

Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

BALÁZS ISTVÁN

Humánerőforrás és a közzszolgálati menedzsment sajátos működése



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Balázs István 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

I. A humánerőforrást és a közszolgálati menedzsment sajátos működését meghatározó tényezők a közigazgatásban.....	4
1. A közszolgálat fogalma és a főbb közszolgálati rendszerek	4
2. Karrier- és állásrendszerek érvényesülése a világ fejlett országaiban.....	8
3. A közszolgálati rendszerek átalakulása napjainkban.....	10
II. A személyügyi igazgatás tartalma.....	14
1. Közszolgálati menedzsment feladatok és a hagyományos közszolgálati igazgatás viszonya.....	14
2. A közszolgálati igazgatás feladatai és ellátásuk rendszere.....	16
III. A közszolgálati feladatok és igazgatás megújulása	21
1. A megújulás társadalmi, gazdasági és közigazgatási környezete.....	21
2. A modern humánerőforrás-igazgatás és gazdálkodás értelmezése a közszolgálatban.	22
3. A közszolgálati menedzsment hatáskörök átruházása, mint a megújítás egyik módszere.....	23
4. A közszolgálati menedzsment megújulásának tanulságai és perspektívái.....	25
Felhasznált irodalom.....	28
Fogalomtár	29

I. A humánerőforrást és a közszolgálati menedzsment sajátos működését meghatározó tényezők a közigazgatásban

1. A közszolgálat fogalma és a főbb közszolgálati rendszerek

A közszolgálati rendszerek tárgyalása előtt megkerülhetetlen annak rögzítése, hogy mit értünk közszolgálat alatt. E tekintetben azonban az idők során és a különböző nagy közigazgatási rendszerekben sokféle meghatározás született, és nem alakult ki olyan egységes fogalom, mely általánosan alkalmazható és melyet mindenütt elfogadnak. Ennek a kialakult helyzetnek több oka is van, de ezek közül a legfontosabb talán az, hogy az egyes országoknak még akkor is nagymértékben különbözik egymástól a közigazgatása, ha azonos rendszerbe tartoznak. Egy adott ország közigazgatását ugyanis nagymértékben meghatározzák a társadalmi, gazdasági és politikai adottságok, a nemzeti kultúra és a hagyományok. Ez pedig fokozottan igaz a közigazgatás személyi állományára.

Mindez nem jelenti azt, hogy egy adott országban ne lehetne egészen pontosan definiálni a közszolgálatot, hiszen a rá vonatkozó jogi szabályozás hatálya ezt jogi értelemben mindig megteszi. Ez azonban elméletileg esetenként nehezen magyarázható, vagy igazolható.

Így például Franciaországban közszolgálati tisztviselők a tanárok és az egészségügyi alkalmazottak is, míg nálunk egyik sem tartozik a közszolgálati szabályozás hatálya alá.

A szabályozásbeli különbségből adódik az elméleti fogalmak eltérő tartalma is.

Magyary Zoltán a korabeli magyar hatályos jogi szabályozás alapján olyan fogalmat adhatott, hogy „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.”¹

Több mint fél évszázaddal később a magyar közigazgatás-tudomány egy másik klasszikusa, Lőrincz Lajos már úgy fogalmazott, hogy „A közigazgatás személyi állományába Magyarországon azok tartoznak, akik a központi államigazgatási szervek, az általuk irányított dekoncentrált szervek, az önkormányzatok alkalmazottai, továbbá ide sorolható néhány központi állami szerv ... igazgatási munkát végző hivatalnok.”²

Az Egyesült Királyságban eredetileg a Civil Service alatt azokat az Indiában szolgálókat értették, akik nem tartoztak a hadsereghez, és csak az 1931-es Tolmin Bizottság terjesztette ki e fogalmat „a korona azon civil szolgálóira, akik nem politikai, vagy bírósági állást töltenek be, teljesen és közvetlenül a parlament által megszavazott pénzalapból nyerik javadalmazásukat”.³

Franciaországban a köztisztviselő az, aki határozatlan időre kinevezett a törvényben meghatározott állami, helyi önkormányzati hierarchiába, vagy azoktól függő közintézménybe, továbbá az egészségügyi intézményekbe. Spanyolországban a köztisztviselő törvényesen kinevezett személy, aki a közigazgatás állandó szolgálatát teljesíti. A német köztisztviselői fogalom a hangsúlyt a közjog által szabályozott sajátos állami szolgálatra és az ahhoz való hűségére helyezi a közhatalmi feladatok ellátásában.⁴

Ami a közszolgálat alkotmányos szabályozását illeti, az EU tagországok szinte mindegyikében érinti az alkotmány a közszolgálatot valamilyen mértékben.⁵ A szabályozás mélységét és tárgykörét illetően a tagországok három csoportra oszthatók;

- * Az első csoportba tartoznak azok az országok (Belgium, Luxemburg és Olaszország), melyek alkotmánya meghatározza a közszolgálat alapelveit. Így pl. rögzítésre kerül a közszolgálati munkakörök betöltésénél az egyenlőség elve, vagy az állások betöltésénél a kötelező pályáztatás elve. Részletes szabályokat azonban az alkotmányok a közszolgálatra nézve nem tartalmaznak.
- * Az országok egy másik körében (pl. Dánia, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Svédország, Finnország, Németország) az alapelveken túl fontos garanciális szabályokat is tartalmaz az alkotmány (pl. az élethossziglani foglalkoztatás, a pártatlanság, stb.).
- * Az országok egy harmadik csoportja (pl. Görögország vagy Portugália) az alkotmányban a közszolgálatra vonatkozóan részletes szabályokat állapít meg.

1 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 376. oldal.

2 Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2005, 265. Oldal.

3 A. Claisse-M. Meininger: Fonction publique en Europe. Montchrestien, 1995, Paris, 1995. 9–11. oldal.

4 Lásd, mint előző jegyzet.

5 Bossaert–Demmke–Nomdem–Polet: La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze. EIPA, 2001. Maastricht.

A magyar Alaptörvény a közszolgálatra vonatkozóan nem tartalmaz még alapvető szabályokat sem, és csupán a közhivatal viselésének a joga kerül rögzítésre.

Ezt az alulszabályozottságot a rendszerváltás óta többször megpróbálták megszüntetni, ebben a tekintetben pedig az 1995-ben készült új alkotmány koncepciója⁶ jutott a legtovább.

Az alkalmazott megoldás az EU-tagországok által használtak harmadikként említett csoportjához hasonló megoldást választott volna, így ennek alapján részletes szabályok szóltak:

- * a közérdek szolgálatáról,
- * a hivatásos és pártatlan közszolgálat elvéről,
- * a szakszerűség,
- * a karrierrendszer,
- * a lojalitás elveiről,
- * a köztisztviselők egyes alkotmányos joginak korlátozásáról,
- * az összeférhetetlenségről,
- * az államtitok megőrzésének kötelességéről.

A választani szándékolt megoldás nem volt véletlen, mert az EU-csatlakozás folyamatában, az új demokráciákban a klasszikus karrier-típusú közszolgálat elveinek és a részletes jogi garanciáinak alkotmányos rögzítése a demokratikus elkötelezettségnek fontos jelzői voltak, és a közigazgatás depolitizáltságát is szolgálták. Végül is erre nem került sor, de mint láthattuk, az ilyen megoldásokra is akad bőven példa, és önmagában az alkotmányos alapelvek rögzítése nem jelent problémát.

Minden esetre ebből a sokszínű elvi, alkotmányos és más szintű jogi szabályozásból is látszik, hogy mennyire differenciált kérdés a közszolgálat rendszere.

E komplex fogalmi és jogi meghatározásból levonhatók azért közös jegyek a modern közszolgálat általános vonásaiból, így különösen az, hogy a közszolgálatban:

- * az állammal és a különböző állami szervekkel fennálló sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyról van szó,
- * a jogviszony nem munkaszerződéssel jön létre, hanem kinevezéssel,
- * ennek tartalmát a közjog szabályozza,
- * funkcionálisan az állami közhatalmi és közszolgáltatási feladatok ellátásában való részvételt jelent,
- * a közszolgálati állások központi állami, vagy helyi önkormányzati költségvetésből finanszírozottak,
- * szakmai képzési előírások teljesítésével az egész pályára szóló, hivatásszerűen végzett tevékenységet jelent.

Ezek a sajátosságok azonban nem minden, a gyakorlatban működő közszolgálati rendszerre jellemzőek, hanem a napjainkban leginkább alkalmazott zárt, karrierrendszerű közszolgálatokra. A közszolgálat ellátásának különböző rendszerei alakultak ki⁷ ugyanis, melyeket különböző kritériumok alapján szoktak kategorizálni.

A XIX. század utolsó harmadáig az állammal, vagy állami szervekkel munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra még nem volt eltérő és közjogi jellegű szabályozás, míg a XX. század végére ez vált általánossá.

A közszolgálat változásai nyomán a kategorizálásnál alkalmazott szempontok is átalakulásokon mentek át.

Az állami szervekkel munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra alkalmazott jogi szabályozás mikéntje szerint asszimilációs és differenciált rendszereket különböztethetünk meg.

A történetileg előbb kialakult asszimilációs rendszerekre az volt a jellemző, hogy a közszektorban alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni, tehát lényegében ezt lehet tekinteni a kiindulási pontnak.

Ehhez képest a XX. század elejétől gyorsan fejlődő differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre sajátos közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve azokat a munka világának más szereplőitől.

A szabályozás jellege és tartalma szerinti további megkülönböztetést jelent az, hogy a közszolgálatába milyen feltételekkel (politikai, vagy szakmai) lehetett bekerülni. Ez alapján nyitott, illetve zárt rendszereket különböztethetünk meg. A nyitott rendszert sokáig azonosították az Egyesült Államokban alkalmazott „zsákmányrendszerrel”, mint nyitott, míg a zárt rendszert a francia típusú szakmai alapon működő „karrierrendszerrel”.

Az előbbiben a nyitottság azt jelentette, hogy egy adott közszolgálati állást – a munkajogi szabályoknak megfelelően – elvileg bárki (pl. képzési előírások, vagy állampolgársági megkötöttségek nélkül) betölthetett. A „zsákmányrendszer” pedig azt a kialakult gyakorlatot foglalta magába, hogy a közszolgálati állásokat a választásokon győztesek az őket támogató klientúra közt osztották fel. Ezáltal pedig egy politikailag és gyakran személyhez kötődő és azok változásával együtt alakuló instabil közszolgálat alakult ki.

6 Lásd Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.

7 Lásd részletesen Linder Viktória: „Személyzeti politika-humánstratégia a közigazgatásban.” PhD értekezés, Debrecen, 2010.

A XX. század közepére azonban a fejlett polgári demokráciák közszolgálati szabályozásában általánossá vált a differenciált, közjogias szabályozás, melyben a közszolgálat szakmai tudás birtokában végzett tevékenységgé vált, azaz (szakmai) érdemrendszerű megoldások alakultak ki. Ezt követően pedig az egyes rendszerek közti megkülönböztetés alapja már nem a közszolgálatba való belépés „politikai zsákmány” és „szakmai érdem” alapú megkülönböztetése lett, hanem a közszolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése és más, így különösen adott állásra, munkakörre történő alkalmazás megoldása közötti lett. Az előbbiből alakult ki a „zárt karrierrendszerű” megoldások csoportja, míg a más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló rugalmasabb „állásrendszerű” alkalmazás lett. Mindkét esetben azonban közjogi szabályozásról van szó, ahol a „zárttság” jegyében megfelelő képesítési előírások garantálják a szakmai érdem alapján történő alkalmazást, és a közhatalom gyakorlásában való részvétel miatt állampolgársági és más, fokozott erkölcsi és feddhetetlenségi előírások vannak.

Ezeknek a XX. század második felében általánossá vált osztályozási ismérveknek azonban elsődlegesen elméleti jelentősége van, mert a maga tiszta formájában és kizárólagosan egyik rendszer sem érvényesült soha. Az egyes konkrétan alkalmazott megoldások pedig igen nagymértékben különböztek és különböznek ma is egymástól, a közszolgálat fogalmának meghatározásában és a jogi szabályozási gyakorlatában egyaránt. Így a differenciált rendszerek a gyakorlatban további jogállásbeli differenciáltságot is jelentenek az egyes állami szervekkel speciális tartalmú munkavégzésre irányuló közjogi szabályozásban a közszférán belül. Ennek eredményeként a közszektorban alkalmazottakra vonatkozó szerteágazó jogi szabályozás sehol nem azonos a közhatalmat gyakorló állam szervek, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatottak – hazai fogalmaink szerinti közszolgálati tisztviselői és pláne a kormánytisztviselői – szabályozásával.

Végül szólni kell arról is, hogy a zsákmányrendszer nyomai sem tűntek el végleg a modern közszolgálati szabályozásból, sőt még a zárt karrierrendszerből sem. A politikai változó és a szakmai állandó struktúra határán lévő vezető köztisztviselők esetében mindig is ismert volt –igaz garanciálisan szabályozott és szűk körben – a diszkrecionális jogkörben történő kinevezés és felmentés jogi intézménye és gyakorlata. Igaz ez a fejlett polgári demokráciákban nem ment el soha a szakmai érdemeken alapuló alkalmazás elvének feladásáig, és csak az azonos szakmai feltételekkel rendelkezők közt dönthet a politikai prioritás a kinevezésben, vagy a felmentésben.

A XX. század utolsó évtizedéig, lényegében az „új közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési koncepcióérvényesüléséig ez az alaphelyzet nem változott. Ettől kezdve azonban a közszolgálati rendszerekben mélyreható változások következtek be, melyek az addig hagyományosnak mondott kategorizálást is kétségessé tették az ezredfordulóra.⁸

Mégis a kategorizálásnál a két leginkább alkalmazott rendszer a karrier- és az állásrendszer, mely előnyeit és hátrányait a következők szerint szokták jellemezni.

a) Centralizált rendszerek

A karrierrendszerben nem egy konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe történik az alkalmazás, főszabályként formalizált toborzás versenyvizsgálathoz kötött pályázat útján és az életpálya elején, kezdetekor. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött, és feltétele a versenyvizsga. A közszolgálat élethivatásszerűen végzett, a pályaut jogszabályban garantált és felmentési védelem alatt áll. Az illetmény, melynek meghatározó eleme a közszolgálatban töltött idő és az előmeneteli rangfokozat, továbbá a konkrétan betöltött állás, valamint a munkakör elválnak egymástól. Ez azért fontos, mert nem szükséges vezető munkakör betöltése ahhoz, hogy a köztisztviselő a pártatlan szakmai teljesítménye alapján is megfelelő közszolgálati rangot és hozzá kötött javadalmazást érhesen el.

A közszolgálati menedzsment elemei szintén jogszabályban rögzítettek, centralizáltak és tartalmilag a szakmai élethossziglanig tartó karriergondozást foglalja magába. Ennek a karriernek viszont nem csupán egy adott közigazgatási szervnél, hanem az egész állami közszolgálatban van az érvényesülési tere.

b) Decentralizált rendszerek

Az állásrendszerben a meghatározott közszolgálati állás vagy munkakör betöltése jogszabályi keretek közt bár, de rugalmasabban történik, sőt az egyes rendszerekben formalizált eljárás nélkül, *decentralizáltan, az alkalmazó közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján lehetséges*. Az állások betöltésénél alkalmazni kell ugyan a szakmai képesítési

⁸ Bossaert–Demmke–Nomden–Polet: La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et évolution. Institut Européen d'Administration Publique. 2001, Maastricht. 77–83. pp.

előírásokat, de az azoknak történő formális megfeleléssel szemben a gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben. Ezek érdekében az állások betöltésénél a közszektoron kívül más szektorban szerzett gyakorlati idő is beszámít. A közszolgálati életpályának pedig vagy egyáltalában nincsen speciális jogi védelme, vagy az az adott közigazgatási szervben belülről korlátozott másik állás betöltésének felajánlásában merül ki. Az illetmény általában kollektív szerződésben rögzített és független az állást betöltő korától és a közszolgálati gyakorlat idejétől

A közszolgálati menedzsment nem a köztisztviselő egyéni karrierrendezésére, hanem a szervezeti teljesítmény növelésére irányuló elemekre koncentrál.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság és a kollektív emlékezet megléte, az állami és szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában.

Hátrányai viszont e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbe szorítása. Jellemzője még a költségvetési hatékonyság iránti érdeklődés hiánya és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. Az elmúlt évek válságainak hatására ráadásul a jogszabályban rögzített és a költségvetési restriktívok által folyamatosan csökkentett illetmény és juttatási rendszer nem tudta tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon, és a karrierrendszer kevésbé vonzóvá vált. Ennek egyik következménye lett a köztisztviselői kar elöregedése és elnőiesedése.

Az állásrendszer előnyei a munkajogi szabályokhoz hasonló rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, minőség és a hatékonyság, ezért jellemző e rendszerre az egyéni motiváció és a versenyszellem érvényesülése a munkavégzés során. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz is. A közszolgálati munkaviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerről, hogy olcsóbb, mint a karrierrendszer, de ez nem mindig támasztható alá tényadatokkal.

Hátrányai viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tettben érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya, az állásrendszerben fokozottabban van ezért jelen a szakmárendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.

Az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások keverték a különböző alaprendszerek egyes elemeit, és ez tovább bonyolította az egyes konkrét rendszerek kategorizálását. Így aztán aszerint, hogy milyen megközelítést és módszert választunk, jutunk más és más eredményre.⁹

A változásokat szem előtt tartva mégis azt gondoljuk, hogy még használhatók a korábbi kategóriák mint viszonyítási pontok. Erre azért is mód van, mert az „új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhatunk olyan megoldással is, mely visszatér az egységes munkajogi szabályozás eredeti kiindulópontjához a korábbi közszolgálat egésze, de legalább is egy része vonatkozásában. A közjogi típusú szabályozást fel nem adó rendszerekre pedig szinte napjainkig jellemző a zárt karrierrendszer további erőzítője és az állásrendszerű szabályozás további térnyerése.¹⁰

Az elmúlt évek pénzügyi–gazdasági világválsága és a természeti katasztrófák hatására azonban kezdenek az állam, és annak cselekvését megvalósító közigazgatás szerepével kapcsolatos álláspontok is változni, amit az „új közmenedzsment” liberális állam- és közigazgatás-felfogásának gyakorlati kudarcra csak tovább erősít.

Bár messze vagyunk még attól, hogy a változásokat egyértelműen egy új domináns irányzathoz, nevezetesen egy esetleges, az államot és a közigazgatást a hagyományos közhatalmi eszközökkel visszaerősítő „neoweberi” irányvonalat preferáljunk, de az állami szerepkörök megerősítésének folyamatát a gyakorlatban ma már nem lehet kétségbe vonni.¹¹

Témánk szempontjából alapvető kérdés, hogy a felvillantott folyamatok hogyan hatnak a közhatalmat gyakorló állami szervek humánstruktúrájára és a menedzsment módszereire, eszközeire?

Az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások elemzéséből talán közelebb juthatunk az újonnan érvényesülő irányvonalak megismeréséhez, beazonosításához egyaránt.

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

10 Panorama des administrations publiques. OECD, Paris, 2009.

11 G. Fodor Gábor–Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek, 2008. 2. szám.

2. Karrier- és állásrendszerek érvényesülése a világ fejlett országaiban¹²

Ahogy az a korábbiakból is kitűnt, az egyes országoként alkalmazott konkrét jogi megoldásokat több szempont szerint is lehet elemezni, és ennek megfelelően különböző eredményre lehet jutni. A közszolgálati rendszerek empirikus elemzésében hosszú évek óta az OECD jár elől. Egy közelmúltban készült elemzése szerint¹³ a két rendszer a maga tiszta formájában már sehol sem érvényesül. Ennek okai közt szerepel egyebek közt az, hogy a közszolgálati rendszerek belülről is differenciáltak, és egyes kategóriáira, mint pl. a rendvédelmi szerveknél alkalmazottakra azokban az országokban is a karrierrendszert alkalmazzák, ahol egyébként a civil közszolgálatban az állásrendszert. Megfordítva is előfordul hasonló, a karrierrendszert alkalmazó országok jogi szabályozásában is jelen van a rugalmas, meghatározott feladatra, vagy helyettesítésre határozott időre és konkrét állásra történő alkalmazás. Ezen kívül az egyes vezetői kinevezéseknek a kormányok diszkrecionális jogkörébe utalása lerontja a rendszer egészének érvényesülését is.

Az elemzés egyebek közt azt is megállapítja, hogy az állásrendszer alkalmazás egy évtizeddel az ezredforduló után többségbe került a világ legfejlettebb országaiban a konkrét megoldások közt. Ennek fő okai az elmúlt 25 év közigazgatási reformjainak közös jellemzőjét képező új közmenedzsment reformok, melyek hatását még fel is erősítette a pénzügyi–gazdasági világválság. A tengeren túlról induló New Public Management (későbbiekben NPM) – azaz a versenyszférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazása – irányvonal gyakorlati érvényesülése¹⁴ az 1990-es évek közepére ugyanis már Európát is elérte az OECD és közigazgatási részlege, a PUMA révén.

Bár az Európai adaptáció – az angolszász országoktól eltekintve – nem ment gyorsan, és a kontinentális európai országok eltérő közigazgatás-felfogásuk és alkotmányos szabályozásuk miatt óvatosan alkalmazták e módszereket, de gyakorlati alkalmazásukra valamilyen formában és mértékben sor került.

Az okok közt e kontinensen is szerepelt magának a New Public management kialakulásának fő oka, tehát az az ellentmondás, hogy az ezred végére a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve a versenyképessége fenntartása érdekében nem is tudta tovább finanszírozni.

A folyamat visszazorítása érdekében ezért az az alapvető célkitűzés fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Ennek elérése érdekében pedig radikálisan korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával, a szükséges feladatok ellátásába a civil, esetleg a versenyszféra bevonásával. A megmaradó közigazgatási feladatok ellátásában pedig annak átláthatóságával, teljesítményének mérésével és elszámoltathatóságával hasson a hatékonyság és a minőség irányába.

A reformcélokként megfogalmazott törekvések egyaránt kiterjedtek a közigazgatás szervezetére, működésére és személyzetére. Ez utóbbi esetében a humán erőforrás management, mint a rendszer legdrágább eleme külön is a központba került. Ennek oka, hogy az akkoriban meghatározó módon érvényesülő karrierrendszerű közszolgálatok legfőbb jellemzőjükként a munkaerőpiacból mesterségesen kiemelték a közszolgálati alkalmazottakat az előzőekben már említett jogszabályban garantált komparatív előnyök mentén. Ennek során pedig nem a végzett munkának a valós piaci értékén, hanem a köz érdekében a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva javadalmazták az idetartozókat. Ezek a jogszabályban biztosított stabil, kiszámítható és garantált elemek, mint komparatív előnyök hosszú időn keresztül együtt tudták biztosítani azt a munkaerőpiaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelentett a verseny és a közszféra közti választás.

A probléma azonban az lett, hogy a karriertípusú közszolgálat a stabilitása és a kiszámíthatósága mellett – ami egykor szükséges volt a közigazgatási szolgáltatások folyamatos és mindenütt azonos szintű biztosításához – összességében társadalmi szinten drága, és a munkaerőpiaci folyamatokhoz képest rugalmatlan. Ennek betudhatóan a New Public Management módszerek alkalmazásának igénye éppen ezen a téren jelentkezett a legelőször. A romló gazdasági és költségvetési helyzetre tekintettel a társadalmi nyomásnak engedve pedig a nemzeti kormányok és maga az EU is arra kényszerült, hogy bürokráciájuk humán rendszereinek átalakítása céljából programokat indítsanak útjukra.

A HR rendszerek reformjának első nagy hullámára 1996 és 2002 közt került sor, de mivel az EU-ban a tagországok közigazgatása a nemzeti szuverenitás körébe tartozó kérdés, ezért azokra semmilyen kötelező jellegű szabályozást nem lehetett hozni. Ezért ezt a kérdést csakúgy, mint a közigazgatás fejlesztésének más területén felmerülteket, az uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás és a versenyképesség növelése oldaláról közelítették meg.

12 Lásd bővebben Balázs István: A közszolgálat változásai. In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Szerk. Fazekas Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011. 154–173. old.

13 Panorama des administrations publiques. 2009. OECD, Paris, 2009. 85. pp.

14 Lásd bővebben: Balázs István: Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. Új Magyar Közigazgatás, 2009. 3. szám.

Az NPM reformok közös elemei a közszolgálat vonatkozásában a következők voltak: kiszámíthatóságra és megbízhatóságra törekvés; a közigazgatás átláthatóságának és nyitottságának megteremtése; az egyéni felelősség érvényesíthetősége; valamint a hatékonyság, eredményesség és minőség mérése, elismerése.

A közszolgálat specifikus célkitűzéseiként fogalmazódott meg a humánerőforrás-igazgatás decentralizációja, a funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök, továbbá ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés megvalósítása, valamint a kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás legalább részleges megvalósítása.

Kiemelt szempont volt továbbá az egész életpályát átfogó foglalkoztatottsági garanciák oldása a karrierrendszerű közszolgálatokon belül, és ehhez kapcsolódóan a köztisztviselők juttatási rendszereinek radikális felülvizsgálata és csökkentése.

Mindezek a tendenciák azonban nem egységesen érvényesültek az egyes országokban, sőt egységes világtendenciákról sem beszélhetünk.

Tapasztalhattuk viszont egymással ellentétesen ható intézményeknek a közszolgálati rendszerekben történő bevezetését (pl. központi pályázattal és decentralizált teljesítményértékelési és illetményrendszer egyidejű bevezetése), ebből adódó működési és értékzavart, továbbá a közszolgálat munkaerőpiaci pozícióinak romlását az ezzel együtt járó kontraszelekcióval.

A reformok következményeként az ezredfordulót követő évtized során átalakult a közszolgálat értékrendje is.¹⁵

A korábbiakhoz képest a pártatlanság és a törvényesség megtartotta kiemelkedő szerepét az értékrenden belül, a szakmaiság háttérbe szorulása pedig az időközben a fejlett országok többségében gyakorlattá vált állásrendszerű közszolgálatok jellemzőiből adódik.

Az „új közmenedzsment” (NPM) szempontjából kiemelkedő fontosságú hatékonyság azonban nem vált az értékrend meghatározó elemévé annak ellenére sem – vagy talán éppen azért –, hogy a 2008 végén kitörő pénzügyi-gazdasági világválság hatására a legtöbb országban a közszolgálat hatékonyságát növelő intézkedéseket vezettek be.

Az Egyesült Királyságban például ebben az időszakban erősödött fel a hagyományos közszolgálati szabályozás háttérbeszorulása, és kezdődött meg a közelítés a munkajogi szabályozáshoz. Ennek egyik megnyilvánulási formája a kollektív szerződések előtérbe kerülése, és az egyéni és differenciált javadalmazási rendszer általánossá válása a közszolgálat különböző területein.

A rugalmasság és a költséghatékonyság jegyében más országokban, így Németországban is egyre elterjedtebbé vált a határozott idejű és részmunkaidős munkaszerződés a közszolgálatban, de növekedőben van a próbaidő és a határozott idejű vezetői kinevezések alkalmazása is, egyre több helyen jellemző a 10%-os mozgó illetmény bevezetése. Új tendencia továbbá a decentralizált közszolgálati szabályozás alkalmazása a tartományok szintjén.

Az olasz közszolgálatban kinevezés helyett már szerződéses alkalmazottá vált a dolgozók mintegy 35%-a. A szerződések tartalma szabadon alakítható a magánjogi szabályok alapján, de egyben jellemző a kollektív szerződések növekvő szerepe. Ugyanakkor azt is megállapították, hogy a magánjogi szabályok alkalmazása rossz hatással van a munkaerőpiacra, igen megnövekedett a munkajogi perek száma. A szerződéses rendszer alkalmazása elősegíti a szakszabályrendszer előtérbe kerülését.

Hollandiában is jellemző a közszolgálati szabályozás háttérbe szorulása a területi közszolgálatban, és a kollektív szerződések alapján történő foglalkoztatás a brit példa alapján. Egyre nagyobb teret nyer az egyéniesített javadalmazási rendszer a közszolgálatban.

Belgiumban a Kopernikusz program a legszélesebb körben alkalmazta volna a közigazgatásban az üzleti módszereket. Ennek egyik fő célkitűzése volt a közszolgálat rugalmasabbá tétele. Ennek eredményeképpen a flamandok a britkéhez hasonló közszolgálati szabályozást alkalmaznak, míg a wallonok a francia megoldáshoz hasonlóan a mérsékelt reformok hívei.

Svédországban az első közt indult közszolgálati reform a közjogi alapú szabályozás háttérbeszorításának szándékával, melynek központi eleme a szervezeti célokhoz kötött humánerőforrás-igazgatás bevezetése.

A bolgár megoldás eleve nem tért át a karrierrendszerű közszolgálati szabályozásra, és eleve a munkajogi szabályokat alkalmazza a közszférában dolgozókra. A reformok célkitűzései most a politikai és szakmai kinevezettek elválasztása, az egyéniesített, teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetése. Ugyanakkor e megoldások a belső ellenzők szerint a korrupció esélyeinek növekedését is jelenthetik.

Franciaországban Fehér könyv készült a közszolgálat reformjának 100 lépéséről, a hatékonyságot növelő tényező a közszolgálati kormányzati feladatkör költségvetési minisztérium alá rendelése, mivel a cél az állami kiadások jelentős csökkentése. Ennek érdekében napirenden van a karrier-pályáiv felülvizsgálata, teljesítmény elemek beépítése az előmenetelbe, a szerződésesek körének kiterjesztése, a részmunkaidő bevezetése, a területi közszolgálat összevonása, a vezetői állomány csökkentése stb.

¹⁵ Panorama des administrations publiques. OECD, 2009. Paris, 45. pp.

Az említett példák alapján is megállapítható, hogy jellemző tendencia a karrierrendszer háttérbeszorulása és – ahol megmarad – együttélési kényszere a munkajogi szerződéses állománnyal. Ezen belül tendencia az állásrendszer megerősödése és a munkajogias irányba történő további elmozdulása. Egyik fő alkalmazott módszer a rugalmasság a foglalkoztatottságban és a díjazásban, a jogilag garantált elemek csökkentése és a kollektív, valamint az egyéni szerződések szintjére történő leépítése.

Mindezek következtében bizonytalanság és értékválság alakult ki, és ismét felütötte a fejét a zsákmányrendszer erősödése, a korrupció előretörése. Az új megoldások alkalmazásával azonban nem mutathatók ki egyértelmű eredmények. Talán ezért is került hátra a köztisztviselői értékrendben az eredményességi elem.

3. A közszolgálati rendszerek átalakulása napjainkban¹⁶

Az előzőekben tárgyalt reformtörekvések gyakorlati érvényesülése meghatározza napjaink közszolgálatának jellemzőit is, bár azok esetében inkább csak domináns tendenciákról beszélhetünk, mivel az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások, valamint a sajátos társadalmi, gazdasági, politikai és közigazgatási viszonyok általi meghatározottság eltérően hat a közszolgálat egészére is.

Az „új közmenedzsment” közigazgatási alkalmazásának egyik legfőbb célja a közszolgálatban is a hatékonyság és a minőség érvényesítése

Ezen belül a legtöbb országban kifejezett célként szerepelt a közszolgálat létszámának csökkentése, vagy legalább is az emelkedés megállítása.

Bár a közszférában alkalmazottak létszámának növekedését sikerült mindenütt megfékezni, de a létszám összességében a nagyarányú kiszervezések ellenére sem csökkent számottevően.

A közszolgálatot érintő reformfolyamatok hatására az országok többségében a női alkalmazottak aránya nagyobb lett, de ez nem érvényesül a vezető főtisztviselői állások betöltésénél, ahol arányuk lényegesen elmarad a férfiak arányától, ami azért is érdekes, mert a legtöbb országban kifejezett célkitűzés volt a reformok során a női vezetők számának emelése, sőt esetenként erre kvótákat is bevezettek.

További jellemző a közszolgálat elöregedése, mely mögötti okok közt egyesek azt látják, hogy ez annak az egyenes következménye, hogy a közszolgálat létszáma pályakezdőkkel a legnagyobb mértékben az 1980-as évek közepén növekedett, ezt követően viszont éppen az NPM hatására sokakat leépítettek, így hiányzik a középgeneráció. Ehhez járul továbbá az, hogy időközben a nyugdíjkorhatár is emelkedett, így sokan koruknál fogva „benntagadtak” a közszolgálatban.

Ez a zárt karrierrendszert alkalmazó országok esetében lehet így, de többség által alkalmazott állásrendszerben viszont nem valószínű, mivel ott eleve nem biztosított a szakmai életút egészére vonatkozó alkalmazás, ezért az elöregedés okai mögött már inkább a közszolgálat komparatív előnyeinek gyors csökkenése miatti kevésbé vonzó munkaerő piaci viszonyok állnak. Ebben az időszakban ugyanis a közszolgálat juttatási rendszerének kiüresítése mindenütt érvényesülő tendencia volt költségvetési okok miatt, amit kiegészített az illetményrendszer felpuhítása a zárt karrierrendszerekben, főként a közszolgálati menedzsment szempontjából fontos teljesítményelemekkel.

További problémát jelent, hogy a teljesítményhez kötött juttatási rendszerhez az idősebb köztisztviselők nehezebben tudnak alkalmazkodni és hátrányosan érinti őket, miközben mozgásterük nincs. A munkaerő piaci mobilitásra ugyanis az 50 év feletti korosztálynak legfeljebb a felsővezetői szűk körben van esélye, akikre a legtöbb országban eleve eltérő szabályok vonatkoznak e tekintetben is. A minőségi munkaerő megtartása a felsővezetői szinteken kivételes megoldásokat dolgozott ki még az olyan merev rendszerekben is, mint a francia. Ott ugyanis a „pantouflage”¹⁷ lehetővé teszi a közszolgálat és a versenyszféra közti rugalmas helyváltoztatást számukra, míg a beosztottak esetében ez kizárt. Az idősebb korosztály tehát a romló körülmények esetére sem rendelkezik reális alternatívákkal a váltásra, ez a korosztály tehát marad a közszolgálatban.

A közszolgálat juttatási rendszerének szűkítése ugyanis az elmúlt években a pénzügyi–gazdasági világválság hatására bevezetett költségvetési restriktciók miatt ugyancsak tendencia. Ezeket az eszközöket eredetileg a közszolgálatban a munkaerőpiaci egyensúly fenntartása érdekében alkalmazták, illetve vezették be a XX. század első felében. Kérdés azonban, hogy az azóta alapvetően megváltozott körülmények közt változatlanul szükség van-e a közszolgálatban a komparatív előnyök erősítésére a versenyszférával szemben?

A közszolgálat kereseti és jövedelmi helyzetét még ma sem – az állásrendszer elterjedése ellenére – a munkaerőpiaci kereslet és a kínálat határozza meg, hanem a közszolgálat értékére alapozott társadalmi absztrakció, valamint a költ-

¹⁶ A jellemzők meghatározására az OTKA 76308 számú „Nagy közigazgatási rendszerek” című kutatása keretében készült ország tanulmányok és az OECD „Panorama des administrations publiques 2009”. Párizs. 71–91 oldalai közti anyag rész felhasználásával került sor.

¹⁷ Forgás.

ségtetés lehetőségei. Ennek következtében az az általános helyzet alakult ki és jellemző, hogy a közszektor jövedelmi szintje alacsonyabb a magánszféráéval szemben,¹⁸ amit a közszféra egyéb kedvezmények és juttatások rendszerével próbál ellensúlyozni, azonban az elmúlt évek közszolgálati tendenciái éppen ezt a megoldást kezdték ki.

A költségvetési kiadások csökkentése érdekében a létszámcsökkenéseken kívül, vagy azzal együtt e kedvezmények és juttatások visszafogása volt ugyanis a másik eszköz a megszorításokra, mivel ennél az előmeneteli és illetményrendszer fokozottabb jogi oltalom alá esik. A komparatív előnyök csökkenése azonban destabilizálta a közszolgálatot, és abban ezek hatására növekedett a fluktuáció.

A közszolgálat komparatív előnyeit tovább csökkentette az, hogy a versenyszféra juttatási rendszere jelentősen bővült, a közszolgálati juttatási rendszerrel szemben összetételében és tartalmában egyaránt elavulttá vált; így tovább mérséklődött versenyképessége.

Ami korábban előny volt, mint a speciális társadalombiztosítási rendszer, az akkor jött létre, amikor az a társadalom többi részének még nem volt elérhető vagy nem teljes körűen.

Azóta a helyzet alapvetően megváltozott és kiegyenlítőddött, mert ezek a külön rendszerek igazán többletet már nem nyújtanak, és ha maradt is az előnyökből valami, az a nagyarányú fluktuáció következtében nem fedi le az egész szakmai életpálya idejét. Ezért van az, hogy pl. Angliában a korábbi kötelező közszolgálati nyugdíjrendszer helyett választható az általános rendszer is.

A teljes vagy kiegészítő egészségügyi és nyugdíjbiztosítással rendelkező országok a nagy költségek miatt mindenütt a rendszer felülvizsgálatára kényszerülnek, miközben – a negatív tendenciák okán – a komparatív előnyök megújítása szerepel napirenden.

Ennek során figyelembe kell venni azt, hogy a versenyszféra elit gazdasági társaságainál is változott a juttatási rendszer, és a szociális biztonságot a kiegészítő magán egészségügyi és nyugdíjbiztosítási rendszerekhez történő csatlakozás, vagy e költségek munkáltató általi teljes vagy részleges fizetés vállalása ma már széleskörűen elterjedt, ami igen erős minőségi javulást eredményezett a szolgáltatások színvonalában.

Bővül a köre a különböző üdültetési, rekreációs és családi szociális támogatásoknak is a versenyszférában, miközben pedig ez a közszektorban megszűnt vagy visszaesett.

A kedvezményes vállalati hitellel történő ingatlanvásárlás is olyan lehetőség, mellyel fokozottabb mértékben él a magánszféra egy része.

Ezekkel a tendenciákkal párhuzamosan a közszolgálat illetményrendszerében az NPM hatására a versenyszférára jellemző elemeket próbáltak bevezetni, melyek közül a legismertebb a teljesítményértékeléshez kötött illetmény, vagy meghatározott mértékű illetményrész.

Ennek következtében a teljesítményértékelés fontos szerepet tölt be az illetmény megállapításánál, és központi elemmé vált a humánpolitikai döntések meghozatalánál is.

Igaz az is, hogy a teljesítményértékelés közszolgálati alkalmazásának erőltetése több országban csak formális eredményeket hozott, a közszolgálat értékrendjét viszont a versenyszellem korlátozott érvényesülésével is sikerült megrendíteni, ami még tovább csökkentette a közszolgálati pálya vonzását.

Önellenőrző tesztkérdések:

1. Mit jelent a differenciált szabályozási rendszer a közszolgálatban?

.....
.....

2. Melyek a szakmai érdemekre alapuló karrierrendszerű közszolgálat jellemzői?

.....
.....
.....

¹⁸ Lásd bővebben Balázs István: Uniós keretek—nemzetközi tendenciák a közszolgálat díjazási rendszerében. In: Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. Bibliotheca Iuridica. Libri Amicorum. Szerk.: Fazekas Marianna–Nagy Marianna. ELTE, Budapest, 2010.

3. Melyek az állás, vagy munkaköri típusú közszolgálat jellemzői?

.....
.....

4. Melyek voltak az NPM (új közmenedzsment) reformok közös elemei a közigazgatás egésze és a közszolgálat vonatkozásában?

.....
.....
.....
.....

5. Melyek voltak az NPM (új közmenedzsment) reformok specifikus célkitűzései a közszolgálat vonatkozásában?

.....
.....
.....
.....
.....

6. Milyen jogviszony a közszolgálat?

.....
.....

7. Mikor kapott sajátos közjogi szabályozást a közszolgálat?

.....
.....
.....

8. Melyik nemzetközi szervezet jár elől a világ közszolgálati rendszereinek elemzésében?

.....
.....

9. Mi a jellemző tendencia a közszolgálati rendszerek elmúlt években történt fejlődésében?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

10. Mi határozza meg a közszolgálat kereseti, jövedelmi viszonyait?

.....
.....
.....
.....

11. Mi a teljesítménymenedzsment célja?

.....
.....
.....
.....
.....

II. A személyügyi igazgatás tartalma

1. Közszolgálati menedzsment feladatok és a hagyományos közszolgálati igazgatás viszonya

a) A versenyszféra személyügyi rendszerei

A közszolgálatban végzett személyügyi igazgatás tartalmának vizsgálatához fontos legalább bepillantani a személyzeti tevékenységnek más szektorokban, de különösen a versenyszférában kialakult rendszereibe, mint viszonyítási alapba. Ennek fő indoka az, hogy – amint azt a megelőző fejezetben láttuk – a közszolgálati szabályozás kiindulópontja eredetileg a minden szektorra egyaránt érvényes asszimilációs rendszer volt, melyben a munkajogi szabályozás elsősorban a versenyszféra munkáltatóinak és munkavállalóinak igényeire alapult. Másrészt az időközben általánossá vált differenciált rendszerek az elmúlt évtizedekben a versenyszféra szabályozási rendszeréből vettek át számos elemet az új közmenedzsment érvényesülése jegyében.

A versenyszférában alkalmazott módszerek és megoldások tehát folyamatosan hatnak a közszolgálatban végzett személyzeti tevékenységre. A tartalmi különbség azonban már az elnevezésben is megjelenik, mivel a versenyszférában a személyzeti tevékenység alatt egy olyan komplex tevékenységet értenek, mely személyzeti menedzsmentet, illetve annak fejlettebb formáját, az emberi erőforrás menedzsmentet jelenti. Ez a tevékenység pedig időben, és a szervezet nagysága és tevékenységének profilja függvényében dinamikusan változó.¹⁹ E változás a vonalbeli vezetők és a személyügyi apparátus személyzeti tevékenységeit alapul véve a legegyszerűbb formától, melyben nincsenek specializált feladatok, egészen a komplexitás legfelsőbb szintjét alkotó, stratégiai integrációt megvalósító személyzeti menedzsment (PM, EMM), illetve emberi erőforrás menedzsment (HRM,SHRM) rendszerekig terjed.

Ezek közül a modellek közül a személyzeti menedzsment alapvetően igazgatási és szervezési feladatokat foglal magába, míg az erőforrás menedzsment rendszerek lényege a stratégiai és gazdálkodási szerepkörök, melyekbe az alábbi táblázat enged betekintést.²⁰

Az emberi erőforrások irányítóinak szerepkörei az alapvető modellekben²¹

Megnevezés	Hagyományos szerepkör	Stratégiai szerepkör
Sajátos tevékenység körök	toborzás, oktatás, javadalmazás, munkaügyi kapcsolatok nyilvántartási feladatok, létszám tervezése, munkakörrel kapcsolatos tevékenységek, toborzás, kiválasztás, bérgazdálkodás, motiváció, teljesítményértékelés	vállalati stratégia, kultúra, nemzetközi kapcsolatok, a szervezet összeállítása

19 Lásd erre Károlyi Mártonné: A személyzeti szakapparátus szerepváltozásai az emberi erőforrás menedzsmentig. Humánpolitikai Szemle, 1995. 10. sz. 26. old.

20 Forrás: Dabasi Halász Zsuzsa–Csordás Tamás: Emberi erőforrás menedzsment. www.google.hu/#bav=on.2,or_r_qf.&cfp=170ddcb5aa5edc9e&q=Emberi+eroforras+menedzsment+Dabasi+Halasz

21 Forrás: Bournois, E.; Derr, C. B. (1994): Les directeurs des ressources humaines ont-ils un avenir? Revue Française de Gestion, 98. sz. márc.–ápr.–máj. pp. 64–77., illetve mint előző jegyzet.

Megnevezés	Hagyományos szerepkör	Stratégiai szerepkör
Súlypont	a forrásköltségek megfékezése	a források rugalmas hasznosítása, a költségek kézben tartása a nyereség-központ szintjén
Irányultság	a mikroszervezet irányába kialakított taktika	makro szervezeti szinten alkalmazott stratégia
Ügyfelek	a munkavállalók és a hierarchiában elhelyezkedő tényezők	az operatív vezetők és külső tényezők menedzsment, érintettek
Hatalmi helyzet	jobbára gyenge	viszonylag erős (a közmegbecsülés következtében is)
Képzettség, egyéni felkészültség	az emberi erőforrások „vezetésének” szakértelme, de nyitottság más funkciókra is középfokú	az emberi erőforrások vezetése terén átfogó és kellő mélységű – gyakorlati – tapasztalat és szakismeret felsőfokú
Szakmai arculat	a vezetés eszközeinek, módszereinek felhasználására összpontosító szakemberi profil	a műveletek előmozdítására összpontosító, vezérlő egyéniség profilja
A tevékenységek időbeli síkja	Rövidtáv	közép- és hosszú táv
A szervezetirányítás jellege	ügyletlebonyolító jelleg feladatközpontú	a szervezeti változtatásokra és átalakításokra irányuló jelleg szervezatközpontú

b) A közszolgálat és a versenyszféra viszonya.

Az előzőekben vázolt emberi erőforrás menedzsment szerepkörök mindegyike jelen van a közszolgálatban is azzal, hogy ott az alkalmazott rendszer (karrier, állás, vegyes) függvényében ezeket jogszabályok és ezek alapján belső irányítási normák tartalmazzák.

A centralizált modellek esetében (zárt karrierrendszer) a különböző tevékenységek szervezetenként is koncentráltak, és az egyes közigazgatási szervek szintjén főként ügyintézési és nyilvántartási feladatok jelentkeznek csupán.

A decentralizált modellekben a közszolgálati menedzsment kereteit szintén jogszabályok határozzák meg, de azok konkrét alkalmazása az egyes közigazgatási szervek szintjén történik, és viszonylag nagy a mozgástér a szervezeti sajátosságoknak megfelelő eltérésekre.

Az új közmenedzsment érvényesülése mindegyik modellre hatott a versenyszférában alkalmazott menedzsment megoldások alkalmazása irányába, de komplex, kizárólag a közszolgálatban alkalmazott új modellt nem alakított ki, csak egyes elemei (pl. teljesítményértékelés, változásmenedzsment, konfliktusmenedzsment stb.) tekintetében érvényesül.

Ezzel szemben az ún. nemzetközi közszolgálatban, így pl. az ENSZ és szakosított szervezeteire az új közmenedzsment alapján komplex humán erőforrás menedzsment-rendszert alakítottak ki²² az ENSZ Alapokmánya alapján.

22 Cadre de gestion des ressources humaines. 2001; http://icsc.un.org/resources/hrpd/hrm/ICSC_hrm_fra.pdf

Ennek a sajátos rendszernek két stratégiai alappillére van: így a nemzetközi közszolgálat etikai és magatartási normái, valamint az emberi erőforrásokat érintő információk kezelésének rendszere.

Ezekre alapul az emberi erőforrás szervezeti és alkalmazási koncepciója, melynek a következő elemei vannak:

- * Illetmény és juttatási rendszer,
- * Az alkalmazás (toborzás, felvétel, a pályán tartás és a szervezeti hűség kialakítása, az alkalmazásra vonatkozó szerződési feltételek kezelése, jóléti szolgáltatások biztosítása),
- * A karriergondozás (képzés és továbbképzés, mobilitás, teljesítménymenedzsment),
- * A jó kormányzás/közigazgatás (igazgatási stílus, dolgozói képviselő szerepe és részvétele, felelősségi rendszer).

Mindegyik elemhez az elérendő célból kiinduló ún. kapcsolódó elvek járulnak.

Így pl. az illetmény és juttatási rendszer tekintetében a kapcsolódó elv az, hogy annak versenyképesnek kell lennie a legjobb munkaerő felvételéhez és megtartásához.

A teljesítménymenedzsmentnek egyéni anyagi érdekeltséget kell teremteni a szervezeti célokat megvalósító egyéni hozzájárulások kompenzációjaként és az egyéni motiváció felkeltése érdekében azért, hogy a legjobb teljesítményt nyújtsa.

A példák még folytathatók, de a lényeg az, hogy még a nemzetközi szervezetek esetében is kimutathatók a nagy multinacionális társaságok szervezeti koncepcióján alapuló sajátos HRM stratégiák és ennek megfelelően adaptált rendszerek. Ezért a versenyszférában kifejlesztett HRM rendszerek is jobban alkalmazhatók és átvehetők.

Az egyes országok közszolgálati rendszerei azonban belülről sem képeznek egységes rendszert, így elég csak az olyan különbségekre gondolni, mint a civil közigazgatás és a rendészeti közigazgatás közt van, vagy az államigazgatás és a helyi önkormányzati rendszerek közt nyilvánul meg.

2. A közszolgálati igazgatás feladatai és ellátásuk rendszere

A közszolgálatban hagyományosan kialakult és jogszabályban rögzített személyügyi igazgatási feladatokat a következőképpen lehet csoportosítani:

Tartalmilag megkülönböztethetünk:

- * stratégiai és szabályozó döntéseket, valamint
- * operatív döntéseket.

Funkcionálisan e feladatok tovább oszthatók:

- * vezetői feladatokra és
- * ügyintézői feladatokra.

A *személyzeti igazgatás sajátosságai a közszolgálatban* főként abban nyilvánulnak meg, hogy azok a közszolgálati karrier jogszabályokban rögzített részelemeihez kapcsolódnak, így különösen a toborzáshoz, a kiválasztáshoz, az előmenetelhez, a karriergondozáshoz és az életpályából történő kivezetéshez, valamint a posztkarrier keretében való utógondozáshoz.

Ennek megfelelően a különböző országok közszolgálati törvényei a humán erőforrás gazdálkodás körében a következő főbb intézményeket szabályozzák:²³

a) A kiválasztás és ezen belül:

- * az alkalmazás általános és különös feltételeinek való megfelelés vizsgálata,
- * a pályázati eljárás, vagy/és versenyvizsga,
- * az egyéb teljesítendő feltételek vizsgálata és érvényesítése, kompetenciavizsgálat,
- * a kinevezés,
- * a próbaidő;

b) Az előmenetel:

- * a rendes előmenetel,
- * a címjuttatás/elnyerés,
- * a vezetői megbízás, kinevezés, főtisztviselői karriergondozás,
- * a mobilitás;

²³ Lásd erre részletesebben Linder Viktória: „Személyzeti politika-humánstratégia a közigazgatásban.” PhD értekezés, Debrecen, 2010. 149–192. old.

- c) Képzés, továbbképzés, vezetőképzés:
- * a közszolgálatba lépést megelőző képzés,
 - * a belépéshez kapcsolódó általános képzés,
 - * a munkakörhöz kapcsolódó speciális képzés,
 - * egyéb képzések;
- d) Az értékelés:
- * a minősítés,
 - * a teljesítményértékelés,
 - * egyéni és csoportos értékelés;
- e) Díjazás, illetmény és juttatási rendszer:
- * az illetmények,
 - * az alapilletmény,
 - * az illetménykiegészítések,
 - * az illetménypótlékok,
 - * a teljesítményalapú eltérítések és ösztönzők,
 - * a juttatások.

A zárt karrierrendszerű közszolgálatban a személyzeti igazgatási feladatok hagyományosan centralizáltak, az államigazgatásban az annak az irányítását ellátó Kormány hivatali szervezetébe, vagy a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó szervezethez tartoznak.

Ennek több oka is van, de alapvetően abból a rendszer lényegét adó koncepcióból adódik, hogy a köztisztviselőt nem egy konkrét közigazgatási szerv konkrét munkakörére (állására) alkalmazzák, hanem az állami közszolgálat funkcionális kategóriáján belül (vezető funkció, érdemi ügyintézői funkció, ügykezelői funkció, járulékos, kiegészítő és fizikai tevékenységet jelentő funkció).

A közigazgatási tevékenység ágazati és funkcionális differenciáltsága, mint szakigazgatási tevékenység szerint pedig az azonos munkakört betöltők elkülönült közszolgálati testületeket alkotnak. Ennek megfelelően kerül megtervezésre és megszervezésre az egész állami közszolgálat, a kategóriákba sorolt és testületekhez rendelt minden közszolgálati munkakörnek szerepelnie kell a költségvetésben, és köztisztviselőt kinevezni határozatlan időre csak ilyen álláshelyre szabad. Az egyes közigazgatási szervek ebből a központosított rendszerből kapják meg létszámkeretüket, de azzal önállóan nem rendelkezhetnek és nem gazdálkodhatnak. Ebben a katonai igazgatásból kialakult modellben ugyanis a kinevezett köztisztviselő egész szakmai életútját garantált módon a közszolgálatban tölti, és a konkrét beosztása és az előmenetele elválik egymástól.

E központosított rendszerben minden közigazgatási szerv az általa ellátott feladat és hatáskörökhöz rendelt összetételű és számú létszámot kap, de nem munkáltató. A feladatok változásának megfelelő létszám átcsoportosításokat pedig szintén központilag végzik.

Mivel pedig a köztisztviselő nem egy konkrét közigazgatási szerv konkrét munkakörére kerül felvételre, számára az esetleges változások az alkalmazás és előmenetel szempontjából közömbösek, mert más közigazgatási szervhez kerülhetnek vezénylésre, amit – szűk körű kivételek mellett – kötelesek elfogadni.

Ez a rendszer tehát központilag tervezett, szervezett, igazgatott és menedzselt, így az egyes közigazgatási szervek szintjén csak kis mértékben jelennek meg konkrét személyzeti igazgatási feladatok, melyek tartalmilag operatívák, funkcionálisan pedig ügyintézői jellegűek. Minden más feladat a központi rendszerirányító szervhez tartozik. Ez a rendszer meglehetősen merev, nem teszi lehetővé sem a funkcionális kategóriák, sem pedig a szakmai testületek közti átjárást az egyéni karrier során, de az ezeken belüli átmenet belső pályázati rendszerben lehetséges. A szakmai teljesítményhez kötött és alapvetően a szolgálati időtől függő előmenetel garantált, de az ennél gyorsabb előmenetel nem csupán az előmeneteli táblára való felkerüléshez szükséges alapfeltételek teljesítéséhez és sikeres előmeneteli vizsgálóhoz kötött, mert ezekkel csak az előmeneteli rangfokozatban tud előlépni. Az effektív munkakörváltáshoz ezen felül az is szükséges, hogy ilyen munkakör felszabaduljon és annak betöltésére pályázatot írjanak ki, mely versenyvizsgáján a legjobb eredményt érje el a pályázó.

Tekintettel pedig arra, hogy az ehhez szükséges személyzeti igazgatást erre specializált központosított szerv végzi, az előmenetelben és a mobilitásban a vezetői szubjektum érvényesülése kizárt, ami a rendszer egyik alapvető koncepcionális eleme.

Ezt a szigorú rendszert azonban mindig oldotta a politikai vezetők által meghatározott időre és feladatra kinevezhető politikai alkalmazottak köre, valamint jogszabállyal a kormány diszkrecionális kinevezési jogkörébe sorolt munkakörök létesítésének lehetősége.

Minden esetre az ilyen rendszerekben a közigazgatás politikai vezetői a személyzetet „közszolgálati használatra” kapják, de nem változtathatják meg, és főleg nem válthatják le, ami nagyfokú stabilitást, és a működésben megfelelő szakmai függetlenséget tesz lehetővé.

Az előnye mellett e rendszer a közigazgatási szervek szintjén humánerő gazdálkodást nem tesz lehetővé, sem pedig a munkavégzés minőségének és mennyiségének közvetlen érvényesítését. Ettől pedig a rendszer drága és a középszervek kedvező, az innovációra kevésbé alkalmas a motivációs rendszere.

Másik nagy hiányossága e rendszernek, hogy egyes közigazgatási alrendszerekben, azokban, melyek *nem tartoznak a kormány irányítása alá*, így a helyi önkormányzatoknál és az autonóm államigazgatási szerveknél nem alkalmazható.

Mindezekre tekintettel az idők során ebbe a centralizált modellbe is beiktattak a rugalmasságot lehetővé tevő elemeket, és ezzel együtt elkezdődött a személyzeti igazgatás decentralizációja, de egyben eróziója is, mely részleteiről a következő fejezet szól.

A decentralizált modellt jelentő állás, vagy munkaköri rendszerben a közszolgálatot érintő személyzeti igazgatási feladatok tartalmi és funkcionális összessége az alkalmazó közigazgatási szerv szintjén jelenik meg. E megoldásban nincs szükség ugyan központi operatív rendszerirányító szervre, de a közszolgálati stratégiai döntések, a jogi szabályozás és annak ellenőrzése itt is centralizált. Ezen keretek közt viszont az egyes alkalmazó közigazgatási szervek szintjén valódi emberi erőforrás gazdálkodás és menedzsmentre van mód. Ahogy erre már az I. fejezetben a nagy rendszerek jellemzésénél utalás történt, az állásrendszer is szakmai alapokra helyezett érdemrendszerű, és a közszolgálatot élethivatásszerűen és egész szakmai életpályára kiterjesztő karrierrendszerű modell.

Ennek megfelelően az a)–e) pontokban foglalt feladatok mindegyike tekintetében érvényes az, hogy azokra központi szabályozás vonatkozik, melyek végrehajtására rendelkeznek a munkáltató közigazgatási szervek szabadsággal, és amelyek végrehajtása szigorú ellenőrzés alatt áll.

Ez azt is jelenti egyben, hogy a humánerőforrás menedzsment-feladatokból nem lehet válogatni, hogy mely szerv mit lát el, mert az jogszabályban sztentendizált, de a végrehajtás módját és főként módszereit illetően nagyfokú önállóság érvényesül.

Ez a rendszer már alkalmas arra, hogy a közigazgatás minden alrendszerére egyaránt kiterjedően érvényesüljön, és kellőképpen jelen legyen benne a feladatok, hatáskörök változását követni képes rugalmasság, a hatékonyság és a teljesítmények közvetlen érvényre juttatása. A humánmenedzsment feladatok közvetlensége elsősorban a kompetenciák, a teljesítmény és a hatékonyság oldaláról jelent előnyt, viszont a döntések szubjektívebbek és a köztisztviselők alkalmazásának stabilitása, szakmai függetlenségük kevésbé garantált.

A versenyszféra megoldásaihoz jobban hasonlító rendszerben a politikai vagy emberi szimpátia által motivált döntések könnyen bujtathatók a humánerőforrás gazdálkodást célzó döntései mögé.

Nem véletlen az, hogy ezekben a rendszerekben a humánerőforrás menedzsment szervezetközpontú, mely stratégiáját a szerv vezetője határozza meg, és egyben közvetlenül irányítja is az e feladatot ellátó törzskari szervezeti egységet, meghozza az alapvető munkáltatói döntéseket.

A két alapvető rendszer, vagy modell egyes elemeit ötvözi, az ún. vegyes modell,²⁴ melybe tartozik hazai rendszerünk is. Ebben az alapvetően alkalmazott állás, vagy munkaköri rendszer elemeire ráépítenek centralizált elemeket, így pl. a szerv vezetőinek felettes szerv általi kinevezését, vagy ahhoz jóváhagyást, központosított létszámgazdálkodást és pályázattal rendelkező egységes továbbképzési rendszert, integrált teljesítményértékelési rendszert stb.

Az ilyen, főképp a rendszerváltó volt szocialista országokban kiépült rendszerekben a két alapvető modell eltérő logikája egyszerre van jelen, és viaskodik egymással, ami nem feltétlenül szolgálja a közszolgálati stabilitást és szakszerűséget, valamint hatékonyságot és teljesítményt.

A témánk szempontjából a vegyes rendszer azt jelenti, hogy megkettőződnek a humánmenedzsment feladatok, vagy gyakran párhuzamosan vannak jelen a központi, rendszerirányításban részt vevő szervnél és az alkalmazó szerv szintjén.

Ez látszólag értelmetlennek tűnik, de ehhez hozzá kell tennünk azt, hogy a maga tiszta formájában, korrekciós tényezők nélkül egyik alapmodell sem érvényesült sehol, ráadásul az utóbbi évtizedekben érvényesült új közmenedzsment még jobban összemosza a határokat és torzította azokat.

Bár az új közmenedzsment típusú reformok eredményei mindenütt elmaradtak az elvártaktól, de a fél évtizede kitört pénzügyi és gazdasági világválság hatásainak feltételei között már nem lehet egyszerűen visszatérni a XX. század közepén más körülmények közt kialakult klasszikus modellekhez sem.

Az új és tiszta elvi alapokon nyugvó közszolgálati rendszerek és a hozzájuk kapcsolódó humánerőforrás menedzsment kialakítása egyelőre késik, és hosszabb időt vesz igénybe, miközben a napi problémákra pragmatikus válaszokat

²⁴ Lásd Hazafi Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata–de lege ferenda)*. Phd értekezés, 2009. Pécs, 129–188. old.

kell adni a nemzeti kormányoknak. Ezért jön létre egyre több eklektikus elemekből álló vegyes rendszer, melyekben a humánerőforrás és közszolgálati menedzsment elemei is változók.

A közszolgálati feladatok és azok igazgatása tehát megújulási kényszerben van, mely megoldásaira a következő fejezet tér ki.

Önellenőrző tesztkérdések:

1. Melyek a személyzeti igazgatás sajátosságai a közszolgálatban?

.....
.....
.....
.....

2. Mely megállapítások sorolhatók a modern humánerőforrás gazdálkodás fogalmi elemei közé?

.....
.....
.....
.....

3. Melyek a közszolgálati menedzsment jellemzői?

.....
.....
.....
.....

4. Mit értünk a versenyszférában a személyzeti tevékenység alatt?

.....
.....
.....
.....

5. Milyen területeket kell átfogni a modern humánerőforrás gazdálkodásnak?

.....
.....
.....
.....

6. Hogyan lehet csoportosítani a közszolgálatban hagyományosan kialakult és jogszabályban rögzített személyügyi igazgatási feladatokat?

.....

7. Miben nyilvánulnak meg a személyzeti igazgatás sajátosságai a közszolgálatban?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. Milyenek a zárt karrierrendszerű közszolgálatban a személyzeti igazgatási feladatok?

.....
.....
.....
.....
.....

9. Hol jelennek meg a decentralizál modellt jelentő állás, vagy munkaköri rendszerben a közszolgálatot érintő személyzeti igazgatási feladatok?

.....
.....
.....
.....
.....

10. Mi a modern humán erőforrás gazdálkodás fogalma?

.....
.....
.....
.....
.....

III. A közszolgálati feladatok és igazgatás megújulása²⁵

1. A megújulás társadalmi, gazdasági és közigazgatási környezete

Az előző fejezetekben már többször hivatkoztunk az új közmenedzsment közigazgatásra és közszolgálatra gyakorolt hatására, annak problémáival és pozitív hozadékaival együtt.

E fejezet kiindulópontja ezekre alapul és főként arra, hogy bár a versenyszférában alkalmazott módszerek közigazgatási alkalmazása összességében nem hozta meg a feltételezett és elvárt eredményeket, de a társadalmi és gazdasági változások továbbra is igénylik a közigazgatás és a közszolgálat megújulását. Ebben a folyamatban pedig a közszektortól azt várják el, hogy menedzseri szemlélet érvényesítésével javuljon teljesítményének hatékonysága és minősége, eredményessége és közérdekűsége. Ehhez pedig olyan feltételeket kell biztosítani, melyek közepette az innovatív kezdeményezéseknek megfelelő tere van, így az egyes közigazgatási szervek megfelelő önállósággal rendelkezzenek működésükben.

Ez utóbbiaknak azonban korlátokat állít az, hogy a közigazgatás felépítése hagyományosan hierarchikus alá-főlérendeltségi kapcsolatokra épül, melyben a meghatározó szervezeti forma a hivatali, és ennek más modellel való globális felváltása – az új közmenedzsment érvényesülése tapasztalatait is figyelembe véve – nem lehetséges.

Sommásan megfogalmazva; az elmúlt évtizedek új közmenedzsment tapasztalatai világossá tették azt, hogy az állam cselekvését megvalósító közigazgatás és annak személyi állománya egészében nem piacosható, de a hagyományos működési formákhoz sem lehet változtatások nélkül visszatérni. A közigazgatás és a közszolgálat tradicionális modelljei a XX. század során egészen más társadalmi, gazdasági és politikai körülmények közt alakultak ki.

Az alapvető cél akkor egy olyan közigazgatás kialakítása és működtetése volt, mely – a nemzeti jogszabályok egységes, igazságos, méltányos és pártatlan alkalmazása érdekében – egy központból irányítva juttatja érvényre a közérdeket.

Ezekhez az alapvető célokhoz igazítva alakult ki az előzőekben már említett hierarchikus felépítésű és a hivatali szervezetekre épülő közigazgatás, és az annak feladatait megvalósító személyzete, illetve karrierrendszerű közszolgálat.

A XX. század utolsó évtizedeire ezek a paradigmák változásra kényszerültek, mivel a társadalmi elvárások a közigazgatás felé alapvetően megváltoztak. A változások lényege pedig abban ragadható meg, hogy a hagyományos célokat nem szem elől veszítve, azokon túl kell terjedni, és olyan szolgáltató közigazgatást kell kialakítani, mely nem csupán közhatalmi eszközökkel képes aktív módon beavatkozni a társadalmi–gazdasági folyamatokba, hanem széleskörű közszolgáltatások biztosításával járul hozzá a szociális biztonsághoz és a növekedéshez.

A polgároknak nyújtott szolgáltatások javítása érdekében történtek kísérletek a közigazgatás által biztosított szolgáltatások rendszerének megújítására, és ennek keretében a hagyományos szervezeti és működési formák megváltoztatására. Ehhez azonban magának az igazgatási tevékenységnek, és így a személyzeti igazgatásnak az átalakítása is szükséges, amelynek egyik lehetséges módja a menedzsment típusú irányítás (vagy vezetés) felé történő elmozdulás volt.

Ehhez azonban a hagyományosan központosított feladat- és hatáskörök decentralizációjára, vagy legalább átruházására volt szükség.

Ez a folyamat volt megfigyelhető a közszolgálati menedzsment területén is az elmúlt néhány évben, mely során a pénzügyi és gazdasági válság csak tovább erősítette a hatékonyság és költségtakarékosság iránti igényt.

A közszolgálati igazgatási hatáskörök delegációjával a fenti célokon túl továbbiak is megfogalmazódtak, így mindenekelőtt a közszolgálati alkalmazás vonzóbbá tétele.

A válság miatt ugyanis a közszolgálatban az illetmények és juttatások legenyhébb esetben befagyasztásra kerültek, de sok helyen, így Magyarországon is, egyes juttatásokat megszüntettek (pl. 13. havi illetmény), vagy radikálisan korlátoztak (pl. cafeteria juttatások).

Mindez pedig összességében csökkentette a közszolgálat versenyképességét a munkaerőpiac más területeivel szemben. Mivel az illetmények és juttatások, vagy más munkafeltételek bővítése költségvetési okokból a legtöbb országban nem várható, így egyetlen megoldás a meglévő eszközökkel való jobb gazdálkodás. Ehhez azonban a jogszabályban rögzített automatikus illetmény és juttatási rendszer helyett részben, vagy egészben a teljesítményhez és a minőséghez kapcsolt egyéniesített rendszert szükséges alkalmazni. Hasonló a helyzet a létszámgazdálkodás terén is.

²⁵ A fejezet alapvetően az OECD közszektorban foglalkoztatottak helyzetét érintő felmérése alapján készült, mely forrása: L'emploi public: un état des lieux.-ISBN 978-92-64-04800-3-OCDE 2008.

Mindezek érdekében tehát szükségessé vált a közszolgálatban a személyzeti igazgatásnak egy modern humánerőforrás gazdálkodás irányában történő átalakítása.

A kérdés azonban az, hogy mit értünk modern humánerőforrás gazdálkodás alatt, mely irányába megújulási kényszer van? Azonosak lehetnek-e a kiindulópontok a versenyszféra szervezeteivel, vagy a közszolgálat sajátosságai miatt már ebben a fázisban is differenciálni szükséges?

2. A modern humánerőforrás-igazgatás és gazdálkodás értelmezése a közszolgálatban.

A modern humánerőforrás gazdálkodás fogalmát és koncepcióját a versenyszférában a XX. század második felében alakították ki,²⁶ és az az alapgondolata, hogy „ez egyének jobban dolgoznak, és többet fektetnek be munkájukba, ha motiváltak, mintha egyszerű utasításoknak engedelmessé válnak”.²⁷

Ehhez azonban a személyzetet konstruktívan és megfelelő módon kell kezelni az erre kidolgozott humánerőforrás stratégia alapján.

A stratégiának négy nagy területet kell átfognia, a szervezeti kultúrát, magát a szervezetet, az alkalmazottakat és a humánerőforrás gazdálkodási rendszerét.

A szervezeti kultúra magába foglalja az értékrendet, az elhivatottságot, az igazgatási és vezetési stílust és a szabályozást.

A szervezet alatt értendő a szervezeti felépítés, a munkakörök jellege, a függelmi rend és az elszámoltatási, vagy számonkérési rendszer.

Az alkalmazottak tekintetében azok kompetenciaszintje, fejlődési képessége és igazgatási kapacitása veendő alapul.

A humánerőforrás gazdálkodási rendszer azt a mechanizmust foglalja magába,²⁸ mely közvetíti az alkalmazottak felé a stratégiában megfogalmazottakat. Ennek része a létszámtervezés, a személyzet kiválasztásának és továbbképzésének rendszere, a karriergondozás (előmenetel), a bérezés és a motivációt szolgáló juttatási rendszer, a szakmai kapcsolati rendszer és a belső kommunikáció. Magukat a konkrét rendszereket ezen elemek alapján, de a gazdasági környezet és a szervezeti célkitűzések függvényében szükséges kialakítani.

Ami a közszolgálatot illeti, e koncepció alapgondolata eleve korlátokba ütközött, hiszen a közjogi szabályozás egyik központi eleme éppen a szolgálati út kötelező betartása és ezen belül a felettes utasításainak való engedelmisség. Ezen kívül a közszolgálat az egész közigazgatást, de legalább is annak különböző alrendszeit egységesen kezeli, és nem az egyes szervezetek céljai szerint alkot stratégiát és rendszert.

Az egész közigazgatás szervezeti célja a közérdek érvényre juttatása a versenyszféra profitorientált partikuláris részérdekeihez képest. A közigazgatás szervezeti kultúrája pedig a nemzeti kultúra függvénye, melyben a legfőbb motiváció a közösség szolgálata.

A különbségek tehát már a kiinduló pontnál is jelentősek, és éppen ezért a humánstratégia négy tárgyalási dimenzióját is így kell kezelni, ami ráadásul nem a társadalmi jog által szabályozott, hanem a közérdeket kifejező jogszabályok és szervezeti és működési normák által érvényesül.

A közszolgálati szabályozásban egyébként minden szerepel tartalmilag, amit a modern humánerőforrás gazdálkodás koncepciója tartalmaz, csak teljesen más alapon. E felfogásban pedig a közszolgálati menedzsment a humánerőforrás menedzsment-koncepció megjelenésével egyidős és – az egyes alkalmazott közszolgálati modellek függvényében – alkalmazott.

A kérdés az új közmenedzsment érvényesülésének időszakában éppen az volt, hogy ezek az eltérő alapok a közigazgatás és közszolgálat megváltozott környezetében és feladatrendszerében is fenntarthatók-e? A válasz egyelőre igenlő, de ez nem jelenti azt, hogy a társadalmi és állami szerepkörök változásai nem igényelnék a humánerőforrás gazdálkodás rendszerének megújítását a közszektorban és így a közszolgálatban is.

Szem előtt kell azonban tartani azt, hogy a közigazgatás közhatalmat gyakorol, mely célja nem csupán a jogszerűség biztosítása, de az államhatalom és az ügyfelek igényeinek folyamatos kiszolgálása, ami nem ritkán ellentmondásokhoz vezet. A közszolgálat sajátosságainak megtartása éppen ezért változatlanul fontos szempont.

26 Douglas McGragor: *The human Side of the Enterprise*. McGraw-Hill, New York, 1960.

27 *L'emploi public: un état des lieux*. ISBN 978-92-64-04800-3-OCDE 2008. 39. old.

28 Lásd 21. sz. jegyzetet.

3. A közszolgálati menedzsment hatáskörök átruházása, mint a megújítás egyik módszere

Az előző pontokban vázoltaknak megfelelően tehát abból indulhatunk ki, hogy a közszolgálati rendszerek egyike sem alakítható át oly módon, hogy a közszolgálati menedzsment minden eleme egy-egy közigazgatási szintre legyen decentralizálva, illetve ahol ilyen kivételesen előfordult, ott az egész közszolgálati szabályozás került megszüntetésre.

Ebből következik az, hogy a közszolgálati menedzsment megújításának egyik, de a fejlett ipari országokban leginkább alkalmazott módszere egyes hatáskörök és a hozzá tartozó felelősség átruházása, delegációja.

A delegáció célja olyan önállóságot adni a közszolgálati menedzsmentben, mely egy adott közigazgatási szerv szintjén lehetővé teszi a rendelkezésre álló eszközök optimális adaptációját a szervezeti célok megvalósítása érdekében. A hatásköri delegáció területei, mértéke, az alkalmazás kiterjedtsége azonban az egyes országokban egymástól eltérő az alkalmazott közszolgálati modell, közigazgatási hagyományok és kultúra függvényében.

Így a továbbiakban a forrásul megjelölt és használt OECD felmérés²⁹ alapján ez inkább a legjobb gyakorlatok ismertetése.

Ezért is szükséges nyomatékosítani, hogy – amint a versenyszférában – a közszolgálatban sincs egy optimális humánerőforrás menedzsment modell, de vannak sikeresebb és kevésbé eredményes konkrét megoldások, melyek inspirálóan, vagy éppen visszatartóan hathatnak.

Éppen ez indokolja azt, hogy ezek a közszolgálati tananyag részét is képezzék.

A humánerőforrás menedzsment hatáskörök delegációja, mint módszer gyakorlati érvényesülésének vizsgálata előtt célszerű számba venni azokat a fő feladat- és hatásköröket, melyek vonatkozásában az elvileg felmerülhet a hatáskörök átruházása, vagy telepítése.

Ezek közül az egyik legfontosabb, de egyben legkényesebb hatáskör a létszámtervezés és felhasználás. A közszolgálati rendszerek mindegyikében, így a versenyszféra szabályozásához legközelebb eső angol-szász állásrendszerben is, köztisztviselőt kinevezni csak olyan állásra lehet, ami szerepel az állami költségvetésben. Ez alapvetően kétféleképpen lehetséges, vagy az állásokra tervezett bérjellegű juttatások globális meghatározásával, vagy ennek konkrét létszámra lebonthatásával, illetve a két módszer esetenként igen bonyolult kombinációjával.

Ákár melyik változat is érvényesül, a tervezés biztos, hogy nem az egyes közigazgatási szervek feladatainak megfelelően kialakított optimális létszámigényének összességéből indul ki, hanem a költségvetés lehetőségeinek függvényében meghatározott kereteket feltételez, amit a hierarchizált költségvetési tervezés oszt le. A leosztó mechanizmust persze lehet rugalmassá tenni. Több helyen ismert például ennek olyan rendszere, hogy az mintegy szerződészerűen történik, de hangsúlyozottan közjogi keretek közt.

A legfőbb ellentmondás a delegációban mégsem ez, hanem hogy a delegáció célja a közigazgatási szerv részéről egy, a feladatokhoz és azok változásához kötött rugalmas létszámigazdálkodás. Ez azonban csak úgy lehetséges, ha a határozatlan időre kinevezett és foglalkoztatottsági garanciákkal biztosított köztisztviselők helyett határozott időre felvett és védettséget nem élvező úgynevezett szerződéses állományt alkalmaznak. Ez azonban esetenként a jogegyenlőséget sértő helyzeteket eredményez, melyet éppen a közigazgatás nem tarthat fenn. Így tehát a létszámigazdálkodás delegálása végső soron a közszolgálati életpálya elvének feladását igényelné, ami pedig a rendszerkereteket haladná meg.

A delegációban érintett következő terület a toborzás, a kiválasztás és alkalmazás lehet. Ezek persze szorosan összefüggenek a létszámigazdálkodás kérdéseivel, de mégis könnyebben kezelhető terület. A különböző módon meghatározott, rendelkezésre álló létszámokra történő felvétel kapcsán ugyanis a jogszabályban előírt általános és speciális alkalmazási, illetve képzési előírásokat, azok meglétét az alkalmazó közigazgatási szerv szintjén is lehet érvényesíteni, persze kellő ellenőrzés mellett.

A pályázati, vagy versenyvizsga eljárás szabályai hasonlóan kezelhetők, igaz, itt már a szervezeti érdek közvetlenül érvényesíthető pl. személyre kiírt pályázatokkal, ami formálisan jogszerű, de a közérdekkel ellentétes lehet.

Ez azonban egy valódi humánerőforrás menedzsment dilemmaként merülhet fel, nevezetesen, hogy a szervezeti célok megvalósításához szükséges kompetenciákat, készségeket hol kell számba venni és érvényesíteni? Mivel jogszabályi keretek közt kerül sor a delegált hatáskörök gyakorlására, a delegáció az egész rendszer elveit és működését önmagában nem veszélyezteti úgy, mint az előzőekben. A karrierrendszerű közszolgálatokban azonban a funkcionális kategóriák és a szakmai testületek miatt, illetve az azokhoz rendelt sajátos előmeneteli rendszerre tekintettel a teljes delegáció nem lehetséges, minden más megoldás pedig párhuzamos mechanizmusokat alakíthat ki.

Következő terület a delegációra a köztisztviselők ösztönzése, motivációja, illetve a nem megfelelő munkavégzés hátrányos következményeinek érvényesíthetősége.

²⁹ Lásd, mint 25. jegyzet.

A zárt rendszerű közszolgálatok kiindulópontja nem csupán az élethosszigan tartó karrier, hanem az ahhoz kapcsolt előmeneteli és illetményrendszer, mely alapja a szolgálati idő, valamint az előmenetelt lassító, vagy gyorsító minősítési rendszer. A rendszerben meglévő és jogilag garantált automatizmusok bár a stabilitást és a kiszámíthatóságot biztosítják, de kevésbé alkalmasak a kiemelkedő teljesítmények elismerésére, vagy a gyenge minőségű és mennyiségű munkavégzés szankcionálására.

A teljesítményhez kötött illetmény és juttatási rendszer, magával a teljesítményértékelés bevezetésével együtt az elmúlt évek leginkább alkalmazott, de egyben legellentmondásosabb intézményévé vált. Ennek számos oka van. Egyfelől jogos társadalmi igény a közszolgálatban élethivatásszerűen dolgozókkal szemben, hogy munkájuk, teljesítményük mérhető és elszámoltatható legyen, és főleg annak minősége és mennyisége kapcsolódjon az érte kapott illetményekhez és juttatásokhoz.

Másfelől viszont – ahogy erre utalás történt az I. fejezetben –, a közszolgálatban az illetmény soha nem volt a munkaerő-piaci viszonyoknak megfelelő munkaerő ára, amit alapvetően a kereslet–kínálat szabályoz, hanem a közszolgálatának átalányszerűen kezelt társadalmi elismerése. A közigazgatás által ellátott közszolgáltatásokat ugyanis az államnak folyamatosan és mindenütt elérhető azonos színvonalon biztosítani kell. Ehhez került kialakításra a folyamatosan rendelkezésre álló közszolgálat, mely mennyiségében, minőségében, összetételében e célkitűzéseket biztosítani tudja. A közigazgatási munka, illetve az általa ellátott feladatok egy jelentős része nehezen mérhető és hasonlítható a versenyszféra kimeneteli pontjaihoz. Az elintézett hatósági ügyek száma pl. lehet kiinduló pont, de egy-egy ügy tartalmilag igen eltérő lehet, ennek megfelelően az intézéséhez szükséges munkaráfordítás is.

Ráadásul az ügyek számának az alakulását sem a szerv vezetője, sem az ügyintézője nem tudja érdemben befolyásolni, így illetményének alakulását és főleg teljesítményének értékelését sem lehet ehhez, vagy kizárólag ehhez kötni. A közigazgatási szerv feladatát és hatásköreit ugyanis nem maga állapítja meg, hanem azokkal jogszabály ruhazza fel.

Az előzőekből következik az is, hogy a munkafeltételek, így a munkaidő, elhelyezés, felszereltség stb. sem lehet a közszolgálatban teljesen egyedileg kialakított, az egyes közigazgatási szervek közt kompatibilisnek kell lenniük, így a hatásköri delegáció ezen a téren is korlátozott, de lehetséges.

A főbb területeket áttekintve rögzíthetjük tehát, hogy a közszolgálatban a közszolgálati menedzsment hatáskörök delegálása sosem lehet teljes. Annak megvalósítása mindig feltételez megosztott hatásköröket, illetve olyan központi közszolgálati menedzsment szervezetek meglétét, melyek egyes hatásköröket kizárólagosan, vagy osztottan gyakorolnak, míg más delegáltakat pedig szabályoznak és ellenőriznek.

A közszolgálati menedzsment központi szabályozása, irányítása és ellenőrzése tehát az új közszolgálati menedzsment különböző alkalmazásaiban változatlanul fennmarad.

Míndez nem jelenti azt, hogy minden országban egy központi közszolgálati menedzsment központlétezik, hanem az említett központi feladatok ellátására szolgáló mechanizmust kell érteni alatta. Ez a központi szerv, vagy mechanizmus a feladat és hatásköri delegációra tekintettel egyre inkább stratégiai tervező, szabályozó és ellenőrző feladatokat lát el és kevésbé vesz részt a napi működtetést érintő operatív feladatokban.

Mivel a közszolgálati menedzsment hatáskörök delegációja a rendszer adta keretekre tekintettel korlátozott, így a megújítás másik módja a közszolgálati menedzsment képzésének és továbbképzésének megerősítése a kívánt szemléltetvényt és a delegált feladatok jobb ellátása érdekében.

A képzés fő területei a toborzási és pályáztatási rendszerre, a köztisztviselők továbbképzési rendszerének javítására, a hatékonyságvizsgálatra, a teljesítményértékelésre és a minőségbiztosításra, valamint a köztisztviselői érdekképviselet területére koncentrálnak.

Az elvi alapok és a közszolgálati menedzsment hatáskörök delegálása lehetséges területeinek áttekintését követően célszerű bepillantani abba, hogy a gyakorlatban ezekből a már többször hivatkozott OECD felmérés³⁰ szerint mi valósul meg.

A létszámgazdálkodás tekintetében a létszám mennyiségét és konkrét összetételét központilag meghatározó mechanizmus már kevés helyen érvényesül.

Az országok egy jelentős részében központilag csak a bértömeg kerül meghatározásra, de az egyes közigazgatási szervek létszám, vagy állománytábláját a felettes szerv határozza meg, vagy hagyja jóvá.

A legnagyobb önállóságot azok a – felmérésben részt vett 26 ország negyedét kitevő – országok biztosítják, ahol az egyes közigazgatási szervezetek megállapított költségvetési kereteken belül nem csupán a bértömeget lehet szabadon felhasználni, hanem a személyi és dologi főösszegek közt is szabadon lehet átcsoportosítani.

Ami a munkakörök osztályozási rendszerét és az azokhoz szükséges képesítési előírások meghatározását illeti, a közszolgálati menedzsment hatáskörök ma is központosítottak. A kivétel ez alól Svédország.

30 L'emploi public: un état des lieux. ISBN 978-92-64-04800-3-OCDE 2008. 43–48. old.

A toborzás, kiválasztás és alkalmazás hatáskörének delegációja az alkalmazó közigazgatási szerv szintjére teljes körűen sehol sem valósult meg, de egyes hatáskörök megosztására, vagy egyes közszolgálati kategóriákra (pl. ügykezelők) találunk példát.

Leggyakrabban alkalmazott megoldás az, hogy a központilag meghatározott felvételi eljárás lebonyolítását, így a pályázatát, vagy a versenyvizsgát az egyes közigazgatási szerv, vagy ágazati irányító szerv hatáskörébe delegálják ugyan, de egy azoktól független központi szerv felügyelete és ellenőrzése alatt.

Az illetményrendszerben a besorolási osztályok és előmeneteli fokozatok meghatározása, az ezekhez rendelt fizetési fokozatokkal, pótlékokkal és kiegészítésekkel együtt alapvetően központi hatáskörben maradt. A felmérésben érintett országok negyedében azonban a központilag meghatározott kereteken belül ezeket el lehet téríteni.

Ebből ki kell emelni az úgynevezett teljesítményhez kötött illetményrendszert, vagy részt.

A teljesítményhez kötött illetmény-megállapítás napjainkig sehol sem vált általánossá, ahol ilyen alkalmaznak, ott az illetménynek csupán egy kisebb részét érinti, és az értékelési rendszer alkalmazását a 26-ból csak négy országban bízzák az érintett közigazgatási szervre. Az általánosan alkalmazott megoldás a menedzsment tekintetében a központi szervvel együtt gyakorolt megosztott hatáskör.

Legnagyobb fokú hatásköri delegáció a munkafeltételek és a juttatási rendszer terén valósult meg. A vizsgált országok szinte mindegyikében találunk erre példát, de a tartalmi eltérés viszonylag nagy. Általában a Magyarországon is átvett és alkalmazott félig kötött cafeteria-rendszer valamely formája érvényesül.

4. A közszolgálati menedzsment megújulásának tanulságai és perspektívái

A közszolgálati menedzsment megújításának a hatásköri delegációra épülő elvi lehetőségeinek és gyakorlati eredményeinek megelőző pontban történt áttekintését követően szükséges a jövőre nézve is irányt mutató következtetések levonása.

Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a megújításnak a hatásköri delegáció nem kizárólagos, hanem jelenleg legáltalánosabban alkalmazott módszere, tehát új utak keresése eddig és ezen túl is lehetséges.

A vizsgált és egyben kiemelt módszer azért vált általánossá, mert máig ható módon az elmúlt évtizedekben a közigazgatás és a közszolgálat megújításának domináns irányvonala a versenyszféra módszereinek közigazgatási adaptációja szükségességét hirdető új közmenedzsment (NPM) volt.

A versenyszféra személyzeti rendszereit tárgyaló II. fejezet 1. a) pontjában láthattuk, hogy a szervezetek személyzeti tevékenységei a legegyszerűbb formától, melyben nincsenek specializált feladatok, a komplexitás legfelsőbb szintjét alkotó stratégiai integrációt megvalósító személyzeti menedzsment (PM, EMM) és emberi erőforrás menedzsment (HRM, SHRM) rendszerekig kiterjedően milyen változatos.

Ezek közös vonása ugyanakkor, hogy a tevékenység viszonyítási pontja az egységként kezelt szervezet. Ez a közigazgatás tekintetében, mivel az a társadalom hagyományosan legnagyobb szervezeti rendszerei közé tartozó intézményrendszer, globálisan nem alkalmazható.

A kérdés ezek után inkább az, hogy a versenyszférában alkalmazott humánmenedzsment megoldások legalább részbeni alkalmazásának van-e értelme és hozadéka, vagy csak bizonyos társadalmi igény formális kielégítéséről van szó, kiegészítő, de a rendszerkereteket nem érintő módon? Az NPM alapú reformok eredményeinek, vagy eredménytelenségeinek összegzése inkább kétségessé, mint meggyőzővé tette a pozitív választ, de szűkebb témakörünk tekintetében az OECD felmérés lényegében ezt erősíti meg.

A közszolgálati menedzsment versenyszféra által inspirált új elemei a gyakorlatban nem váltak sem általánossá, sem kizárólagossá egyetlen területen sem.

Az új közmenedzsment alkalmazását világszerte elterjesztő és támogató OECD ma már maga is kritikusan áll az elv közigazgatási alkalmazásához,³¹ de a közszolgálati menedzsment közigazgatási szervezetre történő hatáskör-delegáció útján történő megújításának szerény eredményeit a vizsgált országok eltérő közigazgatási rendszerére és kultúrájára, valamint a közigazgatási vezetők ellenállására, és a menedzsment-ismeretek hiányának tudja be.

Hasonló tényezők hatottak az NPM érvényesülésének országonként igen eltérő eredményeire is. Ezek valóban komolyan ható tényezők, de önmagukban nem lennének képesek a valóban szükséges és megfelelően kimunkált, előkészített, szakmailag erős alapokon álló változásokat hosszú távra blokkolni.

Ennél fontosabb az az elemzésben szintén szereplő magyarázat,³² hogy a közszolgálati menedzsment ilyen irányú megújítása elszámolható eredményt nem mutat.

31 Lásd Government at a Glance. Paris, 2011. OECD, <http://dx.doi.org/1087/gov-glance-2011>.

32 L'emploi public: un état des lieux. ISBN 978-92-64-04800-3-OCDE, 2008. 47. old.

Ezen felül pedig a karrierrendszerű közszolgálatok végső soron nem alkalmasak az ilyen típusú menedzsment elemek teljes körű befogadására. A részleges alkalmazás viszont azért veszélyes, mert megbontja az egységes rendszert, és egyes ágazatokban külön rezsimet vezet be, ami nemcsak az átláthatóságot veszélyezteti, de a kliens-rendszer és a szubjektívizmus terjedését eredményezheti. Mindezeket pedig nem, vagy alig tudták érdemben befolyásolni az olyan programok, mint a közszolgálati etika és anti-korrupciós programok, a változásmenedzsment, vagy konfliktusmenedzsment.

A közszolgálati menedzsment hatáskörök delegációját alkalmazó országok csak olyan mértékben engedik érvényesülni az új elemeket, melyek tekintetében a hagyományos értékrend és átláthatóság még megfelelő biztonságot ad az esetleges visszaélésekkel szemben.

Éppen ezért e módszer további alkalmazásának feltétele olyan központi közszolgálati menedzsment mechanizmus fenntartása és működtetése, mely az alkalmazásra felügyel, és képes értékelni az eredményeket, illetve operatíván beavatkozni, amennyiben az szükséges.

Ehhez azonban arra is szükség van, hogy a közszolgálati menedzsmenttel foglalkozó ügyintézők és a vezetők megfelelő menedzsment ismeretek birtokában legyenek, melyeket az erre a célra szervezett speciális továbbképzési rendszerben tudnak megszerezni.

Csak ez alapján lehet a folyamatokat és eredményeket áttekinteni és a megfelelő korrekciós döntéseket meghozni.

Ez lenne tehát az OECD jelentés végső kicsengése és egyben a jövőt meghatározó útmutatása is.

Ezt lehet elfogadni, vagy vitatni, de a közszolgálati tananyag szempontjából az a legfontosabb konklúzió, hogy a közszolgálat sajátosságai, a mögöttük meglévő indokok és értékrend alapján a jövőben is megőrzendők, miközben a változások irányába nyitottnak kell lenni.

Önellenőrző tesztkérdések:

1. Melyek a közszolgálati menedzsment megújításának főbb módszerei?

.....
.....

2. Mi volt a közszolgálati menedzsment fejlődésére ható legfőbb tényező az elmúlt évtizedekben?

.....
.....

3. Mikor került sor az NPM (Új közmenedzsment) jegyében a HR rendszerek első nagy reformjaira?

.....

4. Mi a célja a közszolgálati feladat és hatásköri delegációnak?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. Lehet-e teljes a közszolgálati menedzsment hatáskörök delegálása?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. Mi jellemzi a közszolgálati menedzsment versenyszféra által inspirált új elemei érvényesülését?

.....
.....
.....
.....

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István: A közszolgálat változásai. In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Szerk.: Fazekas Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.
- BOSSAERT–DEMMKE–NOMDEM–POLET: La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze. EIPA 2001. Maastricht.
- BOURNOIS, F.–DERR, C. B. (1994): Les directeurs des ressources humaines ont-ils un avenir? *Revue Francaise de Gestion*, 98. sz. márc.–ápr.–máj.
- A. CLAISSE–M. MEININGER: Fonction publique en Europe. Montchrestien, Paris, 1995. 9–11. oldal.
- DABASI HALÁSZ Zsuzsa –CSORDÁS Tamás: Emberi erőforrás menedzsment. www.google.hu/#bav=on.2,or.r_qf.&fp=170ddcb5aa5edc9e&q=Emberi+eroforras+menedzsment+Dabasi+Halasz
- DEMKE Christoph–MOILANEN Timo: Civil Service sin the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Services. PETER LANG 2010. Frankfurt am Main.
- G. FODOR Gábor–STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/2. szám.
- Government at a Glance, Paris, 2011. OECD, http://dx.doi.org/1087/gov_glance-2011.
- HAZAFI Zoltán: Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata-de lege ferenda). Phd értekezés, 2009, Pécs,
- KÁROLYI Mártonné: A személyzeti szakapparátus szerepváltozásai az emberi erőforrás menedzsmentig. *Humánpolitikai Szemle*. 1995. 10. sz. 26. oldal.
- L'emploi public: un état des lieux.-ISBN 978-92-64-04800-3-OCDE 2008.
- LINDER Viktória: „Személyzeti politika-humánstratégia a közigazgatásban.” Phd értekezés, Debrecen, 2010.
- LŐRINCZ Lajos; A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2005, 265. oldal.
- MAGYARY Zoltán; Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- D. McGRAGOR: The human Side of the Enterprise, McGraw-Hill, New York, 1960.
- Panorama des administrations publiques. OECD 2009. Paris.

Fogalomtár

1. A közszolgálat komplex fogalma

A közszolgálat az állammal és a különböző állami szervekkel fennálló sajátos munkavégzésre irányuló jogviszony, melyben főszabályként:

- * a jogviszony nem munkaszerződéssel, hanem kinevezéssel jön létre,
- * tartalmát a közjog szabályozza,
- * a közszolgálati állások központi állami, vagy helyi önkormányzati költségvetésből finanszírozottak,
- * a köztisztviselő tevékenységét jogszabályban meghatározott szakmai képesítési előírások alapján, egész pályáútjára kiterjedően, hivatásszerűen végzi,
- * e tevékenység funkcionálisan az állami közhatalmi és közszolgáltatási feladatok ellátásában való részvételt jelent,
- * a köztisztviselő feladatait a jogszabályok és a köztisztviselői etikai normák betartásával, felettesei utasításainak megfelelően, lojálisan és pártatlanul, a köz érdekében és szolgálatában végzi.

2. Az asszimilációs és a differenciált rendszer a közszolgálat szabályozásában

A történetileg előbb kialakult asszimilációs rendszer jellemzője, hogy a közszektorban alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kell alkalmazni. A XX. század elejétől általánossá vált differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre sajátos közjogi szabályozást, a közszolgálatit vezették be és alkalmazzák, mintegy megkülönböztetve azokat a munka világának más szereplőitől.

3. Zárt és nyílt rendszer a közszolgálatban

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás jellege és tartalma szerinti megkülönböztetést jelent az, hogy a közszolgálatban milyen feltételekkel (politikai, vagy szakmai) lehet bekerülni. Ez alapján nyitott, illetve zárt rendszereket különböztethetünk meg. A nyílt rendszer azt jelenti, hogy egy adott közszolgálati állást – a munkajogi szabályoknak megfelelően – elvileg bárki (pl. képesítési előírások, vagy állampolgársági megköötöttségek nélkül) betölthet. A „zsákmányrendszer”, ezen belül pedig azt a kialakult gyakorlatot foglalja magába, hogy a közszolgálati állásokat a választásokon győztesek az őket támogató klientúra közt osztották fel. Ezáltal pedig egy politikailag és gyakran személyhez kötődő, és azok változásával együtt alakuló instabil közszolgálat alakult ki.

A zárt rendszer azt jelenti, hogy a közszolgálati állások betöltésére vonatkozó jogi szabályozás eltér az általános munkajogi szabályoktól, és a közjog szabályozza az állammal sajátos munkavégzési kapcsolatban állók jogviszonyát. Ez egy olyan zárt rendszert alkot, melybe csak a jogszabályban meghatározott feltételeket teljesítő kerülhetnek be, és a jogviszony minden elemét jogszabály rögzíti, melytől főszabályként – a szerződésekkel ellentétben – a felek megállapodásával sem lehet eltérni.

A zárt szabályozás fő indoka a szakszerűség és jogszerűség, pártatlanság és lojalitás (szakmai érdemrendszer) feltételeinek biztosítása a közszolgálatban, valamint a folyamatosságot és kiszámíthatóságot szolgáló élethivatásszerűen végzett közszolgálat (karrier) garanciáinak megteremtése.

4. A karrierrendszerű közszolgálat

A *karrierrendszerű* közszolgálatban a köztisztviselő nem egy konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe kerül alkalmazásra, főszabályként formalizált toborzás versenyvizsgához kötött pályázat útján és az életpálya elején, kezdetekor. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött, és feltétele a versenyvizsga. A közszolgálat élethivatásszerűen végzett, a pályáút jogszabályban garantált és felmentési védelem alatt áll. Az illetmény, melynek meghatározó eleme a közszolgálatban töltött idő és az előmeneteli rangfokozat, továbbá a konkrétan betöltött állás, valamint a munkakör, elválnak egymástól, azért nem szükséges vezető munkakör betöltése ahhoz, hogy a köztisztviselő a pártatlan szakmai teljesítménye alapján is megfelelő közszolgálati rangot és hozzá kötött javadalmazást érhesen el. *A közszolgálati menedzsment elemei szintén jogszabályban rögzítettek, centralizáltak* és tartalmilag a szakmai élethossziglanig tartó karriergondozást foglalja magába. Ennek a karriernek viszont nem csupán egy adott közigazgatási szervnél, hanem az egész állami közszolgálatban van az érvényesülési tere.

5. Az állás, vagy munkakör-rendszerű közszolgálat.

Az *állásrendszerben* a meghatározott közszolgálati állás, vagy munkakör betöltése jogszabályi keretek közt, de rugalmasan történik. A közszolgálati állások betöltése esetenként változóan az egyes rendszerekben formalizált eljárás nélkül, *decentralizáltan, az alkalmazó közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján is lehetséges*. Az állások betöltésénél alkalmazni kell ugyan a szakmai képesítési előírásokat, de az azoknak történő formális megfeleléssel szemben a

gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben. Ezek érdekében az állások betöltésénél a közszektoron kívül más szektorban szerzett gyakorlati idő is beszámít. A közszolgálati életpályának pedig vagy egyáltalában nincsen speciális jogi védelme, vagy az az adott közigazgatási szervben belülről korlátozott másik állás betöltésének felajánlásában merül ki. Az illetmény általában kollektív szerződésben rögzített és független az állást betöltő korától és a közszolgálati gyakorlat idejétől.

6. A személyzeti igazgatás sajátosságai a közszolgálatban

A *személyzeti igazgatás sajátosságai a közszolgálatban*, hogy azok a közszolgálati karrier jogszabályokban rögzített részeihez kapcsolódnak, így különösen a toborzáshoz, a kiválasztáshoz, az előmenetelhez, a karriergondozáshoz és az életpályából történő kivezetéshez, valamint a posztkarrier keretében való utógondozáshoz.

Ennek megfelelően a különböző országok közszolgálati törvényei és más jogszabályai a humán erőforrás gazdálkodás körében a következő főbb intézményeket szabályozzák:

- * a kiválasztást,
- * az előmenetelt,
- * a képzést, továbbképzést, valamint
- * a díjazást, illetmény és juttatási rendszert.

7. A humán erőforrás gazdálkodási rendszer fogalma

A humán erőforrás gazdálkodási rendszer azt a mechanizmust foglalja magába, mely közvetíti az alkalmazottak felé a stratégiában megfogalmazottakat. Ennek része a létszámtervezés, a személyzet kiválasztásának és továbbképzésének rendszere, a karriergondozás (előmenetel), a bérezés és a motivációt szolgáló juttatási rendszer, a szakmai kapcsolati rendszer és a belső kommunikáció. Magukat a konkrét rendszereket ezen elemek alapján, de a gazdasági környezet és a szervezeti célkitűzések függvényében szükséges kialakítani.

8. A közszolgálati menedzsment

A közszolgálati menedzsment a közszolgálatban alkalmazott humán erőforrás gazdálkodási rendszer és mechanizmus keretében végzett tevékenység összessége. Ennek elemeit azonban nem a munkajog, hanem a közjog szabályozza, mivel az egész közigazgatás szervezeti célja a közérdek érvényre juttatása a versenyszféra egy-egy szervezetre koncentráló, profitorientált partikuláris részérdekeihez képest. A közszolgálati szabályozásban minden szerepel tartalmilag, mint amit a modern humán erőforrás gazdálkodás tartalmaz, csak más – közjogi – alapon.

A közszolgálati menedzsment így a humán erőforrás menedzsment-koncepció megjelenésével egyidős és – az egyes alkalmazott közszolgálati modellek függvényében – alkalmazott.

Az NPM (új közmenedzsment) irányvonal érvényesülésének időszakában kísérlet történt a közszolgálati menedzsmentnek és a versenyszférában alkalmazott humán erőforrás menedzsmentnek – az eltérő alapok ellenére – a versenyszférában alkalmazott módszerek irányába történő egységesítésére. Ez csak részlegesen és egyes területekre korlátozott módon sikerült, mert a közigazgatás közhatalmat gyakorol, mely célja nem csupán a jogszerűség biztosítása, de az államhatalom és az ügyfelek igényeinek folyamatos kiszolgálása, ami teljesen eltér a versenyszféra szervezeti érdekeitől. A közszolgálat sajátosságainak megtartása éppen ezért változatlanul fontos szempont a menedzsmentben is.