Management

1. BEVEZETÉS

Mitől lehetnek érdekesek egy másik ország tapasztalatai? Az ország történelme, kultúrája, egyéb teljesítménye vagy éppen valamilyen személyes kötődés kelti fel általában az érdeklődést. Ugyanakkor természetesnek tekinthető, hogy a közigazgatási szakma kiemelten foglalkozik azokkal az országokkal, amelyek mintát adtak más országok számára. Franciaország feltétlenül ezek közé tartozik, és ez a közszolgáltatásra is igaz, mivel több európai ország közszolgálati intézményrendszerében mind a mai napig kimutathatóak a francia gyökerek.

Ez a tanulmány azonban nem csupán a „francia kapcsolat” miatt született meg. A magyar közszolgálatot ugyanis sokkal inkább a porosz–osztrák hatáshoz kötik. A tanulmány gondolata azért fogalmazódott meg, mert tapasztalataim szerint sokkal több minden köti össze egymással a két rendszert, mint amennyit eddig közösnek gondoltunk. Nincs szorosán vett közös történelmünk, de vannak a közszolgálat fejlődését befolyásoló közös történelmi párhuzamaink. Különböző politikai, társadalmi, gazdasági fejlődési utat járt be a két ország, mégis a bürokratikus elit hasonló hatalmi játszmák részesévé vált. A közszolgálat struktúrája eltérően fejlődött, de ugyanazokkal a szabályozási és működtetési problémákkal szembesülünk.

A párhuzamok nemcsak a fejlődés történetében érhetőek tetten, hanem a folyamatban lévő reformokban is. Egységesség és differenciáltság, kinevezés versus szerződés, munkaköri rendszer, munkaköri kataszter, stratégia emberierőforrás-gazdálkodás és létszámtervezés, utánpótlás, generációmenedzsment mind olyan témák, amelyek mindkét országban napirenden szerepelnek. Ugyanakkor még ezek a közös jellemzők sem indokolják önmagukban a téma jelentőségét. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy jelenleg mindkét ország közszolgálati rendszerére az átmenetiség a jellemző. Ez Franciaország esetében nem egyszerűen azt jelenti, hogy a karrierrendszer átalakul munkaköri rendszerré, és a folyamat félúton tart. Sőt egyáltalán nem ezt jelenti! Sokkal inkább igaz a „megszüntetve, megőrizve” jelleg, ami azt fejezi ki, hogy az állandóságot, kiszámíthatóságot egységesen biztosító szennyorítás összehangolható a munkakörökre épülő változással, rugalmassággal és specializálással. S a francia közszolgálati reform innentől kezdve válik igazán érdekessé a magyar szemlélő számára, mert az említett kétféle megközelítés összeegyeztetésének nehézségével magunk is évek óta küzdünk, s talán még mindig nem dőlt el igazán, hogy milyen irányba szeretnénk továbblépni. A francia tapasztalatok értékelése, egyes fejlesztések részleteibe való betekintés ennek eldöntéséhez adhat értékes segítséget.

2. ÁLLAMRÓL, KÖZÉRDEKRŐL VALLOTT FELFOGÁSOK HATÁSA A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉRE ÉS A KÖZSZOLGÁLAT KLASSZIKUS ALAPELVEI

A francia közszolgálat más országokat is inspirált. Ez azonban a legkevésbé jelenti azt, hogy a „francia út” valamiféle elméleti modellből indult volna ki. Más országokhoz hasonlóan itt

is a társadalmi, politikai, gazdasági környezet változásai befolyásolták, alakították a közszolgálat fejlődését.

A francia közjogi berendezkedés alapját képező köz- és a magánérdek szétválasztásának gyökerei egészen a 13–14. századig nyúlnak vissza, amikor Szép Fülöp VII. Bonifác pápával vívott hatalmi harcában kinyilvánította, hogy ő nem csupán Isten kegyelméből uralkodik, hanem saját autoritása van. Meg kell különböztetni a közjót szolgáló előjogok gyakorlását az egyének tevékenységétől, vagyis a közt a magántól. Szavait tettek is követték, létrehozta a Királyi Államtanácsot (*Conseil d'État du Roi*), hogy a királyság érdekeit érintő jogviták elbírálása kikerüljön a rendes bírósági hatáskorból (*juridictions ordinaires*). A következő uralkodók alatt is folytatódott a politikai hatalom szekularizációja (a 16. században a francia válik a közigazgatás hivatalos nyelvén a latin helyett), s főleg a regális funkciók gyakorlásával összefüggésben fejlődött a közigazgatás. Ennek egy újabb „leválás” adott lökést, nevezetesen az állam önállósodása az uralkodó személyétől. A monarchia fennmaradásának feltétele, hogy a király személye változhat ugyan, de az állam attól még tovább működik.¹ Ez a teória a 19. század végére válik valódi doktrínává.²

Az államot nem egyszerűen a magánérdekek felett álló döntőbíróként tekintették, hanem az egyéni érdekektől elkülönülő és azok felett álló igazságosság képviselőjének, aki egyedül képes arra, hogy a köz érdekében (*l'intérêt général*) ezt az igazságot érvényesítse. Ehhez viszont olyan előjogokra, felhatalmazásra van szüksége, amelyek biztosítják, hogy az állam minden körülmény között képes legyen küldetését teljesíteni, szükség esetén az akadályokat legyőzni, és ebben egyáltalán ne korlátozza saját személyi állományával való tárgyalási, megegyezési kényszer. Az állam munkáltatói szerepe nem különül el a közhatalmitól. A köztisztviselők nem egyszerűen munkavállalók, hanem szolgálatuk során magát az államot testesítik meg. S bár lehetnek személyes motivációik, reakcióik, ezek soha sem kerülhetnek szembe a közérdekkel. Ebben az értelemben az állami tevékenység eszközévé válnak.³

Ilyen körülmények között a közigazgatás nem egyszerűen egy közönséges foglalkozásként, hanem társadalmi funkcióként fejlődött. Ez a megkülönböztetés vezetett el a közszolgálat kasztosodásához. Tocqueville ezt így jellemzi: „A köztisztviselők már sajátos szellemiséggel, tradíciókkal, erénnyel, becsülettel, büszkeséggel rendelkező társadalmi osztályt képeznek. A létrejött és élő, új társadalom arisztokráciái. Heves ellenszenvet táplálnak velük szemben azok – nemesek és polgárok egyaránt –, akik rajtuk kívül is szeretnének a közügyekben részt venni. Ezek az önálló kezdeményezések bennük féltelmet keltenek. Kizárólagos szerepüket féltik, és szembe helyezkednek bármiféle versennyel.”⁴ A belterjesség egyéb

¹ XIV. Lajosnak tulajdonítják, a halottas ágyában elhangzott mondatot: «*Je me' n vais, mais l'État demeurera toujours.*» (Elmegyek, de az állam mindig fennmarad.)

² LE PORS, Anicet – AQCHIERI, Gérard: *La fonction publique du XXI siècle*, Éditions de l'Atelier, Paris, janvier 2015. Forrás: <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2016/03/24/regards-sur-lhistoire-de-la-fonction-publique-110/> (A letöltés ideje: 2017. 07. 28.).

³ GRÉGOIRE, Roger: *La fonction publique*, *Revue économique*, 1954/5-6, 26–27., 32.

⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de: *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1877, 91. Hivatkozik rá GRÉGOIRE: *i. m.*, 28.

kézzel fogható jelei is megmutatkoznak. Köztisztviselői dinasztikiak alakulnak, hivatalnoki családi tradíciók hagyományozódnak át, különösen a külügyi területen.

A köztisztviselők sajátos alávetettsége kihatott az állammal való kapcsolatuk jogi szabályozásának jellegére. Ennek egymással ellentétes jogdogmatikai megítélése nem a mai kor jellemzője, bármennyire is gyakran kerül ez a téma napirendre az állami szerepvállalás átalakulásával összefüggésben. A 19. század civil jogászai munkabérletként (*louage de service*) fogták fel a közszolgálatot is. Ezzel szemben a bírói jogalkalmazás nem követte ezt a tételt, és amellet foglalt állást, hogy a közintézmények és a saját személyi állományuk közötti viták a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak, mivel az általános jogi szabályozás (*droit commun*) elvei rájuk nem alkalmazhatóak. Később különbséget tettek a közhatalmi és a szervezet működtetését szolgáló feladatellátás között (*acte d'autorité, acte de gestion*). Berthélémy szerint csak az első esetben beszélhetünk különleges feladatellátásról, a közhatalom gyakorlásában való részvételtől, amelynek természetszerűleg nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra való felhatalmazást, hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg. Ezzel szemben a szervezet működtetéséhez szükséges feladatok olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben lehet megállapodni.⁵ S bár akkor ez a differenciálás komoly vitákat váltott ki, ma már talán a legelterjedtebb elv, ami alapján a közjogi szabályozás lebontása zajlik csaknem valamennyi fejlett államban, kialakítva egy vegyes szabályozási rendszert.⁶

Hozzáteszük, hogy napjainkban a hibrid jelleg nemcsak a közszolgálatot, hanem a közigazgatás egészét jellemzi. Ez annak köszönhető, hogy hosszú ideig a weberi ideál-típust követő közigazgatási szervek – szembesülve a nagyobb hatékonyság társadalmi elvárásával – szisztematikusan vették át – részben vagy egészben – a magánvállalatok működési módszereit és elveit („reengineering”, „benchmarking”, „total quality management”, „outsourcing”), ugyanakkor arra is törekedtek, hogy megőrizzék a bürokratikus értékeket. S bár úgy tűnik, hogy a New Public Management háttérbe szorulásával a közigazgatás megújulása nem a magánszféra inspirációjával fog történni, az új korszak elnevezései továbbra is valamiféle vegyes megoldásra utalnak (*post-bureaucratie, l'État néo-wébérien, new public service, public value management*).⁷

Ugyanakkor a vegyes megoldások talán a legkevésbé jellemzik Franciaországot. A szerződéses alkalmazásra ugyan itt is sor kerülhet közjogi (*contrat de droit public*) és magánjogi szerződéssel, de mindkettőre szigorú korlátozás vonatkozik.⁸ A kinevezés primátusa a szerződéssel szemben arra a máig erősen ható felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával

⁵ BERTHÉLEMY, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e ed. Paris, 1933, 56–59.

⁶ Csaknem mindenhol kialakul a szabályozás *duális* rendszere. Ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a szerződéses alkalmazásra is, s ezért a közjogi jogállás mellett megjelenik a magánjogi státusz is.

⁷ EMERY, Yves – GIAUQUE, David: *L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle. Introduction, Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 80, No. 1, 2014, 25–34., 26. Forrás: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2014-1-page-25.htm (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

⁸ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

való kapcsolatát teljesen uralma alatt tartja. Ez azt jelenti, hogy a jogviszony keletkezése nem a felek kölcsönös megegyezésén alapul, hanem a kinevezés elfogadásán, amelyet kérelmezni kell. A köztisztviselő egymaga nem szüntetheti meg a jogviszonyt, a lemondásához szükséges a lemondás elfogadása. S végül, ami talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját, a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az állam törvények, s egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amelyből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül. Ezt fejezi ki a jogalkotó, amikor kinyilvánítja: „*le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.*”⁹

A 19. század végére már kialakultak a közszolgálat elméleti alapjainak lerakásán fáradó egyetemi és egyéb szakmai műhelyek. Meghatározó tagjai közé tartozott Leon Duguit, aki a modern közjog alapvető fogalmaként definiálta a közszolgálatot mint közszolgáltatási tevékenységet (*services publics*). Véleménye szerint a közjogi gondolkodásban végbement mélyreható változás lényege, hogy a közjog már nem egy szuverén személyre alkalmazandó szabályok összessége, vagyis nem egy *szubjektív* jogi felhatalmazás arra, hogy a szuverén személy meghatározza kapcsolatát egy adott területen élő egyénnel és közösségekkel, valamint alattvalóival, hanem a közszolgáltatások szervezését, rendszeres, illetve megszakítások nélküli működtetését előíró szabályok összessége. Vagyis a kormányzókra (*gouvernants*) háruló legfőbb elvárás, amelyből minden más szabály ered a közszolgáltatások megszervezése, működtetésének ellenőrzése és megszakításának elkerülése. A közjog alapja már nem a szubjektív jogi alapozású felhatalmazás, hanem a közszolgáltatások szervezése és működtetése.¹⁰

Hauriou is hasonló következtetésre jutott. A kormányzók jogilag kötelesek a közszolgáltatások szervezését és működtetését biztosítani. Ennek érdekében törvényeket, szabályokat alkotnak, amelynek a sajátos karaktert a szabályozás célja adja. Ezeket a szabályokat senki sem sértheti meg: sem az egyének, akik csak a szabályoknak megfelelően vehetik igénybe a közszolgáltatásokat, sem a kormányzók és köztisztviselők, akik semmi olyat nem tehetnek, amely a törvényeknek megfelelő közszolgáltatások működtetését akadályozná. Ez alapján azt állíthatjuk, hogy a közszolgáltatások az *objektív* jog intézményei.¹¹

Duguit a közszolgáltatások objektív jellegén túlmenően még további két elemét különböztette meg az új rendszernek. A közszolgáltatások ellátásának *általános kötelezettségét*, illetve a közigazgatási aktusok *speciális közszolgáltatási célok által történő determinált-ságát*, mint közös jellemzőt. Az előbbi lényege, hogy a hatalmat birtokló kormányzók kötelessége, hogy bizonyos közszolgáltatásokat nyújtsanak a kormányzottak (*gouvernés*) részére, mert máskülönben azok nem fogják elfogadni az engedelmességet, s hatalmuk nem lesz fenntartható. Az utóbbi pedig azt jelenti, hogy nemcsak a közszolgáltatások, hanem

⁹ A köztisztviselő jogilag szabályozott státuszban áll. *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Article 4.*

¹⁰ DUGUIT, Léon: *Les transformations du droit public – Chapitre 2, Le Service Public.* Revue générale du droit online, 2014. numéro 17050. Forrás: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050 (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

¹¹ HAURIU, Maurice: *Droit administratif*, 5. édition, 1907. 1 et suiv. Principes de droit public, 1910. 124 et suiv.

a közigazgatási aktusok is sajátos karakterrel rendelkeznek, mivel közszolgáltatások szervezését, működtetését célozzák. S bár megkülönböztethetőek jogi vagy igazgatási-operatív jellegük alapján, mindkettő e közös célt szolgálja. S végül hozzátesszi, hogy a kormányzók és a köztisztviselők már nem szuverén hatalmat gyakorló gazdái az embereknek, nem egy impérium megtestesítői az alattvalókkal szemben, hanem a közösség ügyeinek intézői (*les gérants d'affaires de la collectivité*).¹²

A fenti gondolatmenet alapján megszülettek a közszolgálat később klasszikussá vált alapelvei. Az egyenlőség (*égalité*), amely a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést jelenti, és amelyből következik a köztisztviselőkkel szemben támasztott pártatlanság követelménye. A folyamatosság (*continuité*), amely a feladatellátás folyamatos fenntartását takarja, és lényegében az állam működésének a garanciája. Nem véletlen, hogy jóval később a *Conseil constitutionnel* alkotmányjogi elvnek minősítette (*principe constitutionnel*). Végül az alkalmazkodás (*adaptabilité*), amely a közszolgáltatások folyamatos működtetéséből következik, s amelyet a változó társadalmi, technológiai viszonyok között is biztosítani kell. A három alapelv mind a mai napig a legjelentősebb differenciáló tényező a közszolgálat jogi szabályozásában.

Legjobb példa erre a kinevezés egyoldalú módosítása, amely *idegen a szerződéses kapcsolatoktól*. Ennek alapja, hogy a *kinevezés* egy olyan *közjogi aktus*, amelynek tartalmát jogszabály, illetve az állami impériummal rendelkező és az állam képviseletében eljáró munkáltató egyoldalúan is alakíthatja. A klasszikus francia közjogi gondolkodók ennek legitimitását abban látták, hogy a közszolgálat folyamatosságát „minden áron” fenn kell tartani. Akár úgy is, hogy az állam egyoldalúan megváltoztassa a „szerződés” tartalmát (*l'exercice continu de cette mission doit être assuré «à tout prix»*).¹³

Itt jegyezzük meg, hogy lényegében Magyar is hasonló gondolatmenetet követett, amikor azt mondta, hogy a közhivatalnok kötelezettsége nemcsak a pontosan körülírt teendőkre és magatartásokra terjed ki, hanem a helyzetek és közszükségletek által megszabott szolgálatra, amelynek tartalma változó, előre nem is látható.

3. A FRANCIA MODELL ALAPINTÉZMÉNYEI MINT FEJLŐDÉST GÁTLÓ TÉNYEZŐK

A 20. század derekára teljessé váló francia modell legfontosabb elemei, amelyek később a rendszer alapintézményeivé váltak a 21. században már inkább akadályozzák, mint támogatják az állami működés átalakítását, korszerűsítését. Ezek közé tartozik a *corps*-ok rendszere, az *elmozdíthatatlanság* és a *besorolás elsődlegessége* a munkakörrel szemben.

¹² DUGUIT: *i. m.*

¹³ VEDEL, Georges – DELVOLVÉ, Pierre: *Droit administratif*, Presse Universitaire de France, Paris, 1958, 1110.

3.1. Közzolgálati korporációs rendszer

A francia modell szerinti karrierrendszer megteremtését többnyire Napóleonhoz kötik, mivel az ő nevéhez fűződik a modell leglényegesebb elemének, a korporációknak a kialakítása. Meggyőződése volt, hogy kizárólag a közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának ez az egyedüli eszköze. „*Olyan korporációt akarok, amelynek egyedüli ambíciója, hogy hasznos legyen és nincs más érdeke, mint a közérdek. Olyan szakmai testületet akarok, amelynek igazgatása és jogállása biztosítja, hogy soha ne tehesse rá senki könnyedén a kezét.*”¹⁴

A korporációs rendszer alapját a *corps*-ok képezik. Jelenleg mintegy 700 *corps* működik. Minden köztisztviselő a kinevezésével valamelyik *corps* tagjává válik. A *corps*-ok nemcsak speciális jogállással, hanem önálló szakmai, testületi identitással is rendelkeznek, s ez adja a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt (*l'esprit de corps*).¹⁵ Ez esetenként képes jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*-ok számára egységes kulturális, szakmai identitást teremteni, és de iure ugyan nem létező, de ténylegesen mégis fennálló egységes testületi szellemiséget kialakítani különböző *corps*-okhoz tartozó köztisztviselők között (*corps préfectoral*).¹⁶ Ugyanez fordítva is megnyilvánulhat azzal, hogy a közös szakmai, testületi identitás hiánya gyakorlatilag működésképtelenné teszi a *corps*-ot.¹⁷

A személyzeti munka a *corps*-ok rendszerében a besorolás körül szerveződik, és az automatikusan elvégzendő magasabb fokozatba sorolással, minősítéssel, a kapcsolódó munkavállalói érdekegyeztetéssel összefüggő adminisztratív teendők ellátását jelenti. S bár bizonyos mértékben, ebben a folyamatban is szerepet játszik az egyéni kompetenciák, igények figyelembe vétele, valójában a jogilag szabályozott, automatizált eljárásrendből hiányzik maga az ember, illetve az emberrel való foglalkozás, és emiatt inkább egy személytelen belső igazgatásnak tekinthető, amellyel szemben a legfőbb elvárás, a jogszabályok pontos végrehajtása. Ennek lenyomata a klasszikus HR-funkciókon is kirajzolódik. A minősítés, értékelés következmények nélküli formalitás. A tömegesen szervezett versenyvizsgák az érintett munkakörök céljait, követelményeit figyelmen kívül hagyó hatalmas gépezetek.¹⁸

A *corps*-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy jogi fikció, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*-ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak

¹⁴ PELET: *Opinions de Napoléon*, Paris, 1833, 162. Hivatkozik rá GRÉGOIRE: *i. m.*

¹⁵ KESSLER, Marie-Christine: Les grands corps de l'Etat Paris. In: Ed. EYMERI, Jean-Michel: *De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*, Presse de la FNSP, 1986, 9–11.; *Eipascopie*, 2002/2.

¹⁶ A *corps des préfets, corps des sous-préfets és a corps des administrateurs civils* köztisztviselőit köti össze egy erős közös értékrend.

¹⁷ A *corps interministériel des administrateurs civils* az önkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

¹⁸ POUCHARD, Marcel: L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 689–700.

a *corps*-nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.¹⁹ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról.

A *corps*-ok egy-egy sajátosan szabályozott karrierutat jelentenek. Minden egyes *corps*-nak speciális besorolási és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 700 *corps* ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar. Ha a magyar rendszer kategóriáiban gondolkodunk, akkor ez olyan lenne, mintha a képezési jogszabályunkban szereplő feladatköröket ellátó köztisztviselők önálló szakmai testületet képeznének, speciális besorolási és előmeneteli szabályokkal. Ilyen szabályozási környezetben nem meglepő, hogy a *corps*-ok rendszerének legsúlyosabb következménye a fragmentálódás, merevség és elszigeteltség, amelynek köszönhetően rendkívül nehéz az átjárás az egyes szakterületek között.

3.2. Elmozdíthatatlanság

A stabilitás mint a közzolgálat alapelve mélyen gyökerezik a társadalomban, amelynek történelmi és szociológiai okai vannak.

Az elmozdíthatatlanság deklarálásával már a 15. században találkozhatunk. XI. Lajos királyi pápensben kötelezte el magát, hogy csak abban az esetben helyez valaki mást hivatalba, ha az álláshely halál, lemondás, közös megegyezés vagy bíróság által megállapított hivatali visszaélés miatt üresedik meg. A királyi ígéret a közfunkciók pénzért való kiárusításával teljesedett ki olyannyira, hogy később a hivatalt öröklés útján hagyományozhatták tovább.²⁰ Tehát az elmozdíthatatlanság történelmi gyökerei egy közös jogügylet nyúlnak vissza, amelynek természetes része volt a funkció megtartásának garantálása. A későbbiekben a királyi adó-, vám- és egyéb bevételeket haszonbérbe vevő személyek (*fermiers*) alkalmazottainak (*commis*) védelme érdekében születtek – ma úgy mondánánk – státuszszabályok, legalábbis abban az értelemben, hogy királyi rendeletben (*ordonnance royale*), pápensben (*lettre patente*) formálisan is megfogalmazódtak bizonyos előjogok. Mentésültek a katonai szolgálat és adófizetés alól, fegyvert viselhettek, fizetésük mentesült a hitelezői követelések alól.²¹

Az elmozdíthatatlanság valósága nagy kataklizmák időszakában mutatkozott meg igazán. A Nagy Francia Forradalomkor a terror időszakáig a királyi tisztségviselők többsége hivatalában maradt, de még ezután is – közép- és alsóbb szinteken – a változatlanság volt a jellemző. Az 1770 és 1785 között közzolgálatba lépett köztisztviselők 40-50 év folyamatos szolgálat alapján mehettek később nyugdíjba.²² Hasonló folyamat zajlott le a fehérterror idején. A *Conseil d'État* Napóleon által kinevezett tagjai helyükön maradhattak,

¹⁹ *Livre blanc sur la fonction publique*, 104.

²⁰ GRÉGOIRE: *i. m.*, 44. A közhivatal örökölhetőségét az úgynevezett Paulette-adó megfizetése biztosította, amelyet 1604-ben IV. Henrik vezetett be. Ezt azoknak kellett megfizetniük, akik másvalakinek, például gyerekeknek szerették volna átengedni hivatalukat.

²¹ Uo., 46.

²² Uo., 45.

a császári prefektusok közül jó néhányan királyi prefektusok lettek. Az ezt követő társadalmi politikai viharok – 1848–1851 és 1870–1872 között – sem váltottak ki nagyobb mozgásokat a személyi állományon belül, mint amilyen megszokott volt „normális” körülmények között.

Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a közvélekedéssel szemben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető a létszámcsökkentés (*loi de dégageant des cadres*).²³ Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor. Ez ugyanakkor nem jelenti, hogy a közigazgatás létszámát ne érték volna kritikák. Látszólag a túlméretezett létszámot kérték számon, valójában azonban az állammal kapcsolatos súlyos politikai viták húzódtak meg a háttérben. A 19. században a royalisták szemében a köztisztviselők testesítették meg a köztársaságot, míg a köztársaságpártiak a restauráció szövetségeseit látták bennük. A létszám növekedése csak ürügyül szolgált arra, hogy az állam egyre növekvő szerepét és hatalmát támadják.

A Nagy Francia Forradalomtól a 19. század közepéig főként azt rótták fel, hogy a közigazgatás túlzott hatalmi befolyásra tett szert, és kilépve hagyományos szerepköréből önálló politikai tényezővé vált. A jelenséget leíró jól ismert fogalom – *bureaucratie* – már a 18. század közepén megszületett, de széles körben csak a forradalom után kezdtek rá hivatkozni. Ekkor még nem a túlzott létszáma, hanem az egyre növekvő hatalmi pozíciója miatt láttak veszélyt a bürokráciában, amely akár arra is képes, hogy akadályt gördítsen a közérdeket képviselő állammal szemben.²⁴

A bürokráciával szembeni kritika a 19. században megváltozott, köszönhetően a napóleoni szupermonarchiának, amelyben a közigazgatás hatalmi expanziója létszámának gyors növekedésével párosult. A mindenható állam elsősorban a mindenhol jelen lévő köztisztviselőkön keresztül vált egyre láthatóbbá, ezért az antietatisták rajtuk keresztül támadták a túlzott centralizációt, amely már gátolta a modern kormányzást. Az új rendszernek új nevet adtak: *fonctionnarisme*.²⁵

A közigazgatás létszáma különösen az első világháború alatt és után növekedett meg a háborús helyzet kezelésével, illetve az újjáépítéssel kapcsolatos többletfeladatok miatt. A '20-as években először került sor központilag elrendelt létszámcsökkentésre. Ezzel egy időben egy új igazgatási doktrína (*doctrine administrative*) került a viták középpontjába, amely a költségvetési takarékoság jegyében reális alternatívaként számolt a magán-szektor korszerű üzemvezetési módszereinek és eszközeinek átvételével (*industrialisation de l'État*), illetve bizonyos közfeladatok kiszervezésével (*désencombrement de l'État*). Mindezek ellenére a közigazgatás létszámát már soha nem sikerült az első világháború előtti

²³ Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely.

²⁴ RUIZ, Émilien: *Des économies très politiques*. *Cahiers d'histoire*, Revue d'histoire critique [En ligne], 2017, mis en ligne le 01 avril 2017, consulté le 20 août 2017. 134. Forrás: <http://chrhc.revues.org/5753> (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

²⁵ Uo., 134.

szintre csökkenteni, sőt a Vichy-korszak alatt a korábinál nagyobb mértékben növekedett az apparátus.²⁶

A létszám kérdése ma is napirenden szerepel. Nem véletlenül. A közszolgálat létszámaránya nemzetközi összehasonlításban is rendkívül jelentősnek mondható. Franciaország azon államok közé tartozik, ahol a közszféra súlya a legnagyobb. Az 5,4 millió köztisztviselő aktív munkavállalóhoz viszonyított aránya évek óta megközelíti a 22%-ot (2015: 21,4%).²⁷ A GDP-arányos közigazgatási költségek az összes OECD-ország közül itt a legmagasabbak (2016: 56,5%).²⁸ A nemrég bejelentett tervek szerint öt éven belül 500 ezer nyugdíjba vonuló köztisztviselő 120 ezer álláshelyét szüntetik meg.²⁹ Létszámleépítésről tehát most sincs szó, csupán a megüresedő álláshelyek befagyasztásáról.

Az álláshelyek egy részének zárolása azonban csak akkor lehet eredményes, ha ezzel párhuzamosan lehetővé válik a létszám arányosabb elosztása, racionalizálása, mivel a feladatok nem maradhatnak ellátatlanul. Ehhez viszont nagyobb mobilitásra, a személyi állomány kormányzati érdekből történő átirányítására van szükség.

Ennek felismerése vezette 2009-ben a kormányt arra, hogy bevezesse a *réorientation professionnelle* jogintézményét, amely rendkívül hasonlít a mi fogalmaink szerinti tartaléklállományhoz.³⁰ Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkakörének megszüntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ezalatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe, illetve a szakmai reorientációra abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnak csak továbbfoglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli köztéttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, és ne legyen sérelmes a családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti.

²⁶ Uo.

²⁷ OCDE: *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017, 97. Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

²⁸ Uo., 81.

²⁹ *Comment Macron veut-il moderniser l'administration?* Forrás: www.slate.fr/story/145410/leviers-nouveau-president-moderniser-l-administration (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.).

³⁰ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. A törvénymódosítás a Közpolitikák Általános Felülvizsgálatának programjához (*Révision Générale des Politiques Publiques*) kapcsolódóan született. A program a közkiadások és az államadósság csökkentése érdekében célul tűzte ki a létszám racionalizálását, ezért előírták, hogy a nyugdíjba vonulás miatt megüresedett három álláshelyből kettőt új felvétellel nem lehet betölteni, míg a hiányzó munkaerőt belső mobilitással lehet biztosítani. A létszámszámlát 2011–2013 között 100 ezer álláshely megszüntetését eredményezte. LAFARGE, François: La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité, *Revue française d'administration publique*, Vol. 136, No. 4, 2010, 755–774.; 764. Forrás: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.).

A törvénymódosítással, illetve a kapcsolódó végrehajtási rendelettel szemben azonban jelentős *szakszervezeti tiltakozás* indult,³¹ mert úgy gondolták, hogy a pártatlanság sérül a foglalkoztatási biztonság gyengülésével, illetve az új jogintézmény egyoldalú alkalmazásának feltételei oly mértékben tisztázatlanok, hogy emiatt növekszik az önkényesség kockázata. A komoly szakszervezeti támogatással 2012-ben hatalomra kerülő baloldal nem térhetett ki a szakszervezeti szövetségek követelése elől, és még ugyanabban az évben megszületett a döntés, valamint az inkriminált rendelkezések kikerültek a státusztörvényből.³²

Ugyanakkor elgondolkodtató a döntés indokolása. Eszerint a szabályozás nincs összhangban a szolgálatteljesítés szükségleteivel, mert nehézkes, alkalmazhatatlan, és a köztisztviselőket bizonytalan helyzetbe hozza. A jelenlegi jogállási szabályok e jogintézmény nélkül is kielégítően biztosítják a köztisztviselők továbbfoglalkoztatását munkakörük megszüntetése esetén.³³ Csak emlékeztetőül, mire is mondtak nemet az érdekvédők, és mit minősítettek alkalmazhatatlannak: személyes, szakmai fejlődési terv készítése; az egyéni kompetenciáknak leginkább megfelelő munkakörök, tevékenységtípusok összeállítása; továbbképzés; rendszeresen igénybe vehető, személyre szabott szakértői támogatás; továbbfoglalkoztatás lehetőségeinek folyamatos felkutatása. Úgy gondolom, hogy ezek a módszerek egytől egyig beleillenek egy modern HR-eszköztárba, ezért hiba volt negligálni azokat. Ugyanakkor – elvonatkoztatva a már említett politikai megfontolásoktól – jelen esetben a látszat ellenére talán nem is erről volt szó – még ha a kormányzati kommunikáció ezt is erősítette – hanem sokkal inkább arról a félelemtől, hogy egyrészt a személyügyi apparátus nem rendelkezik a korszerű HR-eszközök alkalmazásához szükséges profeszionalizmussal. Másrészt a hosszú évszázadok alatt kialakult, a tradíciók, előjogok fenntartását szolgáló, és a jogias, adminisztratív-szemléletet képviselő konzervatív szervezeti kultúra inkább ellenséges, mint támogató közeget teremtett volna a megvalósításhoz.

3.3. Besorolás versus munkakör

A karrier *versus* munkakör dilemmája foglalkoztatja leginkább a szakmai közvéleményt. Nem véletlenül, mivel a francia rendszer alaptétele a besorolás és a munkakör szétválasztása. Ez nemcsak egy teoretikus tétel, jogi körmönfonság,³⁴ hanem komoly gyakorlati jelentőséggel bíró premisszája a rendszernek. Kiemelt szerepét nagyon jól érzékelteti az 1834. évi május 19-i közszolgálati törvény, amelynek szellemisége ma is irányadónak tekinthető. Eszerint a besorolást a király adja a köztisztviselőnek, amely mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel szemben a munkakört a kormány határozza meg, de azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem

³¹ Décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'État.

³² Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

³³ Avis de Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État.

³⁴ POCHARD: *i. m.*, 689–700.

érinti a köztisztviselő jogviszonyát, besorolását. A köztisztviselő elbocsátásához nem elegendő egy munkáltatói intézkedés, ahhoz törvényt kell alkotni. Ez a korábban említett „*loi de dégagement des cadres*”. Ennek következtében a kormány szervezetalakítási szabadságához igazodóan a közigazgatás egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt és a besorolást törvény védi. Mindezek miatt a stabilitást a besorolás, míg a változást a munkakör testesíti meg a közgondolkodásban. A besorolás és a munkakör szétválasztása képezi a munkáltatói önkénnyel szembeni védelemnek az alapját.

A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is. Az illetmény három összetevőből áll: besorolási illetmény (*traitement indiciaire*), illetménykiegészítés (*complément indiciaire*) és pótlékok (*indemnités*). Az első a besorolás függvénye, és a teljes illetmény kb. 82%-át teszi ki. A második a besorolási illetmény bizonyos százaléka, például lakhatási támogatás (*indemnité de résidence*), családi pótlék (*supplément familial de traitement*) stb. Idetartozik még a betöltött munkakör sajátosságait, például nagyobb felelősséget elismerő juttatás (*nouvelle bonification indiciaire*), amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A harmadikként említett pótlékok *corps*-onként, besorolásonként különböznek, és egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.³⁵ A rendszeres díjazáson felül jutalom és prémium adható.

A mesterségesen kialakított besorolási osztályok, fokozatok szerinti illetmények egyfajta *absztrakciót* tükröznek, és emiatt általában egyrészt nem követik a munkaerőpiaci viszonyok változását, másrészt nem differenciálódnak a munkaköri sajátosságok szerint. A rendszer emiatt rugalmatlan, és nem motivál a jobb munkavégzésre.

4. KÍSÉRLET A MUNKAKÖRI ÉS A KARRIERRENDSZER ÖTVÖZÉSÉRE

A jelenlegi rendszer életbelépése óta a legjelentősebb reform javaslat, az úgynevezett *fehér könyv* (*Livre blanc sur la fonction publique*) 2008-ban látott napvilágot. Az időpont nem véletlen, mivel a pénzügyi, gazdasági válság ekkor kényszerítette ki, hogy a döntéshozók konkrét lépéseket tegyenek a versenyképesség lerontása nélkül hosszú távon finanszírozhatatlan közszektor gyökeres átalakítására. Jelentőségét az adta, hogy a közszolgálat alapintézményeit kívánta megváltoztatni, ha úgy tetszik eltörölni, s egy olyan rendszert bevezetni, amelyben a munkakör és a rugalmasság játszik központi szerepet.

A javasolt reformintézkedéseket végül nem valósították meg, amely döntően annak is volt köszönhető, hogy időközben a széles körű szakszervezeti támogatással rendelkező baloldali kormány került hatalomra. Ennek ellenére érdemes néhány részletére kitérni, két okból. Egyrészt a javasolt új konstrukció *vegyesen* alkalmazza a karrier- és munkaköri elemeket, és ennek módja különösen érdekes lehet számunkra, másrészt jó néhány

³⁵ *Livre blanc... i. m.*, 139.

HR-működést érintő javaslata – a terv kudarca ellenére – fokozatosan beépült a gyakorlatba, amely arra jó példa, hogy az előmeneteli és díjazási rendszer *strukturális átalakítása nélkül* hogyan tehető fokozatosan munkaköralapúvá a személyügyi tevékenység.

4.1. Diagnózis

Az anyagban megfogalmazott diagnózis kiindulópontja, hogy 10 éves időtávon belül mintegy 1,5 millió köztisztviselő utánpótlásáról kell gondoskodni az állam számára is egyre nagyobb versenyhelyzetet teremtő munkaerőpiacon. Ez a kihívás azonban nemcsak *kvantitatív* jellegű, hanem *kvalitatív* is. Nem pusztán arról van szó, hogy a közigazgatás képes-e pótolni a tömeges nyugdíjba vonulások miatti hiányt, hanem arról is, hogy az újonnan belépők felkészültsége, kompetenciája eléri-e azt a színvonalat, amely szükséges a közigazgatás megújításához, illetve a kitűzött feladatok professzionális végrehajtásához.³⁶

Az anyag részletesen sorra veszi a rendszer hatékonyságát lerontó diszfunkcionális elemeket. Az elmúlt 20 évben indult reformokat blokkoló korporatizmust, az ösztönzést, felelősségvállalást lerontó díjazási rendszert, a mobilitás hiányát – amely miatt a növekvő állami feladatokat sokszor nem a személyi állomány átcsoportosításával, a létszámstruktúra kiegyenlítését szolgáló racionalizálással, hanem a létszám növelésével oldották meg –, valamint a személyügyi tevékenység uniformizált jellegét. Ezek mind működési problémák, amelyek nem minőségi, hanem *hatékonysági krízist* okoznak. Ez azt jelenti, hogy első sorban nem a nyújtott szolgáltatások színvonalával, hanem a rendelkezésre álló humán erőforrás nem megfelelő felhasználásával van baj, amely ráadásul igen magas költség ráfordítással jár. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a hatékonysági válság később nem fordulhat át minőségi válsággá.³⁷

4.2. Corps-ok megszüntetése, valamint munkaköralapú besorolási, előmeneteli és díjazási rendszer

Az említett diszfunkciók közül az anyag legjelentősebb problémának a korporációs mechanizmust tekinti, amelynek orvoslására az anyag radikális megoldást javasol. Olyan megoldást, amely vegyesen tartalmazza a karrier- és a munkaköri elemeket. A karrier azonban – szemben a jelenlegi helyzettel – sokkal inkább a munkakörtől, mint a hagyományos besorolástól függ. Ehhez azonban meg kell szüntetni a *corps*-ok jelenlegi rendszerét, amelyhez vezető úton első lépés a *corps*-ok fúziója. Ehhez azt javasolja, hogy a mintegy 700 *corps*-ot korlátozott számú, speciális jogállású munkaköri osztályokba (*cadre statutaire, cadre d'emploi*) vonják össze. A specialitás – többek között – abban nyilvánulna meg,

³⁶ Uo., 96.

³⁷ Uo., 98.

hogy az adott osztályba való besorolás képzettségi és munkaköri feltételeit a jogszabály osztályonként eltérően állapítaná meg. Vagyis világosan látni lehetne, hogy milyen képzettséggel és munkakörrel kell rendelkezni az egyes osztályokba való besoroláshoz. Az új rendszerben ezért a képzettség és a ténylegesen betöltött funkció válik meghatározóvá. Ha megint csak a magyar kategóriákkal szeretnénk a lényegét megragadni, akkor leginkább azt a Hszt.³⁸ besorolási és előmeneteli struktúrájához lehetne hasonlítani, amelyben a besorolási kategóriák felelnek meg a munkaköri osztályoknak.

A munkaköri osztályokon túlmenően négy képzettségi kategóriát is javasol bevezetni az anyag. Az I. kategória a fizikai munkakörök ellátásához szükséges képzettséget (*certificat d'aptitude professionnelle, brevet d'études professionnelles*), a II. kategória az érettségit, a III. kategória az alapképzésben (*licence*), a IV. kategória a mesterképzésben megszerzhető képzettséget írta elő. Külön kategóriát hoznának létre a vezetők és a magánszférából érkező szakértők számára. Ebbe az V. kategóriába szerződéssel lehetne bekerülni és a vezetői funkció megszűnése esetén a köztisztviselő visszakerülne eredeti képzettségének megfelelő kategóriába. Mindegyik munkaköri osztályt valamelyik képzettségi kategóriába sorolnák, vagyis a munkaköri kategóriák is – hasonlóan a *corps*-okhoz – egy hierarchikus rendszert alkotnának.

A javaslat szerint az új illetményrendszer *vegyesen* épülne a besorolásra és a munkakörre. Az előbbit az új munkaköri osztályban szerzett besorolási fokozatától függően határoznák meg. Az utóbbi kizárólag a betöltött munkakör sajátosságait venné figyelembe. Összegét a munkáltató vezetője állapítaná meg munkakörértékelés (*cotation du poste*), valamint az előre meghatározott követelmények teljesítése alapján. Az első fix értéket jelentene, míg a második összege változó. Ez utóbbi maximális összegét külön megállapodásban rögzítenék (*covention d'affectation*). A megállapodás a munkaköri illetményen kívül tartalmazná a munkaköri feladatokat, célokat, elvárásokat, a munkakör betöltéséhez kapcsolódó képzési igényeket, etikai elvárásokat. A munkáltató a változó „kereseti elem” kifizetéséhez az irányítása alá tartozó köztisztviselőkre számított keret átlagával gazdálkodik. A munkakörhöz igazodó illetmény aránya elérné a 25%-ot.

A javasolt új rendszerben átértelmeződik a karriergondozás. A hagyományos felfogás szerint a karriercél a magasabb besorolási fokozat elérése, illetve magasabb hierarchiájú *corps*-ba való belépés (*concours interne*). Az előmenetelhez meg kell szerezni az előírt szolgálati időt, illetve teljesíteni kell a szükséges vizsgát (*examen professionnel*). Ebben a szisztémában a munkakörnek, illetve a munkaköri követelmények és a köztisztviselő személyes kompetenciái közötti összhang megteremtésének egyáltalán nincs szerepe. Az új szisztémában az előmenetelt két tényező határozná meg, az egyéni értékelés és a munkakör. A magas felelősséggel vagy nehéz munkakörülményekkel járó munkakörök betöltése gyorsított előmenetelre adna lehetőséget. A magasabb munkaköri osztályba sorolást kompetenciáértékelés alapozná meg (*bilan de compétences*).³⁹

³⁸ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

³⁹ *Livre blanc... i. m.*, 137–138.

4.3. Elmozdíthatatlanság helyett rugalmas megszüntetés és létszámtervezés

A javasolt új rendszerben a munkakörbe történő beosztást csak jogszabályban felsorolt esetekben lehet megszüntetni:

- köztisztviselő kérelmére (legalább 3 hónappal korábban be kell jelenteni);
- munkáltató egyoldalúan (szakmai vétség, elégtelen munkavégzés);
- hivatali érdekből történő áthelyezés (*mutation d'office dans l'intérêt du service*).⁴⁰

Külön eljárási rend szerint kezelnék a *strukturális okok*, illetve a szakmai elégtelenség miatti foglalkoztatás megszüntetését. Az előbbi esetben arról van szó, hogy a közigazgatás nem tudja a köztisztviselőt tovább foglalkoztatni az eredeti munkakörében, és ilyenkor három hónapon belül legalább két másik munkakört kell felajánlania, ha a köztisztviselő nem fogadja el a felajánlott munkaköröket, vagy nincs másik felajánlható munkakör, megindul a köztisztviselő *szakmai reorientációja*, amelyről korábban már szó volt. Ha a köztisztviselő munkája nem megfelelő, szakmailag elégtelen, akkor a fegyelmi eljáráshoz hasonló eljárás keretében megszüntetik a jogviszonyát. Erre egyébként már jelenleg is van lehetőség, de a szabályt gyakorlatilag nem alkalmazzák.⁴¹

Ahhoz, hogy a közszolgálat alkalmazkodni tudjon (*adaptabilité*) a környezet változásaihoz, tervezni kell a létszámot és a munkaköri kompetenciákat az előrejelezhető változásokhoz igazodóan. Az ezt szolgáló létszám-, munkakör- és kompetenciatervezési rendszer (*gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences: GPEEC*), valamint a munkaköri kataszter (*répertoire des métiers*) már széles körben alkalmazott eszközök. Az anyag javasolja, hogy készüljön elemzés a közép- és hosszú távon felmerülő kompetenciaigényekről, hangolják össze a három közszolgálati alrendszer munkaköri kataszterét, illetve az egyes munkáltatók – megfelelő módszertani támogatással – készítsék el a munkakörértékeléseket, amelyek lehetővé teszi a munkaköralapú díjazást.

4.4. Szerződéses alkalmazás kiterjesztése és kollektív szerződés bevezetése

A *kinevezés versus szerződés* folyamatosan felveti, hogy indokolt-e elkülöníteni a közszolgálatot. A *fehér könyv* is megfogalmazza ezt a dilemmát. A könyv szerzői szerint stigmaként viseli magán a közszolgálat, hogy különös védeltséget élvez a globalizáció, a pénzügyi, gazdasági válság kockázataival szemben, míg a magánszféra, a társadalom többi része ebben nem részesül, de ez fordítva is igaz, a gazdasági fellendülés hasznaitól is el van zárva.⁴² Kockázatos ez a kettéválasztás, sem a közszolgálat, sem pedig a civil társadalom érdekeit nem szolgálja.

⁴⁰ Uo., 130.

⁴¹ Uo., 131.

⁴² Uo., 100.

Ugyanakkor a szerzők *nem a jogi egységesítésben* látják a megoldást, annak ellenére, hogy erre több külföldi példa is felhozható. Véleményük szerint nem az a valódi kérdés, hogy közjogi vagy magánjogi keretek között szabályozzák-e a köztisztviselők jogállását, hanem az, hogy *milyen tartalommal és módszerekkel* történik a humán erőforrás felhasználása, beszélhetünk-e tudatos és felelős emberierőforrás-gazdálkodásról. A valódi kihívás, hogy függetlenül a szabályozás jellegétől kialakítható legyen mindkét fél – munkáltató, munkavállaló – legitimnek tekinthető érdekei közötti egyensúly. A köztisztviselőnek ahhoz fűződik társadalmilag is acceptálható érdeke, hogy karrierje során vegyék figyelembe egyéni szakmai kompetenciáit és ambícióit, míg a munkáltató abban érdekelt, hogy rendelkezzen azokkal a rugalmas eszközökkel, amelyek folyamatosan biztosítják számára a feladat ellátásához szükséges, megfelelő mennyiségű és minőségű humán erőforrást.⁴³

A fehér könyv szerzőinek álláspontja rendkívül pragmatikus. Azzal, hogy „átlépik” a kinevezés versus szerződés kérdését, azt fejezik ki, hogy ne „ragadjunk le” olyan kérdéseknél, amelyekre nem lehet elvi megoldást találni. Ha figyelembe vesszük a szerződéses alkalmazás sajátosságait Franciaországban, akkor úgy gondolom, van némi alapja ennek a gondolkodásnak. A jogi szabályozás szigorú korlátokhoz köti a szerződést. Külön jogszabály sorolja fel az érintett szerveket, ahol bizonyos álláshelyeket szerződéssel is be lehet tölteni.⁴⁴ A jogi szabályozásban csak olyan álláshelyek szerepelhetnek, amelyek megfelelnek a szerződéses alkalmazás feltételeinek, ellenkező esetben a *Conseil d’Etat* megsemmisítheti a jogszabályi rendelkezést. A szigorú korlátok ellenére a személyi állomány több mint 20%-át alkalmazzák szerződéssel. Van olyan tárca, ahol ez az arány az 50%-ot is meghaladja, de még a hadseregben is hasonló aránnyal találkozunk.⁴⁵

Ugyanakkor – teszük hozzá a fehér könyv szerzői –, ha el is fogadjuk, hogy nem lehet elvi alapon kialakítani a duális rendszert, ez még nem jelenti azt, hogy elfogadjuk a rendezetlenséget. Olyan szabályozásra van szükség, amely nem egymással szemben, hanem egymás kiegészítéseként határozza meg a két jogintézményt.

A fehér könyv javaslata szerint a közhatalmi tevékenységgel járó munkakört – fő szabályként – továbbra is kinevezéssel lehet betölteni, de kiegészítő jelleggel sor kerülhet közszolgálati szerződés (*contrat de droit public*) alkalmazására is. Minden más pozícióba – fő szabályként – szintén csak kinevezni lehet, de kiegészítő jelleggel munkaszerződést is lehet kötni. A kiegészítő jelleg azokat az eseteket takarja, amikor a rugalmasság a közszolgálat alkalmazkodását, illetve folyamatos működésének fenntartását szolgálja. Ezek a következők:

⁴³ *Livre blanc... i. m.*, 101.

⁴⁴ Décret n°84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l’Etat prévue au 3° de l’article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat.

⁴⁵ *Livre blanc... i. m.*, 102., 109.

- alkalmoszerűen felmerülő igények: például szezonálisan megnövekedő munkateher, vagy a munkaképesség átmeneti hiánya miatti helyettesítés;
- hosszú távú karrierperspektíva hiánya: bizonyos esetekben a kimagasló fizikai igénybevétel miatt nincs lehetőség évtizedeken keresztül valakit szolgálatban tartani, például a hadseregben;
- pontosan definiálható, a közszolgálatban ritkán előforduló technikai kompetenciák iránti igény: strukturális vagy konjunkturális okai lehetnek annak, hogy bizonyos szakértelmet nem lehet a hagyományos módszerekkel megszerezni;
- a közszolgálat és a magánszféra közötti mobilitás elősegítése: a munkaerőpiaci versenynek leginkább kitett szakképzettség, szakmai tapasztalat megszerzése, illetve megtartása indokolja a rugalmasságot;
- bizonyos társadalmi csoportok belépésének támogatása: ma már általánosan elfogadott, hogy a közigazgatás akkor tud „közelebb kerülni” a helyi lakosság igényeihez, ha leképezi a mikrokörnyezet társadalmi összetételét, vagyis olyan személyek is találhatóak az apparátusban, akik ebből a környezetből érkeznek, s mint ilyenek jól ismerik az emberek problémáit. Ezt az igényt szintén csak rugalmas eszközökkel lehet kielégíteni.⁴⁶

A javaslatok azonban itt nem álltak meg, megfogalmazódott a *kollektív szerződés* bevezetésének igénye is, elsősorban a szerződéses állomány tekintetében, de a kollektív tárgyalásokat a kinevezett köztisztviselőkre is kiterjesztené a jogviszony materiális jellegű elemeivel kapcsolatban (munkaidő, díjazás, képzés stb.) Ehhez át kell alakítani az érdekegyeztetés rendszerét is, meg kell teremteni a kollektív tárgyalások fórumrendszerét.

5. VISSZATÉRÉS A GYÖKEREKHEZ?

A fehér könyvben foglaltakat – mint ahogy korábban említettem – végül nem valósították meg. Ebben szerepet játszott, hogy egyrészt a politika nem vállalta fel a változásokkal szükségszerűen együtt járó konfliktusokat, másrészt időközben megváltozott a kormány politikai színezete. A hatalomra kerülő baloldali kormányt támogató szakszervezetekkel szemben nem lehetett megvalósítani a közszolgálat alapintézményeit átalakító reformot, amely nagyobb mozgásteret engedett volna a közigazgatásnak mint munkáltatónak a közszféra szerkezeti átalakításához.

Új stratégia⁴⁷ született a közszolgálat megreformálására, amely a fehér könyvben meghatározott legfontosabb kérdésekben visszalépést hozott, illetve az 1946-ban lefektetett alapok megerősítését jelentette.⁴⁸

⁴⁶ *Livre blanc... i. m.*, 111–112.

⁴⁷ *Rapport sur la fonction publique* présenté par Bernard PÉCHEUR, Président de section au Conseil d'Etat, 2013.

⁴⁸ Az 1946. október 19-i státusztörvény az alapja a modernkori közszolgálat szabályozásának. Azokat az alapelveket fogalmazta meg, amelyeket a későbbi szabályozások is megőriztek. Ugyanakkor a szabályozás csak az ál-

A stratégia legfontosabb megállapítása, hogy a francia közszolgálat továbbra is speciális státuszra, karrierrendszerre és egységes szabályozásra kell hogy épüljön, mert ez a választás ma is helytálló. A tradíció, a köztisztviselők erős kötődése a státuszhoz, a karrierintézményeket megőrző ciklusokon átívelő politikai konszenzus, valamint az a körülmény, hogy az EU-tagállamok többségében tiszta vagy vegyes formában, még mindig karrierelvek szerint működik a közszolgálat, ezt a választást erősíti meg.⁴⁹

A speciális státusz megszüntetése és a közszolgálati alkalmazás szerződéses alapokra helyezése olyan „előnyökkel” járna, amelyek inkább csak elméletiek, illetve nem valósak. A strukturális okok miatti létszámcsökkenésre és elbocsátásra már a jelenlegi jogi keretek között is lehetőség van (*loi de dégagement des cadres*), ezért az általános munkajogi szabályok nem hoznának nagyobb rugalmasságot. A szabályozás egységesítésétől várt nagyobb mobilitás a magán- és a közszektor között sem következne be, mert az egységes szabályozás ellenére a két szektor közötti szervezeti, működési és kulturális különbségek továbbra is fennmaradnának. A közszolgálati professzionalizmus ugyanis azt jelenti, hogy a speciális közszolgálati feladatokra választják ki, illetve képzik a személyi állományt. Ez a specialitás a státusz egységesítésével még nem fog megszűnni. S végül a szerződéses alkalmazás olyan személyzeti igazgatási eszközöktől (például egyoldalú munkakör-módosítás, kötelező „át-helyezés”) fosztaná meg a közizgatást, amelyek idegenek a szerződéses kapcsolatoktól.⁵⁰

A stratégia a *vegyes rendszerrel* sem ért egyet. Visszaül a fehér könyvre, hogy nincsenek elvi alapjai a kinevezés és szerződés közötti elhatárolásnak. A kinevezés korlátozása a regális funkciókra azzal járna, hogy mintegy 4,5 millió köztisztviselőnek szűnne meg a speciális státusza, vagyis a létszám csaknem 90%-át „szerveznék ki”. A német modell szerinti kettéosztást sem tartja kivitelezhetőnek, mert blokkosítja az állományt, s a kétféle jogállás „együttélése” ugyanazon szervezetnél akadályozza az egységes működést, a rendszeren belüli mobilitást.⁵¹

Mindezek alapján a szerződéses alkalmazás csak kivételes lehet a közszolgálatban, ezért meg kell szüntetni az egyre növekvő tendenciáját.

A stratégia a felől sem hagy semmi kétséget, hogy a karrierrendszer logikájának kell érvényesülnie a munkaköri gondolkodással szemben, amely azt is jelenti, hogy a besorolás és a munkakör szétválasztásának garanciái továbbra is sérthetetlenek. Az életpályának az érdemre és a megszerzett tapasztalatokra kell épülnie. Ebben a rendszerben a képzés mint előmeneteli feltétel kulcsszerepet játszik. Csak a hosszú távú karrier lehetőségétől várható a tartós elköteleződés, amely nem gyengesége, hanem erőssége a francia közszolgálatnak.⁵²

lami köztisztviselőkre vonatkozott. A jelenleg hatályos törvény tovább finomította az alapkonceptiót, és a rendelkezéseket egyformán kiterjesztette az állami (*fonction publique d'État*), önkormányzati (*fonction publique territoriale*) és egészségügyi (*fonction publique hospitalière*) köztisztviselőkre.

⁴⁹ Uo., 66.

⁵⁰ Uo., 67.

⁵¹ Uo., 68–69.

⁵² Uo., 71.

Bár a stratégia számúzta a munkaköri szemléletet a jogi szabályozásból, a munkaköri gondolkodás egyre nagyobb teret nyert a HR működésében.

6. STRATÉGIAI HUMÁNERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS

6.1. Fejlődési szakaszok

A francia közszolgálat működtetésének munkakör- és stratégiai alapúvá tétele már egy régóta tartó folyamat. Három, egymásra épülő fejlődési szakaszon ment keresztül.

Időben először a személyügyi igazgatás (*gestion administrative des personnels*, rövidítve: GAP) alakult ki, amely egyidős a *corps*-ok rendszerével. A jogszabályok által meghatározott munkáltatói intézkedések meghozatalával kapcsolatos előkészítési és végrehajtási eljárások működtetését jelenti (besorolás, minősítés, áthelyezés stb.).

A hosszú távú létszámtervezés iránti igény hozta létre a létszám-, munkakör- és kompetenciamenedzsment-rendszert (*gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*, rövidítve: GPEEC), amely több évre szólóan biztosítja:

- a szervezet adott időpontban aktuális létszámának, munkaköreinek és kompetenciáinak leírását,
- mindezek rövid, közép-, illetve hosszú távú tervezését;
- a létszámmal, a munkakörökkel, illetve a kompetenciákkal kapcsolatos igények vizsgálatát és a stratégiai fejlesztési célok meghatározását, valamint
- a rendelkezésre álló erőforrások és a szervezet jövőbeni igényei közötti eltérések elemzését;
- a létszámtervezésének összekapcsolását a stratégiai célokkal a stratégiai emberierőforrás-menedzsment (*gestion prévisionnelle des ressources humaines*, rövidítve: GPRH) biztosítja, amely
- a szervezetrendszer, a feladatok és az erőforrások előrelátható fejlődését figyelembe vevő HR-politika stratégiai célkitűzéseire, valamint a GPEEC kvalitatív és kvantitatív adatainak elemzésére épül;
- lehetővé teszi a GAP körébe tartozó munkáltatói intézkedések tervezését, mint például besorolás, képzés, kiválasztás, díjazás stb.⁵³

A GPRH jelentősége különösen a változó szervezeti és működési környezetben mutatkozik meg (például a kormányzati struktúra átszervezése esetén), mert lehetővé teszi a HR-gazdálkodás alkalmazkodását a változó szakpolitikai stratégiákhoz. A változások a munkakerő átcsoportosítását teszik szükségessé. Bizonyos területeken többletigényt támasztanak, míg máshol leépítéssel járnak. Bármelyik módját is válasszuk az igények kielégítésének

⁵³ *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016. 9–10.

(mobilitás, kiválasztás, továbbképzés), ismernünk kell a szervezet közép- és hosszú távú, valamint az egyének fejlesztési igényeit. A GPRH ennek megismeréséhez nyújt támogatást.⁵⁴

A GPRH valójában egy kockázatkezelési rendszer, amely felméri a szervezeti és egyéni szintű kockázatokat, ha szervezeti és egyéni igények kielégítése elmarad. Így például bizonyos kockázatot jelent, ha a feladatok ellátatlanul maradnak (akár mennyiségi vagy minőségi hiány következtében), illetve ha az egyén képességeinek kihasználatlansága miatt alulmotiválttá válik.

Minden olyan tény, körülmény kockázatnak tekinthető, amely hátrányosan érinti a feladatok ellátására létrehozott szervezet kapacitását, valamint céljainak elérését. A rendszer nemcsak kimutatja a kockázatokat, hanem azok között – bekövetkezésük valószínűsége, valamint hatásuk alapján – prioritási sorrendet is felállít.

A személyügyi tevékenység fentiekben bemutatott fejlődése azonban nem jelenti az egyes „minőségi szintek” meghaladását, s bármelyik tevékenységtípus szükségtelessé válását. S bár mindhárom tevékenységnek önálló célja van, egymásra épülnek, illetve egymást kiegészítik. Koherens, egységes rendszerük valamennyi HR-folyamatot teljeskörűen átfogja (*missions-processus de la gestion des ressources humaines*).

A stratégiai HR-menedzsment nélkülözhetetlen eleme a munkakör. Már a '90-es évek elején nyilvánvalóvá vált, hogy a tervezéshez nem elegendő a státuszszabályokból folyó előmeneteli jogok és kötelezettségek figyelembe vétele, hanem szükség van a feladatok és a munkakörök jobb megismerésére is. Ehhez viszont ki kellett alakítani azt az egységes módszert, amelynek segítségével összehasonlíthatóvá tehetőek a munkakörök.⁵⁵

Az ezredfordulóra elkészült a tervszerű HR-gazdálkodás első módszertani útmutatója, és 2005-ben összeállították a referenciamunkakörök (*emploi-référence*) első kataszterét (*répertoire interministériel des métiers de l'Etat: RIM*), amely alapját képezi a munkakör-alapú, stratégiai emberierőforrás-gazdálkodásnak. Egységes eszközt nyújtott a munkakörök „elemzéséhez” és kategorizálásához, illetve segítette az egymáshoz közel álló, de különböző minisztériumoknál kialakított munkakörök azonosítását, s így megteremtette a minisztériumok közötti mobilitás, átjárhatóság előfeltételét.

Kétféle munkakört érintett különösen. Az úgynevezett támogató munkaköröket (*fonctions-supports*), illetve azokat, amelyek betöltéséhez ugyan más és más technikai ismeretre van szükség, de hasonló szociális kompetenciákra (például valamely szakterület felügyelete, ellenőrzése).⁵⁶

⁵⁴ Uo., 12.

⁵⁵ JEANNOT, Gilles: De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires: la progressive émergence de la notion de «métier» dans la fonction publique d'Etat en France, *Revue française d'administration publique*, Vol. 116, No. 4, 2005, 595–608., 596.

⁵⁶ Uo., 604.

A munkaköralapú HR-gazdálkodás útjára elsőként a Honvédelmi Minisztérium lépett. Ennek két oka volt. Egyrészt a személyi állomány erős földrajzi mobilitása miatt tervezni kellett az utánpótlást, s ez a munka összetettségét, módszerét tekintve meghaladta a nyugdíjazás miatt kieső köztisztviselők pótlásához szükséges rutinszerű tervezés kereteit. Másrészt a hivatásos állomány egyes tagjainak fizikai, egészségügyi vagy karrierbeli okok miatti „civilizáció” megkövetelte, hogy erre a célra civil munkaköröket alakítsanak ki és fenntartsanak. Ilyen körülmények között megkerülhetlenné vált a munkakörök tervezése.⁵⁷

A munkakörközpontú szemlélet elindításában jelentős szerepet játszott a *Conseil d'Etat* egy 2003-ban közzé tett jelentése is.⁵⁸ Eszerint a közszolgálati reform központi kérdése, hogy rendelkezésre álljanak azok a keretek, amelyek biztosítják a humán erőforrás, a feladatok, a munkakörök, illetve a szakképzettségek egymáshoz kapcsolását.⁵⁹ A jelentés többször is hangsúlyozza a munkaköri profilok jelentőségét a munkaköri követelmények és a kiválasztott személyek kompetenciái közötti kapcsolat megteremtésében.⁶⁰ Ebben az anyagban fogalmazódott meg először – a fehér könyvben már említett – a köztisztviselő és a munkáltató közötti munkaköri megállapodás (*contrat d'affectation sur emploi*) gondolata, amely lényegében vegyes jellegűvé tenné a köztisztviselő és a munkáltató közötti jogi kapcsolatot, mivel a normatív szabályok mellett egyéni megállapodás is tartalmazna olyan rendelkezést, amely foglalkoztatási feltételek szabályozására vonatkozna.

6.2. Stratégiai tervezés folyamata és a tervezés eszközei

A GPRH folyamatának öt szakasza különböztethető meg: rendelkezésre álló humán erőforrás felmérése, természetes fejlődésének előrejelzése, stratégiai célokhoz kapcsolódó humán erőforrás igény meghatározása, jövőbeni humán erőforrás és a humán erőforrás-igény közötti különbség diagnózisa, HR-akciótervek, visszacsatolás.⁶¹

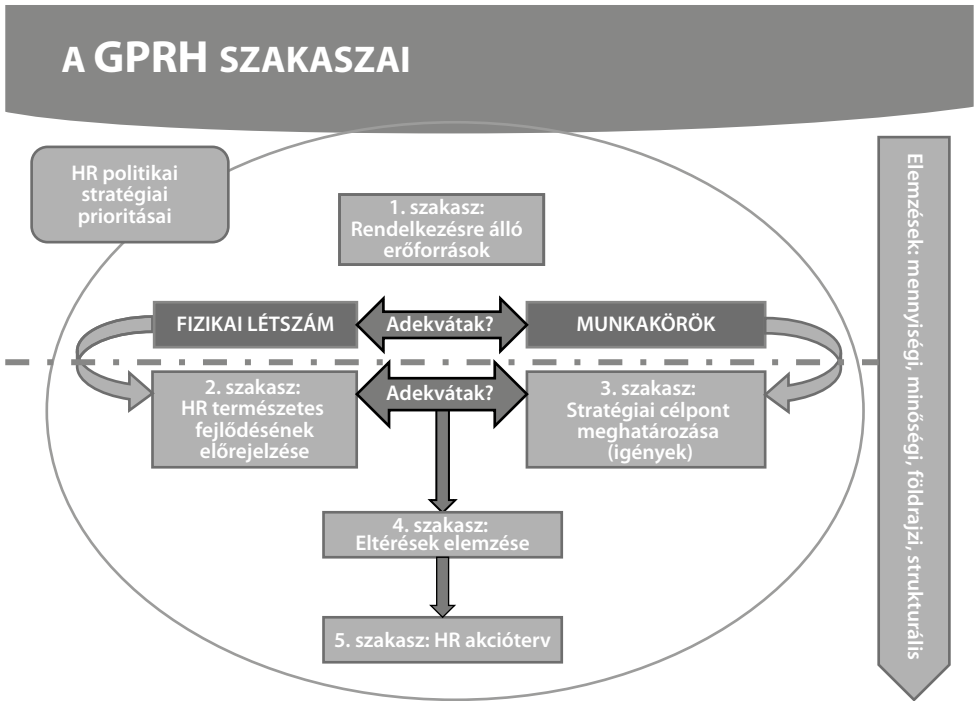
⁵⁷ Uo., 600.

⁵⁸ Conseil d'État: Perspectives pour la fonction publique. In: *Rapport public 2003. La documentation française*, 2004. 229–386.

⁵⁹ Uo., 302.

⁶⁰ Uo., 303.

⁶¹ *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016, 31–38. Lásd még HAZAFI Zoltán: A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2, 48–83.



1. ábra • A GPRH szakaszai

(Forrás: saját szerkesztés a hivatkozott szakirodalmak alapján.)

A GPRH eredményes működtetése azonban nagy mennyiségű és összetett adatokat, információkat igényel a személyi állományról és a munkakörökről egyaránt. Ennek kielégítését szolgálják a minisztériumokban az egyes személyügyi tevékenységekhez (például személyügyi alapnyilvántartás, továbbképzés, illetményi számfejtés, kiválasztás stb.) kapcsolódó személyügyi adatbázisok. Korábban ezek önállóan, egymástól elszigetelten működtek, később azonban az egyes rendszerek interoperabilitásának megteremtésével integrált rendszerré kapcsolódtak össze, külön erre a feladatra felállított központi hivatal (*Centre Interministériel de Services Informatiques en matière de Ressources Humaines*, a továbbiakban: CISRIH) közreműködésével. Ennek eredményeként olyan modulszerűen felépülő, integrált emberierőforrás-gazdálkodási információs rendszerek (*systèmes d'information sur les ressources humaines*) jöttek létre a minisztériumokban, amelyek központjában a személyügyi alapnyilvántartás áll. Ebből szolgálják ki magukat az egyes modulok, és veszik át a számukra szükséges adatokat. Így a személyügyi adatok rögzítésére, kezelésére,

aktualizálására egy helyen kerül sor, és a különböző adatigények kielégítése egységesen, ugyanabból az adatbázisból történik.⁶²

A GPRH működtetését különböző eszközök támogatják: munkaköri kataszterek, összkormányzati munkaköri kompetencia szótár (*Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'Etat*, a továbbiakban: DICo), munkaköri megfeleltetési táblák (*tables de correspondance des métiers*), kritikus kompetenciák azonosításának eszközei (*outils d'identification des compétences critiques*).⁶³

A munkakörök egységes nyilvántartása, osztályozása, karbantartása több szinten kezelt, egymásra épülő kataszterekből áll. A tényleges munkakörök kialakítása a minisztériumok szintjén történik. A szervezeti egységek készítik el a munkaköri leírásokat (*Répertoire des fiches de poste*, a továbbiakban: RFP), amelyek figyelembevételével, az egymással rokon munkaköröket a minisztérium szintjén úgynevezett munkakörtípusokba sorolják (*Répertoire ministériel des emplois*, a továbbiakban: RME). A minisztériumi munkakörtípusok egységesítését az úgynevezett összkormányzati munkaköri kataszter (*Répertoire interministériel des métiers de l'Etat*, a továbbiakban: RIME) segítségével biztosítják. A RIME kataszterben nem valóságos, hanem úgynevezett *referencia-munkakörök* szerepelnek, amelyeket minisztériumi szakértőkből álló munkacsoport dolgozott ki a feladatok, tevékenységek szempontjából egymáshoz közel álló munkakörök jellemzői alapján. Tehát egy referencia-munkakör több közös jellemzővel rendelkező munkakört (ezek együttesen munkakörtípusok) fog át. A kataszter jelenleg 261 referencia-munkakört tartalmaz, de számuk rendszeresen változik, attól függően, hogy újat hoznak létre vagy régít megszüntetnek. A referencia-munkaköröket funkcionális területenként (*domaines fonctionnels*) csoportosították, amelynek köszönhetően egy csoportba kerültek az ugyanazt az állami funkciót szolgálók. Pillanatnyilag 26 funkcionális területet különböztetnek meg, három kategória szerint: stratégiai, operatív, támogató funkció.⁶⁴

Stratégiai funkcionális terület: közpolitikák kidolgozása és irányítása, valamint közpolitikák elemzése, értékelése. Ide azok a referencia-munkakörök tartoznak, amelyek célja, hogy meghatározzák, irányítsák, megvalósítsák a szakpolitikákat kormányzati szervezeti keretek között. Ilyen például a szakértő-tanácsadói (*conseiller-expert*) referencia-munkakör, amelynek betöltője, független és megbízható szakvéleményt ad – akár saját kezdeményezésre is – speciális jogi, költségvetési vagy egyéb szakterületen a döntéshozó számára, hogy az teljes körű rálátással rendelkezzen a szakterület összefüggéseiről, perspektíváiról, valamint tervezett döntésének lehetséges következményeiről.

A referencia-munkakör főbb tevékenységei: a szükséges információk felkutatása és felhasználása, környezet és szakpolitika elemzése, diagnózis készítése, a civil társadalom folyamatos figyelemmel kísérése, stratégiai javaslatok készítése, kellően megindokolt javaslat készítése stratégiai irányokra, lehetséges alternatívák és következmények bemutatásával, kapcsolattartás a közhatalom képviselőivel, a köz- és magánszektor vezetőivel.

⁶² *La gestion prévisionnelle... i. m.*, 41–42.

⁶³ Uo., 47.

⁶⁴ Uo.

Ehhez a következő kompetenciákra van szükség: komplex anyagok áttanulmányozása, szintetizálása, felhasználása, innovatív és tartós megoldások kidolgozása, megvalósításuk előfeltételeinek meghatározása, társadalom- és gazdaságpolitikai kérdések jelentőségének felismerése, kezdeményezés érzékeny és sürgető megoldást igénylő kérdésekben, felelősségvállalás, intellektuális függetlenség, írásbeli és szóbeli kifejezőkészség. A munkakör betöltéséhez szükséges szakmai elvárások: interdiszciplináris ismeretek, szakterületének ismeretei, vállalkozások, közintézmények működésének, szakszervezetek működésének ismerete, angol nyelvtudás.⁶⁵

17 operatív funkcionális területet különböztetnek meg: ezek közé tartozik például a diplomácia, biztonság, védelem, igazságszolgáltatás, közoktatás, szakképzés, felsőoktatás, kutatás stb.

A referencia-munkakörök egyúttal igazodási pontot is jelentenek ahhoz, hogy a minisztériumok a saját valós munkaköreikből összeállított munkakörtípusokat besorolják az egyes referencia-munkakörökhez. Így a tényleges elnevezéstől függetlenül, részletes vizsgálat nélkül összkormányzati szinten kialakítható egy olyan egységes munkaköri kataszter, amely valamennyi munkakört tartalmazza.

7. TANULSÁGOK

A fehér könyvben szereplő radikális átalakítási tervek a politikai, gazdasági, bürokratikus elit és a szakszervezetek közötti kényes és törekeny egyensúlyt veszélyeztették. A létszám racionalizálásával, illetve az ezeket elősegítő rugalmas státuszszabályok bevezetésével eleve szembehelyezkedtek a szakszervezetek. A közszolgálat megkülönböztetett helyzetének, előjogainak felszámolása viszont már a közszolgálati elitet is arra készítette, hogy kihátráljon a tervek mögül.⁶⁶ A reformok eddig nem voltak képesek túllépni azon a határon, amikor a változások már az állam legmagasabb szintjeit érintenék.⁶⁷

A politikai egyensúly megőrzésének jelentőségét mutatja a létszámcsökkentés miatti jogviszony-megszüntetés rugalmasabbá tétele. Annak ellenére, hogy már a jelenlegi törvényi szabályozás is lehetővé teszi a létszámleépítést parlamenti döntéssel, a kormány saját hatáskörében próbálta megtartani a szervezetrendszer átalakításával szükségszerűen együtt járó létszám-racionalizálási intézkedéseket. Ebből a célból fogadtatta el a törvényhozással a *réorientation professionnelle* jogintézményét, amely lehetőséget nyújtott volna a rugalmas áthelyezésre és szükség esetén az elbocsátásra. Ennek a módosításnak nem az volt a rendeltetése, hogy jogcímet teremtsen a strukturális okok miatti felmentésre, hanem hogy a közgazgatás és a létszám átalakítását kivegye a *politikai erőteréből*, s kizárólag szakmai-politikai

⁶⁵ *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010, 40.

⁶⁶ JEANNOT, Gilles – ROUBAN, Luc: *Changer la fonction publique*, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 665–672., 666.

⁶⁷ Uo., 667.

kérdésként kezelje. Ha a létszámmal kapcsolatos döntések decentralizáltak, a szervezetek szintjén születnek, könnyebb érvényesíteni a hatékonysági szempontokat is.

A közszolgálat derogációja kapcsán valójában az a dilemma fogalmazódik meg, hogy az állam személyügyi tevékenységét *közjogi-államszervezési* vagy pusztán *menedzsment-technikai* kérdésként kezeljük. Az utóbbi mellett szóló érveként szokták felhozni a nagyobb hatékonyságot. Ugyanakkor a „normalizált” közszolgálati rendszerek nagyobb hatékonysága nem igazolható. A közszolgálati bérekre fordított költségek aránya az összes közigazgatási költségeken belül Franciaországban csaknem az OECD-átlagának (1,2%) megfelelő mértékben csökkent 2007 és 2015 között (1,1%). Ezzel szemben Ausztriában kisebb mértékben csökkentek a bérköltségek (0,4%), Svédországban viszont minimálisan növekedtek (0,1%). 2015 után Franciaországban stagnáltak a bérek, míg a közjogi deregulációvak érintett országokban lassú növekedés volt tapasztalható a bérköltségekben.⁶⁸

Az okok között szerepet játszhat, hogy a közszolgálat közelítése a versenyszférához a bérek növekedését is eredményezi, hiszen a közszolgálat zártságának megszüntetése, munkaerőpiaci liberalizálása azzal a következménnyel is jár, hogy a kereslet-kínálati viszonyokhoz a közszolgálatnak is alkalmazkodnia kell. A versenyszféra magasabb keresetei a közszolgálati béreket felfele húzzák.⁶⁹

A Világbank jelentései sem igazolják a kormányzati eredményesség növekedését azokban az országokban, ahol megszüntették a közszolgálat speciális helyzetét, sőt inkább csökkent az indikátor értéke, szemben Franciaországgal, ahol növekedett.⁷⁰

A kinevezéses és a szerződéses alkalmazás szétválasztásának elvi alapokon történő megoldatlansága arra utal, hogy a különbségtételnek nincsenek valódi indokai, ezért célszerűbb a homogén rendszer, legyen szó kinevezésről vagy szerződésről.

A fehér könyv összességében a munkaköralapú rendszerre való áttérés programja. Valódi paradigmaváltás. Ugyanakkor nem szünteti meg a szenyoritást, megőrzi a karrierelemeket is. A karrier- és munkaköri rendszer sajátos ötvözetét vázolja fel. Kudarcsában nemcsak a fentiekben említett politikai okok játszottak szerepet, hanem az is, hogy a francia közszolgálat még nem készült fel a munkaköri szemlélet befogadására. A változás azonban ezen a területen is jól érzékelhető. Folyamatosan jelennek meg a munkaköralapú stratégiai humán erőforrás-gazdálkodás kormányzati módszertani anyagai. Fejlesztik a személyügyi tevékenységet, támogatják a humán szakemberek képzését. A paradigmaváltás csak akkor lehet sikeres, ha a változáshoz szükséges valamennyi feltétel teljesül. Ehhez nem elegendő a rendszer megváltoztatása és a jogszabályok megalkotása. Szükség van arra is, hogy az új eljárások, technikák beépüljenek a mindennapi működésbe.

A francia közszolgálati reformnak vannak kifejezetten nekünk szóló tanulságai is.

A francia közszolgálat a paradigmaváltás folyamatát éli, ahogy a magyar is. Még akkor is, ha a mi esetünkben nehezen értelmezhetők a változás koncepcionális irányai. A változások ugyanis gyakran ellentétesek egymással. A „francia út” tapasztalatai azonban kiváló

⁶⁸ OCDE: *i. m.*, 85.

⁶⁹ JEANNOT-ROUBAN: *i. m.*, 667.

⁷⁰ Uo., 668.

lehetőséget teremtenek arra, hogy az ellentmondásokat feloldjuk. Ennek illusztrálásához nézzük az állami tisztviselői törvény új előmeneteli és díjazási szabályait.

Az állami tisztviselői törvény gyökeresen szakított a korábbi előmeneteli és díjazási szabályokkal. Rendkívül szélesre nyitott bérsávokat állapított meg, ugyanakkor eltörölte a fizetési fokozatokat, és ezzel kiiktatta a szolgálati időn alapuló előmenetelt. A bérsávokon belül a munkáltató – a teljesítményértékelést, a tisztviselő munkakörének sajátosságait, valamint szakmai kompetenciáit figyelembe véve – szabadon állapítja meg a tisztviselő illetményét.

Az új szabályok következtében a rendszerből eltűnt az állandóság és a kiszámíthatóság, a karrierrendszer egyik lényeges eleme. Gyengültek a törvényi garanciák is, mivel éveken keresztül csak az alsó sávra szerez törvény által védett jogot a tisztviselő. A differenciálás alapja – többek között – a munkakör és a kompetencia, de a munkakörök és munkakör-értékelés szabályozásáról egyáltalán nem esik szó, ezért a sávon belüli illetmény összegéről a munkáltató dönt mérlegelési jogkörében. Ez esetenként mintegy 60%-os differenciálást tesz lehetővé. További differenciálást jelent a „kiemelt ügyintézői” besorolási kategória, amely egy gyorsított előmenetelt biztosít, ha azt – többek között – a munkakör, tapasztalat, illetve a munkavégzés körülményei indokolják. Ugyanakkor a „kiemelt” körülmények fennállását itt sem kell erre irányuló eljárásrend szerint igazolni. A döntést a munkáltató mérlegelési jogkörében hozza meg. Ez még tovább növeli a 60%-os differenciálási lehetőséget.

Mindezek orvoslására lehetne alkalmazni a fehér könyvben javasolt beosztási megállapodást (*covention d'affectation*). Ebben a munkaköri illetményen kívül előre meg lehetne határozni a munkaköri feladatokat, célokat, elvárásokat, sajátos munkavégzési körülményeket, kompetenciákat, a munkakör betöltéséhez kapcsolódó képzési igényeket, etikai elvárásokat.

Ha leegyszerűsítjük a modellt, akkor ez azt jelentené, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókról szóló törvény zártabb előmeneteli szabályait összekapcsoljuk az állami tisztviselői törvény rugalmasabb előmeneteli rendszerével.

Ugyanakkor egy megállapodás nem pótolhatja a munkaköri katasztert. Ennek kialakításához szintén mintaként lehet figyelembe venni a bemutatott francia munkaköri kataszteri rendszert, annak metodikáját, folyamatos fejlesztését. Ennek eredményeként nemcsak a díjazás, hanem a többi HR-funkció is munkaköralapúvá tehető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERTHÉLEMY, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e ed. Paris, 1933.
2. *Comment Macron veut-il moderniser l'administration?*. Forrás: www.slate.fr/story/145410/leviers-nouveau-president-moderniser-ladministration (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.)
3. Conseil d'État: Perspectives pour la fonction publique. In: *Rapport public 2003. La documentation française*, 2004, 229–386.
4. DUGUIT, Léon: *Les transformations du droit public – Chapitre 2, Le Service Public*. Revue générale du droit online, 2014. numéro 17050. Forrás: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050 (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
5. EMERY, Yves – GIAUQUE, David: L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle. Introduction, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 80, No. 1, 2014, 25–34. Forrás: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2014-1-page-25.htm (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
6. GRÉGOIRE, Roger: La fonction publique, *Revue économique*, 1954/5–6.
7. HAURIOU, Maurice: *Droit administratif*, 5. édition, 1907. 1 et suiv. Principes de droit public, 1910. 124 et suiv.
8. JEANNOT, Gilles – ROUBAN, Luc: Changer la fonction publique, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 665–672., 666.
9. JEANNOT, Gilles: De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires: la progressive émergence de la notion de «métier» dans la fonction publique d'Etat en France, *Revue française d'administration publique*, Vol. 116, No. 4, 2005, 595–608..
10. KESSLER, Marie-Christine: Les grands corps de l'Etat Paris. In: szerk. EYMERY, Jean-Michel: *De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*, Presse de la FNSP, 1986, 9–11.
11. *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016.
12. LAFARGE, François: La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité, *Revue française d'administration publique*, Vol. 136, No. 4, 2010, 755–774. Forrás: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.)
13. LE PORS, Anicet – AQCHIERI, Gérard: *La fonction publique du XXI siècle*, Éditions de l'Atelier, Paris, janvier 2015. Forrás: <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2016/03/24/regards-sur-lhistoire-de-la-fonction-publique-110/> (A letöltés ideje: 2017. 07. 28.)
14. OCDE: *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017. Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
15. PÉCHEUR, Bernard : *Rapport sur la fonction publique*, Président de section au Conseil d'Etat, 2013.
16. PELET: *Opinions de Napoléon*, Paris, 1833.
17. Pochard, Marcel: L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 689–700.

18. *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010.
19. RUIZ, Émilien: *Des économies très politiques. Cahiers d'histoire*, Revue d'histoire critique [En ligne], 2017, mis en ligne le 01 avril 2017, consulté le 20 août 2017. Forrás: <http://chrhc.revues.org/5753> (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
20. TOCQUEVILLE, Alexis de: *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1877.
21. VEDEL, Georges – DELVOLVÉ, Pierre: *Droit administratif*, Presse Universitaire de France, Paris, 1958.

Jogforrások

1. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
2. Décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.
3. Décret n°84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l'Etat prévue au 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
4. Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.
5. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.
6. Loi no 84-16 du 11 janvier 1984.

Dr. Hazafi Zoltán (drhazafi@gmail.com) jogász, intézetvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, szakmai főtanácsadó a Belügyminisztériumban. Tanulmányait a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az Ecole Nationale d' Administration francia vezetőképzőben, az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben, valamint a Budapesti Műszaki Egyetemen végezte. Jogi végzettsége mellett európai jogi szakjogászi és minőségmenedzser szakképzettséget is szerzett. Több mint 25 éve dolgozik a közigazgatásban a közszolgálat fejlesztése és a kormányzati személyzetpolitika területén. Szűkebb szakterülete a közszolgálati jog és a korszerű HR-megoldások elterjesztése a közigazgatásban – ezekkel kapcsolatosan készítette doktori értekezését –, de foglalkozott közigazgatási minőségfejlesztéssel és szervezetfejlesztési projektekkel is. A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* és az *Új Magyar Közigazgatás* szerkesztőbizottságainak tagja. Oktatott a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, valamint a Zsigmond Király Főiskolán. Eddigi munkásságát „A közszolgálatért érdemjel” bronz fokozatával, valamint Magyary Zoltán Díjjal ismerték el.