



Szerkesztették:
Bokodi Márta Etelka, Csóka Gabriella

A vezető-kiválasztás nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban







Szerkesztették:

Bokodi Márta Etelka, Csóka Gabriella

A vezető-kiválasztás nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.5 – VEKOP-16-2016-00001

„A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

Projekt szakmai vezető: Dr. Kovács Gábor
Projekt szakmai vezető helyettes: Dr. Csóka Gabriella

Szerzők:

Dr. Klotz Péter PhD
Dr. Kriskó Edina PhD
Dr. Linder Viktória PhD
Dr. habil. Móré Mariann
Dr. habil. Nemeskéri Zsolt
Dr. Némethy Sándor PhD
Dr. Robert Adam Rajczyk PhD
Prof. Dr. habil. Poór József, DSc, CMC
Dr. Suhajda Csilla Judit PhD
Dr. Agneš Slavić PhD
Dr. Szeiner Zsuzsanna PhD

Szerkesztették:

Dr. Bokodi Márta Etelka, Dr. Csóka Gabriella

A szerkesztésben közreműködött:

Borbély Zita Lea, Fási Csaba

Olvasószerkesztő:

Kotró Szimonetta

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. november 5.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

A szerzők szakmai bemutatkozása	11
Szerkesztői Előszó	15
Poór József – Szeiner Zsuzsanna: Az Amerikai Egyesült Államok vezető-kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban	19
1. Köszölgéati Pozíciók	20
1.1. Törvényi szabályozás	20
1.2. Alkalmazási formák	20
2. Vezetői beosztások	21
2.1. Közigazgatási vezetők (Senior Executive Service)	21
2.2. Más vezetői rendszerek	22
3. Vezetőkiválasztás fogalma és jellemzői	23
3.1. Közigazgatási Vezetői Program	23
3.1.1. <i>Jellemzők</i>	23
3.1.2. <i>Program részei</i>	24
3.2. Más vezetői programok	24
3.3. Kihívások	25
3.3.1. <i>Köszölgéati törvény</i>	25
3.3.2. <i>New Public Management</i>	25
3.3.3. <i>Fluktuáció</i>	26
3.3.4. <i>Legkritikusabb területek</i>	26
3.3.5. <i>Generációváltás</i>	28
3.3.6. <i>Sokszínűség</i>	28
4. Vezetésfejlesztési programok	28
4.1. Teljesítményértékelés	28
4.2. Egyetemi programok	29
5. Kilépés / felmondás	32
6. Vezetőkiválasztás módszerei	33
6.1. Kiválasztás és értékelés	33
6.1.1. <i>Személyi értékelés</i>	33
6.1.2. <i>Személyes értékelési eszközök</i>	34
6.2. Eszközök és módszerek	35
6.2.1. <i>Munkakörelemzés</i>	35
6.2.2. <i>Foglalkoztatási kérdőív</i>	36
6.2.3. <i>Struktúrált interjú</i>	37
6.3. Kompetencia alapú kiválasztás	45
6.4. Értékelés döntési eszköz	47
6.5. Más értékelési és kiválasztási módszerek	47
6.6. Értékelési módszer költségei	47



7. Vezetőkiválasztást végzők	49
7.1. Belső.....	49
7.2. Külső.....	49
8. Összefoglalás	49
Felhasznált irodalom	53
Suhajda Csilla Judit: Anglia vezetőkiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban	57
1. Bevezetés	58
2. A közszolgálati vezetőkiválasztás hagyományai és történeti áttekintése Angliában	61
3. A vezetőkiválasztás Anglia közszolgálati rendszerében	63
3.1. A vezetőkiválasztás rendszere a közszolgálatban	63
3.2. Az alkalmazott vezetőkiválasztás módszertana	64
4. A vezető kiválasztás helye és szerepe Anglia közszolgálati HR rendszerében	65
4.1. A vezetőkiválasztás általánosan megfogalmazott célkitűzése.....	65
4.2. A vezetőkiválasztás a közszolgálati szervezeti tagozódásban elfoglalt helye.....	66
4.3. A vezetőkiválasztás célcsoportja	66
4.4. A vezetőkiválasztás erőforrásigénye	67
4.5. A vezetőkiválasztás kapcsolódása más HR rendszerekhez	68
4.6. A vezetőkiválasztás utánpótlási merítési megoldásai.....	68
4.7. A vezetőkiválasztás gyakorlata az egyes szakmai területeken	70
4.8. A vezetőkiválasztás bevezetésének folyamata	71
4.9. A vezetőkiválasztás során szerzett tapasztalatok hasznosításának módjai az angliai közigazgatásban	72
5. A vezetőkiválasztás jogi szabályozása	73
6. Eddig elért eredmények, a legjobb gyakorlatok bemutatása	74
7. Összefoglalás	75
7.1. A kutatás összefoglalója	75
7.2. Következtetések, adaptálhatóság lehetősége hazai körülmények között.	76
7.3. Jövőkép az adott országra vonatkozóan	77
Felhasznált irodalom	77
Móré Mariann: Ausztrália vezetőkiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban	81
1. Bevezetés	82
2. A közszolgálati vezetőkiválasztás hagyományai és történeti áttekintése Ausztráliában	86
3. A vezetőkiválasztás elhelyezkedése az ausztrál közszolgálati rendszerben	87
3.1. Általánosan elfogadott vezetőkiválasztás a közszolgálatban	87
3.2. Az alkalmazott vezetőkiválasztás módszertanának ismertetése.....	88
4. A vezetőkiválasztás helye és szerepe az adott ország közszolgálati HR rendszerében (szervezeti keretek)	90
4.1. A vezetőkiválasztás általánosan megfogalmazott célkitűzése.....	90
4.2. A vezetőkiválasztás közszolgálati szervezeti tagozódásban elfoglalt helye.....	90
4.3. A vezetőkiválasztás célcsoportjai	91
4.4. A vezetőkiválasztás erőforrás szükséglete	91
4.5. A vezetőkiválasztás kapcsolódása más HR rendszerekhez	92
4.6. Az utánpótlás merítés megoldásai	93





4.7. A vezető kiválasztás megjelenése különböző szakmai területeken	94
4.8. A vezető kiválasztási rendszer bevezetésének folyamata	94
4.9. A működés során szerzett tapasztalatok hasznosítása, a rendszer fejlesztése	95
5. A vezető kiválasztással összefüggő jogi szabályozás Ausztráliában	95
6. Az eddig elért eredmények, a legjobb gyakorlatok bemutatása	96
7. Összefoglalás	100
7.1. A kutatás összefoglalója	100
7.2. Következtetések, adaptálhatóság lehetősége hazai körülmények között	100
7.3. Jövőkép az adott országra vonatkozóan	101
Felhasznált irodalom.....	102
Linder Viktória: Belgium vezető kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban.....	105
1. Bevezetés	106
2. Toborzás és kiválasztás a belga szövetségi közszolgálatban	107
3. A vezetők kiválasztását szabályozó királyi dekrétum	111
4. A szövetségi közszolgálati vezető kiválasztási eljárás humán erőforrás gazdálkodási szempontból	114
5. Az eljárás további (technikai) részletei.....	116
6. További szolgáltatások a vezető kiválasztáshoz kapcsolódóan.....	119
7. Összefoglalás	121
Felhasznált irodalom.....	122
Jogszabályok, politikai nyilatkozatok, beszámolók:.....	123
Móré Mariann: Észtország vezető kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban.....	125
1. Bevezetés	126
2. A közszolgálati vezető kiválasztás hagyományai és történeti áttekintése az adott országban.....	133
3. A vezető kiválasztás elhelyezkedése Észtország közszolgálati rendszerében	134
3.1. Általánosan elfogadott vezető kiválasztás a közszolgálatban	134
3.2. Az alkalmazott vezető kiválasztás módszertanának ismertetése	135
4. A vezető kiválasztás helye és szerepe az észt közszolgálati HR rendszerében	136
4.1. A vezető kiválasztás általánosan megfogalmazott célkitűzése	136
4.2. A vezető kiválasztás helye a közszolgálati szervezeti tagozódásban	136
4.3. A vezető kiválasztás célcsoportja	137
4.4. Utánpótlás merítés alkalmazása	139
4.5. A vezető utánpótlás alkalmazásának szakmai területei	140
4.6. A bevezetés folyamata	140
4.7. A működés során szerzett tapasztalatok hasznosítása	142
5. A vezető kiválasztás jogi szabályozása.....	142
6. Eddig elért eredmények, a legjobb gyakorlatok bemutatása	143
7. Összefoglaló	145
7.1. A kutatás összefoglalója	145
7.2. Következtetések, adaptálhatóság lehetősége hazai körülmények között	145
7.3. Jövőkép az adott országra vonatkozóan	146
Felhasznált irodalom.....	147



Klotz Péter: Franciaország vezető-kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban.....	149
1. Bevezetés	150
2. A közszolgálati vezető kiválasztás hagyományai és történeti áttekintése Franciaországban.....	151
3. A vezető kiválasztás elhelyezkedése Franciaország közszolgálati rendszerében.....	154
4. A vezető kiválasztás helye és szerepe Franciaország közszolgálati HR rendszerében	155
5. A vezető kiválasztás jogi szabályozásának bemutatása	157
6. Az École Nationale d'Administration.....	160
7. Összefoglalás	162
Felhasznált irodalom	164
Robert Adam Rajczyk: Lengyelország vezető-kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban.....	167
1. Bevezetés	168
2. A közigazgatás	170
2.1. Helyi igazgatás	173
2.2. Kormányzati igazgatás	174
2.2.1. Szakigazgatás.....	177
2.2.2. Választási igazgatás	177
2.2.3. A központi közigazgatási szervek	178
2.2.4. Hadügyi igazgatás	180
2.2.5. Igazságszolgáltatási igazgatás	180
2.3. A decentralizált közigazgatási formációk	180
2.4. A közigazgatás szervezeti struktúrája és eljárási rendje	181
3. Összefoglalás	181
Felhasznált irodalom.....	183
Jogszabályok.....	184
Kriskó Edina: Németország vezető-kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban	185
Előszó.....	186
1. A közszolgálati karrier.....	186
1.1. Belépés.....	186
1.2. Előmenetel és szolgálati idő	187
1.3. A vezető és vezetés domináns megközelítései	187
1.4. A személyzeti kiválasztás általános elvei	188
1.5. A pályázókkal szemben támasztott követelmények a közszolgálatban:.....	188
1.6. Kötelezően előírt iskolai végzettségek	189
1.7. A tisztviselők képzése.....	189
1.8. A tisztviselők javadalmazása	190
1.9. Életpálya, karrierszakaszok.....	190
2. Néhány szó a munkaerő-piac és személyügyi munka általános kihívásairól.....	192
2.1. A német közszolgálat személyi állománya a demográfiai változások tükrében	192
2.2. Az öregedő társadalom öregedő közszolgálatát	193
2.3. A nemek egyenlősége	194
2.4. A migrációs háttérű munkavállalók	194





3. A kiválasztás	196
3.1. A közigazgatási kiválasztás általános elvei – avagy bekerülés a közszolgálatba	196
3.2. A legjobb választás (Bestenauslese).....	197
3.3. A pályázás/pályáztatás rendszere a német közszolgálatban	197
3.3.1. A főteszt	198
3.3.2. A biztonsági teszt	198
3.3.3. Többszöri pályázás, teszt kiváltása	199
3.3.4. Papíralapú teszt	199
3.3.5. Fogyatékossgal élők alkalmassági tesztjének menete	200
3.4. A felső szintű szolgálat kiválasztási folyamatai	200
3.4.1. Pályázás a felső szintű közszolgálatba (höherer Dienst).....	200
3.4.2. Szakmai vizsga	201
3.4.3. Politikai elemző feladat	202
3.4.4. Pszichológiai teszt	202
3.5. A felvételi beszélgetés (Vorstellungsgespräch)	203
3.6. Vezetői interjú	204
4. Bréma Szabad Hanza-város közszolgálati kiválasztási gyakorlata	205
4.1. Az interjú során alkalmazott kérdések - bármely (szolgálati) szinten	206
4.2. Kiegészítő kiválasztási eszközök	206
4.3. Visszajelzés és dokumentáció.....	207
4.4. Kiválasztási feladatok	207
4.5. Munkapróba.....	208
4.6. Postaszák	209
4.7. Értékelő központ.....	209
5. Összegzés	209
Felhasznált irodalom	210
Némethy Sándor – Nemeskéri Zsolt: Svédország vezető-kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban	213
1. Bevezetés	214
2. Helyzetkép a közszolgálati vezető-kiválasztásban – svédországi tanulságokkal	220
3. A vezető-kiválasztás helyzetének általános áttekintése Svédországban.....	221
4. Svédországban a legjobb vezetőket a közszolgálati szektorban találjuk: helyzetkép és kihívások a külső forrásból történő vezető-kiválasztásban	223
5. A svéd vezető-kiválasztás jogi szabályozásának bemutatása	226
6. Összefoglalás	228
Felhasznált irodalom	228
Agneš Slavić: Szerbia vezető-kiválasztási gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban	229
1. Bevezetés	230
1.1. Az ország főbb jellemzői.....	230
1.2. A szerb nemzeti kultúra bemutatása	230
1.3. A szerbiai közszolgálati szervezeti kultúra releváns jegyei	232
2. A közszolgálati vezető-kiválasztás hagyományai és történeti áttekintése az adott országban	234



3. A vezető kiválasztás hol helyezkedik el az adott ország közszolgálati rendszerében	235
3.1. Vezető kiválasztási gyakorlat a Szerb Köztársaság államigazgatási rendszerében	236
3.2. A vezető kiválasztási gyakorlat a Szerb Köztársaság köztársasági vállalatban	239
4. A vezető kiválasztás helye és szerepe az ország közszolgálati hr rendszerében (szervezeti keretek)	241
5. A vezető kiválasztás jogi szabályozásának bemutatása	242
6. Eddig elért eredmények, gyakorlatok bemutatása	244
7. Összefoglalás	246
7.1. A kutatás összefoglalója	246
7.2. Következtetések, adaptálhatóság lehetősége a hazai körülmények közé	248
7.3. Jövőkép az adott országra	249
Felhasznált irodalom	250
Hivatkozott jogszabályok jegyzéke	253



A SZERZŐK SZAKMAI BEMUTATKOZÁSA

Dr. Klotz Péter PhD

Dr. Klotz Péter egyetemi tanársegéd, szakfelelős a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézetben. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar elvégzését követően 2004-ben kezdte meg közigazgatási szakmai pályafutását az Igazságügyi Minisztériumban, majd 2008-ban az Ecole Nationale d'Administration és az Universität Potsdam európai kormányzás és igazgatás képzésén master végzettséget szerzett. 2011-től egy évig az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének munkatársa volt. Ezt követően korrupciómegelőzési és integritás projekteken dolgozott a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főosztályvezető-helyetteseként, valamint a Nemzeti Közszerológati Egyetem projekt szakmai vezető helyetteseként. PhD végzettséget 2017-ben szerzett, 2018-tól a Nemzeti Közszerológati Egyetem integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak szakfelelőse.

Dr. Kriskó Edina PhD

Dr. Kriskó Edina kommunikációs szakember, tréner, mediátor. A Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának adjunktusa. A Szegedi Egyetem Bölcsész Karán diplomázott Public relations és nemzetközi kommunikáció szakirányon, majd a Pécsi Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskolájának Kommunikáció programjában védte meg a magyar rendőrség sajtókommunikációjáról szóló doktori értekezését, 2013-ban. Oktatási tapasztalatot a Gábor Dénes Főiskolán (2006-2009 között), a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Karán (2010-2014 között), valamint a Közszerológati Egyetemen, (2012-ben), és jogelődjénél, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán, 2011-ben szerzett. Rendszeresen tart vezetői és készségfejlesztő tréningeket, workshopokat. Kutatásait a szervezeti, valamint rendészeti kommunikáció, a közösségi média (social media) és a kríziskommunikáció területén végzi.

Dr. Linder Viktória PhD

Dr. Linder Viktória egyetemi docens, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészettani Intézet - Rendészeti Jogi és Közigazgatási Tanszékének vezetője. Szakmai életútja során az üzleti, a civil és a közszerféra különböző szegmenseiben szerzett tapasztalatot, amely – német, francia, angol és spanyol nyelvtudásának köszönhetően – mindegyik szektorban magában foglalta a nemzetközi kapcsolatok aktív bonyolítását. Tudományos pályafutását a Magyar Közigazgatási Intézet közigazgatás-tudományi kutatási szervezeti egységében kezdte. Oktatóként több hazai egyetemen – elsősorban azok közigazgatási-, közjogi tanszékein – tevékenykedett. Fő kutatási területei az összehasonlító közszerológat és közigazgatás, a közigazgatási és közszerológati jog. Kutatómunkája során több jelentős projektben vett részt, amelyekhez magyar és idegen nyelvű publikációs munkássága, valamint magyar és külföldi konferencia-előadások kapcsolódnak.

Dr. habil. Móré Mariann

Dr. Móré Mariann, a Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar Társadalomtudományi Intézet habilitált egyetemi docense, az Ihrig Károly Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola témavezetője. Végzettségei szerint tanár, humánmenedzser. Kutatási profija humánmenedzsment területeket érint: munkahelyi beillesztés, generációmenedzsment, vállalati társadalmi szerepvállalás. Az elmúlt években foglalkozott intézményi menedzsmentkutatással, egyik PhD hallgatója ebből írja doktori disszertációját, mesterszakon kiírt diplomadolgozati témái a közigazgatási, közszolgálati humánmenedzsment problémakörét célozzák meg. Észtországban, a Tallinni Egyetemen vendégoktató-kutatóként dolgozott 2013-ban tudásmenedzsment témában.

Dr. habil. Nemeskéri Zsolt

Dr. Nemeskéri Zsolt, a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet habilitált egyetemi docense, a PTE Munkatudományi és Foglalkozás-egészségügyi Kiválósági Centrum szakmai vezetője, a Gál Ferenc Főiskola egyetemi tanára. Az emberi erőforrás menedzsment területén húsz éves oktatási tapasztalattal rendelkezik, több mint száz publikációja jelent meg a témakörben. Jelentős hazai kutatási projektek megvalósításában vett részt, több lezárult nemzetközi projekt vezetője, szakértője. Gyakorlati tanácsadóként projekteket vezetett nagyvállalatoknál (McDonald's, Avon, Magyar Posta, Paksi Atomerőmű). A magyar állami felsőoktatásban több mint tíz éves vezetői tapasztalattal rendelkezik. A Göteborgi Egyetem rendszeres vendégoktatója.

Dr. Némethy Sándor PhD

Dr. Némethy Sándor diplomáit biológia, tengergeológia és stratégiai menedzsment területén szerezte. 1984-től Svédországban élt, felsőfokú svéd és angol nyelvvizsgák letétele után 1995-ben a Göteborgi Egyetemen szerzett PhD fokozatot. Posztdoktori ösztöndíját Angliában, Newcastle upon Tyne egyetemén töltötte. 2001-ben visszatért Svédországba, ahol azóta is a Göteborgi Egyetem lektora. Magyarországra való hazatelepülése után az Eszterházy Károly Egyetemen vállalt egyetemi docensi állást, emellett tudományos főmunkatárs a Pécsi Tudományegyetemen. Jelenlegi kutatási területei a vidékfejlesztés, a környezetvédelem, a megújuló energia hasznosítás és a kulturális menedzsment. A magyaron kívül angol, svéd, lengyel és olasz nyelven beszél folyékonyan.

Dr. Robert Adam Rajczyk PhD

Dr. Robert Adam Rajczyk a Sziléziai Egyetem (Katowice, Lengyelország) egyetemi tanára. Kutatási területe a tömegkommunikációra, a közép-kelet-európai régió alkotmányos rendszereire és a nyilvános diplomáciára is kiterjed. Három könyv és több munkadokumentum szerzője. Három olyan kutatási projektet kapott, amelyeket a Kínai Köztársaság Külügyminisztériuma (Tajvan) finanszírozott.

Prof. Dr. habil. Poór József DSc, CMC

Dr. Poór József, a közgazdaságtudományok doktora - a Selye János Egyetem és a Szent István Egyetem habilitált és kinevezett professzora - , vendégtanárként tanít a Ko-

lozsvári Babes-Bólyai Tudományegyetem Magyar Tagozatán. Jelzett helyeken nemzetközi menedzsment, stratégiai emberi erőforrás menedzsment, nemzetközi emberi erőforrás menedzsment és menedzsment tanácsadás tárgyakat oktat magyar és idegen nyelveken. Hosszú évekig volt egyetemi tanár a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán (PTE-KTK). Összesen 13 szemesztert oktatott amerikai egyetemeken (Honolulu, Louisville, Richmond, Saginow és Cleveland) és vendégtanárként európai (Arnhem, Bergen, Frankfurt am Main, Graz, Lyon, Pitesti, Riga, Bukarest, Kolozsvár, Winnigen-Schwenningen, Zrenjanin) üzleti fakultásokon. Három nemzetközileg ismert tanácsadócégnél (HayGroup, Mercer és Diebold) dolgozott ügyvezető igazgatóként és közel két évtizeden keresztül senior tanácsadóként. Hites Vezetési Tanácsadó (CMC). Elnöke a Humán Szakemberek Országos Szövetségének, valamint küldötte a BKIK tanácsadó-szolgáltató tagozatának. Elnöke volt a Vezetési Tanácsadók Magyarországi Szövetségének (VTMSZ).

Dr. Suhajda Csilla Judit PhD

Dr. Suhajda Csilla Judit emberi erőforrás tanácsadó, jogász, a Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karának oktatója. Fő kutatási területe az emberi erőforrás fejlesztésének lehetőségei egyéni és szervezeti vonatkozásban. Számos hazai és nemzetközi projektben vett részt a témával kapcsolatban. Az elmúlt időszakban kutatásainak fókuszában a személyi és szervezeti kompetenciák és a közszolgálati versenyképesség összefüggéseinek feltárása, valamint fejlesztésének módszertani megoldásai állnak. Kutatási eredményeit és korábban, a közigazgatásban szerzett HR vezetői tapasztalatait folyamatosan implementálja oktatói, kutatói és tanácsadói tevékenysége során.

Dr. Agneš Slavić

Dr. Agneš Slavić az Újvidéki Egyetem szabadkai Közgazdasági Karának rendkívüli egyetemi tanára. Az egyetemi alapképzés során a Menedzsment tudományterületen belül az Emberi erőforrás gazdálkodás, a Szervezeti magatartás és az Urbánus gazdálkodás elnevezésű tantárgyakat adja elő, míg a doktori képzés keretében a Nemzetközi emberi erőforrás gazdálkodás című tárgyat oktatja. Doktori fokozatát 2010-ben a gödöllői Szent István Egyetemen szerezte, témavezetője Dr. Nemes Ferenc professzor úr volt. A disszertációja a dolgozói elégedettség témaköréből került ki. 2008 óta a CRANET nemzetközi emberi erőforrás gazdálkodás gyakorlatát kutató nemzetközi hálózat szerbiai koordinátora, 2009 óta pedig a nemzetközi vállalatok közép-kelet-európai leányvállalatainak HR gyakorlatát vizsgáló CEEIRT kutatócsoport szerbiai koordinátora. Több, mint egy évtizede tagja a magyarországi HSZOSZ-nek is. Szerzője vagy társszerzője több, a szerbiai HR gyakorlat sajátosságait, a szerbiai nemzeti kultúra jegyeit, valamint a szerbiai magán- és közszféra HR gyakorlatának különbözőségeit vizsgáló, nemzetközi tudományos folyóiratokban megjelent publikációnak.

Dr. Szeiner Zsuzsanna PhD

Dr. Szeiner Zsuzsanna a szlovákiai, magyar tannyelvű Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Karának nappali tagozatos doktorandusza. 2013-tól okleveles közgazdász, 2015-ben védte meg rigorózus munkáját, és szerzett kisdoktori végzettséget Menedzsment



szakon. 2012-től végez kutatásokat a munkavállalói ösztönzés és juttatások területén, kutatási eredményeit számos hazai s nemzetközi konferencián, illetve tudományos folyóiratban publikálta. 2017-től bejegyzett értékelemző teamtag (Value Metodology Associate). Kutatási területe: Menedzsment tanácsadás a kkv szektorban és az önkormányzati szférában. Aktívan részt vesz a kkv tanácsadói klaszter önszerveződésének segítésében a dél-szlovákiai régióban.



SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

A Belügyminisztérium és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem konzorciumi partnerségében valósul meg a „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című, KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 azonosító számú projekt, melynek fő célkitűzése: „A közszolgálati pályára vonzás, a beillesztést és a pályán tartást szolgáló emberierőforrás-gazdálkodás menedzsment eszközeinek kialakítása, az életpályák működtetési feltételeit biztosító kormányzati, szervezeti és személyes közszolgálati kompetenciák fejlesztése.” A program tervezése és megvalósítása során kiemelten fontosnak tartjuk, hogy a magyar közszolgálatban folyó emberierőforrás-gazdálkodás humán funkcióinak tárgyiszere, tudományos vizsgálata mellett összegyűjtsük azokat a nemzetközi tapasztalatokat, legjobb gyakorlatokat is, amelyek ismerete elősegítheti az itthoni fejlesztések sikerét, eredményessé tételét. Ezért kiválasztottuk azt a tíz országot, amelyek előzetes ismereteink szerint vagy élen járnak az emberierőforrás-gazdálkodás új útjainak, lehetőségeinek feltárásában és bevezetésében, vagy a magyar közszolgálathoz hasonlóan megoldásokat keresnek a minőségi előrelépés érdekében.

A munka elindításakor azt feltételeztük, hogy a vizsgált országok közszolgálati megoldásai az emberierőforrás-gazdálkodást illetően hordoznak általános jegyeket, az egyes ország-csoportokra (például: skandináv, angolszász, volt szocialista országokra) jellemző azonosságokat, vagy egymástól jelentősen eltérő megoldásokat. Azt is feltételeztük, hogy a versenyképes közszolgálati működés biztosítása szempontjából a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás kialakítása és professzionális alkalmazása – egyéb tényezőkkel együtt – megkerülhetetlen előfeltétele a fejlesztésnek, a szolgáltatáscentrikus, ügyfélorientált, jó állami működés megvalósításának.

A fenti célok teljesítése és hipotézisek igazolása érdekében összeállítottuk azt a kutatási tervet, amelyet a munka során sorvezetőként kívántunk használni. A kutatómunka ellátásával és az elért eredmények közreadásával hazai és nemzetközi szakembereket bízunk meg, akiktől azt kértük, hogy a kutatási tervben foglaltak szerint kíséreljék meg elkészíteni országtanulmányaikat. A kutatási terv az alábbi főbb kérdések feldolgozását célozta meg:

- a vizsgált ország közszolgálatának vázlatos ismertetését;
- az emberierőforrás-gazdálkodás vizsgált humán funkciójára vonatkozó hagyományok és szakma történetének áttekintését;
- a vizsgált humán funkció fogalmának értelmezését az adott ország közszolgálati gyakorlatában;
- a vizsgált humán funkció helyének, szerepének bemutatását az adott ország emberierőforrás-gazdálkodásában;
- a vizsgált humán funkció jogi szabályozásának áttekintését;
- a kérdéses humán funkcióhoz köthető eddig elért eredmények, legjobb gyakorlatok közreadását;
- a tanulságok rövid összegzését, következtetések levonását és a jövőkép felvázolását.

A feladatra vállalkozó kutatóknak nem volt könnyű dolguk, mert a kijelölt országokra vonatkozó tudáshordozók és gyakorlati megoldások megismeréséhez, szintetizálásához,

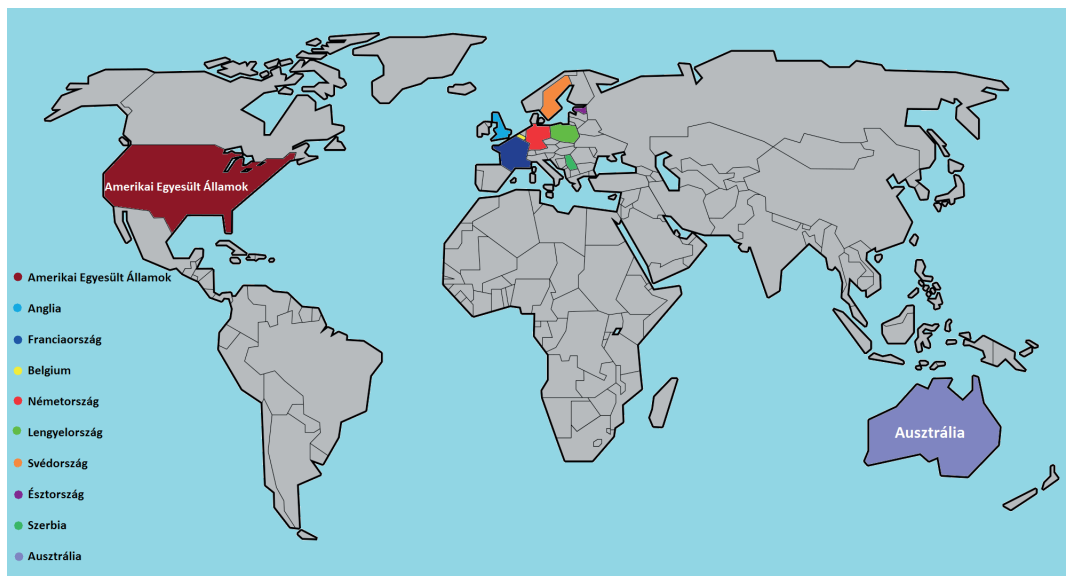
illetve közreadásához igénybe vehető – hagyományos, valamint internetes formában hozzáférhető – forrásanyagok felhasználhatósága mind mennyiségi, mind minőségi szempontból jelentősen eltértek egymástól. Ezért az elkészült tanulmányok nem mindig, illetve nem minden tekintetben fedik le teljeskörűen a kutatási tervben szereplő témaköröket. Ennek ellenére az elkészült országtanulmányok – meggyőződésünk szerint – egyrészt alkalmasak az összehasonlításra, valamint arra is, hogy új ismeretekkel gazdagítsák a felhasználó humán szakemberek és közszolgálati vezetők ismereteit, továbbá formálják szemléletüket, majd hozzásegítsék őket a vizsgált humán funkciók szükséges adaptációt követő itthoni kipróbálásához, sikeres alkalmazásához.

A projekt célkitűzéseihez igazodva, az alábbi három humán funkció nemzetközi összehasonlító vizsgálatához felhasználható országtanulmányok készültek:

- a vezetőkiválasztás gyakorlatának vizsgálata;
- a tehetségmenedzsment rendszerének vizsgálata a közigazgatásban;
- a közigazgatási emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztásának és a HR szakemberek fejlesztési módjainak vizsgálata.

Ezeket az országtanulmányokat három kötetbe rendezve, a vizsgált humán funkcióknak megfelelően adjuk közre. A kutatók a Nemzeti Közszolgálati Egyetemtől arra is megbízást kaptak, hogy az egyes országtanulmányokhoz állítsanak össze olyan információkat, amelyek alkalmasak a törzsanyagok kiegészítésére, többlettudás biztosítására. A kiegészítő információkon belül össze kellett állítaniuk az érintett humán funkcióhoz kapcsolódó szakfogalmak listáját, rövid magyarázatát, a forrásmunkák címlistáját, azok elérhetőségét, valamint a tevékenység szabályozására vonatkozó jellemzőket. A fentiekben túl azzal is megbíztuk a kutatókat, hogy a törzsanyagok felhasználásával készítsenek egy rövid összefoglalót, amelyet egy kötetbe rendezve, angol nyelven jelentetünk meg.

A törzsanyagokat tartalmazó három kötetben a következő országokra vonatkozó megoldásokat ismerhetik meg: Amerikai Egyesült Államok, Anglia, Ausztrália, Belgium, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Németország, Svédország és Szerbia.



1. ábra. A nemzetközi összehasonlító tanulmány-kötetekben szereplő országok

Forrás: A kutatásvezetők saját szerkesztése

Könyvünket a közszolgálat fejlesztéséért felelős szakembereknek és döntéshozóknak, a különböző szolgálati ágaknál tevékenykedő humán vezetőknek és szakembereknek, a szakterületek vezetőinek, a téma iránt érdeklődő személyi állomány tagjainak, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vezetőinek, oktatóinak, kutatóinak és valamennyi hallgatójának ajánljuk szíves figyelmébe. Ezúton mondunk köszönetet szerzőinknek, a fordítóknak és a kutatást szervező munkatársainknak.¹

Budapest, 2018.

*Dr. Csóka Gabriella – Dr. Szakács Gábor CSc.
kutatásvezetők*

¹ A kutatás szervezésében és a kutatási anyagok összeállításában Borbély Zita Lea és Fási Csaba, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem munkatársai működtek közre.





*POÓR JÓZSEF – SZEINER ZSUZSANNA: AZ AMERIKAI
EGYESÜLT ÁLLAMOK VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. KÖZSZOLGÁLATI POZÍCIÓK

1.1. TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

Az Egyesült Államokban két megkülönböztető jogrendszert alkalmaznak: a közjogot és a magánjogot. A szövetségi kormányt az 1789-es amerikai alkotmány hozta létre.

A közjog alapelve, hogy a közzszolgálati alkalmazottak kinevezése és alkalmazása az érdemi és nem a politikai hovatartozás vagy lojalitás alapján történik. Ezeket a munkavállalókat tisztességesen és méltányosan kezelik a foglalkoztatásuk során. A közzszolgálati alkalmazottak foglalkoztatására vonatkozó úgynevezett „érdemi rendszer (merit system)” egy „zsarolási rendszert (spoils system)” váltott fel (aminek keretében a fizetés és a promóció politikai hovatartozáson és a kapcsolatokon alapult). Ezt az új rendszert az 1883-as Pendleton törvényben kodifikálták. Az említett törvény létrehozta az Egyesült Államok Közzszolgálati Bizottságát, abból a célból, hogy olyan szabályokat állapítson meg, amelyeket az ügynökségek a közzszolgálati alkalmazottak felvételére és foglalkoztatására tudnak használni.

Közel egy évszázaddal később az 1978-as közzszolgálati reformról szóló törvényt (Civil Service Reform Act of 1978; CSRA) fogadták el. A CSRA eltörölte a Közzszolgálati Bizottságot és két új ügynökségre - az Amerikai Egyesült Államok Személyzeti Menedzsment Hivatalára (OPM) és az Egyesült Államok Előléptetési Rendszerek Működését Biztosító Igazgatóságára (MSPB) - ruházta át és terjesztette ki funkcióit. Az OPM lett felelős a kormányzati emberi erőforrás-politika kialakításáért és tervezéséért, valamint felügyeletért és tanácsadói szolgáltatásokért az ügynökségek számára, hogy javítsa az érdemeken alapuló foglalkoztatást a szövetségi kormányban. Az MSPB elsődleges feladatává vált, hogy felügyelje és védje a szövetségi kormányzati szerveknél érdem alapján történő foglalkoztatást és meghallgassa, eldöntse az egyéni munkavállalói jogorvoslati kérelmeket az állítólagos rossz bánásmód, a menedzsment ellen vagy által elkövetett nem megfelelő viselkedések és intézkedések alapján.²

1.2. ALKALMAZÁSI FORMÁK

Az amerikai közigazgatási rendszer három szintjén – szövetségi, állami és helyi – az alábbi két nagyobb csoportját különböztetjük meg a kinevezett alkalmazottaknak:

- *Politikai kinevezettek (Political employees):* azok, akiket az elnök, az alelnök vagy az ügynökségek vezetője jelöl ki.
- *Karrier alkalmazottak (Career employees):* akiknek további három nagyobb kategóriáját különböztethetjük meg:

² Bonosaro, 2013

- » *Közigazgatási vezetők (Senior Executive Service employees)*: akik közvetlenül az Elnök által kinevezettek irányítása alatt dolgoznak (Civil Service Reform Act of 1978).
- » Tisztviselők (career employees):
 - » *A versenyképes szolgálati pozíciókat betöltők (Competitive service positions)*: United States Office of Personnel Management, 2016.
 - » *Kivételes szolgálati pozíciók (Excepted service positions)*: olyan szövetségi vagy közszolgálati pozíciók tisztviselői, amelyek nem versenyző szolgálatoknál vagy a főtisztviselő (Senior Executive) alkalmazásában vannak.

A politikai alapon kinevezettek mellett a szakmai és általános közigazgatási vezetői munka oroszán részét az elnök által kinevezett úgynevezett karrier *Közigazgatási vezetők (Senior Executive Service employees)* végzik.

2. VEZETŐI BEOSZTÁSOK

2.1. KÖZIGAZGATÁSI VEZETŐK (SENIOR EXECUTIVE SERVICE)

Ezt a vezetői csoportot, felsővezetői szolgálatot a közszolgálati reformtörvény hozta létre, ami 1979. július 13-án lépett hatályba. A *Közigazgatási vezetői szolgálat (Senior Executive Service)* a kormányzat folyamatos átalakulásának vezetésével megbízott férfiakból és nőkből áll. Ez az elkötelezett vezetői testület osztja a közszolgálati elkötelezettséget és az Alkotmány alapvető eszméire alapozott demokratikus értékeket. A szövetségi köztisztviselői szolgálat munkatársainak vezetőjeként a felső vezetők mindennap arra törekszenek, hogy egy állampolgár-központú, eredményközpontú szövetségi kormányt működtessenek.

A kongresszus által 1978-ban létrehozott közszolgálati reformtörvény alapján a SES-t olyan végrehajtó irányító testületként alakították ki, amely összekapcsolná az ügynökségek vezetőit, más politikai kinevezett vezetőket és a napi ügyeket végző köztisztviselőket.³

A SES-t egy külön személyzeti rendszer irányítja, amelyben ugyanazok a vezetői képesítések szükségesek minden tag számára. A SES pozíciók pályázóinak bizonyítaniuk kell, hogy rendelkeznek Alapvető vezetői kompetenciákkal (ECQ-k). Ezek az ECQ-k meghatározzák azokat a kompetenciákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a szövetségi közszolgálati munka kultúráját minden területen megvalósítsák (United States Office of Personnel Management 2017).

A karrier SES pozícióba való bekerülés versenyen és érdemeken alapul. Kiválasztáskor a pályázóknak öt alapvető képesítési területen kell kiváló műszaki-gazdasági szakképzettséget és általános kompetenciát tanúsítani, amelyek célja a vezetői tapasztalatok és képességek felmérése.

Nem szabad elfeledkezni arról, hogy a SES messze a legnagyobb, legelterjedtebb és legfontosabb közigazgatási vezetői pozíció. Ezen a területen 2012 szeptemberétől

³ Bhatti et al. 2014

megközelítőleg 7100 közigazgatási vezetőt foglalkoztatott a SES az Egyesült Államok kormányának több mint 75 különböző ügynökségénél.

Sorszám	Kompetenciák
1.	Változás vezetése (Leading Change): Ez az alapvető kompetencia magában foglalja azt a képességet, hogy a szervezeten belül és azon kívül is, olyan stratégiai változást valósítsanak meg, amelyek megfelelnek a szervezeti céloknak. Ez az ECQ kompetencia megköveteli a szervezeti küldetés megfogalmazását és annak folyamatosan változó környezetben történő megvalósítását.
2.	Emberek vezetése (Leading People): Ez az alapvető kompetencia magában foglalja azt a képességet, hogy az embereket a szervezet jövőképe, küldetésének és céljának elérése felé vezessük. Ez az ECQ előírja, hogy olyan munkahelyet biztosítson másoknak, amely elősegíti mások fejlődését, megkönnyíti az együttműködést, a csapatmunkát és támogatja a konfliktusok konstruktív megoldását.
3.	Eredmény orientáció (Results Driven): Ez az alapvető kompetencia magában foglalja a vezető azon képességét, hogy megfeleljen a szervezeti célok és a vevők elvárásainak. Ez az ECQ megköveteli a kiváló technikai tudással, a problémák elemzésével és a kockázatok kiszámításával meghozható kiváló minőségű eredményeket hozó döntéseket.
4.	Üzleti orientáció (Business Acumen): Ez az alapvető képesítés megköveteli az emberi, pénzügyi és információs erőforrások stratégiai irányítását.
5.	Kapcsolatok építése (Building Coalitions): Ez az alapvető kompetencia megköveteli a koalíciók és kapcsolatok kiépítését belső és más szövetségi ügynökségek, állami és helyi önkormányzatok, nonprofit és magánszektorbeli szervezetek, külföldi kormányok vagy nemzetközi szervezetekkel a közös célok elérése érdekében.

1. táblázat: SES Alapvető Vezetői Kompetenciák (ECQ)
Forrás: United States Office of Personal Management 2017

A szövetségi kormányzat ügynökségei akár belülről, akár kívülről vesznek fel közigazgatási vezetőket, az új SES alkalmazottaknak egyéves próbaidőt kell letölteni. A próbaidő csökkenti az ügynökség által vállalt kockázatot, ha az újonnan felvett SES Közigazgatási Vezető rosszul teljesít. Ha a jelölt teljesítménye az egyéves próbaidőszak alatt nem kielégítő, akkor visszatérhet a testületben betöltött korábbi álláshelyére (jellemzően az általános besorolási rendszerben szereplő legmagasabb fokozati osztályba), ha korábban nem dolgozott szövetségi kormányban, el lehet távolítani a szövetségi szolgálatból.

2.2. MÁ S VEZETŐ I RENDSZEREK

Már korábban is utaltunk arra, hogy a SES mellett léteznek más olyan vezetői személyzeti rendszerek, amelyek lényegében egyenrangúak a SES-szel és az ott alkalmazott fizetésekkel. Ezek közé tartoznak például a Főtisztviselői Szakmai és Műszaki Beosztások (Senior Level and Senior Professional and Technical Position).

A szövetségi állások (Senior Level SL) kategóriája 1990-ben jött létre az általános köztisztviselői besorolási rendszer GS-16., 17. és 18. kategóriái helyett. A legtöbb ilyen magas rangú alkalmazott olyan nem vezetői pozícióban dolgozik, amelyekben a felelőségek és feladatok elég széleskörűek és összetettek ahhoz, hogy a GS 15. osztály fölött legyenek



besorolva. Azonban néhány olyan ügynökségnél, amelyek törvényesen mentesülnek a Közigazgatási Vezetők (Senior Executive Service=SES) felvételétől, a vezetői pozíciókat a jelzett SL alkalmazottak töltik be. A Közigazgatási Vezetők (SES) felvétel alóli mentesség kiterjed a szövetségi tulajdonban lévő vállalatokra és néhány kisebb ügynökségre. Példaként megemlíthetjük a Nyugdíjak Értékkálóságát Garantáló Vállalatot (Pension Benefit Guarantee Corporation=PBGC), az Export-Import Bankot és a Szövetségi Választási Bizottságot (Federal Election Commission. PBGC). A végrehajtó ügynökségeknél kb. 640 SL és 470 ST kinevezés van jelenleg (United States Office of Personal Management, 2017).

Az SL/ST pozíciók magukban foglalhatnak vezetői feladatokat, feltéve, hogy ezek a feladatok a betöltő munkaidejének kevesebb, mint 25 %-át teszik ki. Azok a pozíciók, amelyekben a felügyeleti és vezetői munka a munkaidő legalább 25 %-át teszi ki, szinte mindig megfelelnek a Közigazgatási Vezetők (SES) kritériumainak (United States Office of Personal Management, 2017).

3. VEZETŐKIVÁLASZTÁS FOGALMA ÉS JELLEMZŐI

„A megfelelő szakember megtalálása - beleértve a vezetőket is - az amerikai kormányzati szervek sikerének a lényege” írják a szövetségi kormány szakember kiválasztásáról, írt tanulmány szerzői.⁴

3.1. KÖZIGAZGATÁSI VEZETŐI PROGRAM

3.1.1. JELLEMZŐK

Több ügynökség működteti a Közigazgatási Vezető Jelölt Fejlesztő Programot (Senior Executive Service Candidate Development Program SES CDP) az Általános Besorolási Rendszer legmagasabb GS-14/15. besorolási osztályban lévő (vagy azzal egyenértékű) vezető jelöltek részvételével. Az intenzív 12-18 hónapos vezetési fejlesztési program elvégzésével képeznek a különböző ügynökségek tisztségviselői pozícióira. A program a következőkre összpontosít:

- A Személyzeti Menedzsment Hivatal által a Végrehajtó Ügynökséghez történő kinevezéshez szükséges végrehajtási képességek fejlesztése;
- A részlegen belüli vezető pozíciókban a hatékony vezetéshez szükséges kompetenciák erősítése;
- A végrehajtó hatalom ismerete;
- A részlegek programjainak, küldetésének és kihívásainak megértése az osztályok közötti expozíció és fejlesztési tevékenységek révén.

⁴ (McPhie – Marshall, 2004: 1

A Személyzeti Menedzsment Hivatala által minősített pályázók versenyvizsga nélkül kinevezhetők a vezető ügyvezető szolgálathoz. A minősített jelölteknek viszont nem garantált az automatikus kinevezés az SES-be.

Például a Belbiztonsági Minisztérium esetében a jelöltek szigorú felülvizsgálati eljáráson mennek keresztül a kiválasztás előtt. A program nyitott a tapasztalt szakemberek számára, akik legalább egy éves valamilyen szintű vezetési tapasztalattal rendelkeznek.

Bizonyos tekintetben az új SES-rendszernek célja volt a karrier vezetőknek az amerikai magánszektor modelljéhez való hozzáigazítása. Így megfelelő felhatalmazással és mérlegeléssel kell ahhoz hozzájuttatni őket, hogy kezelni tudják azokat az erőforrásokat és programokat, amelyekért felelősek, - miközben továbbra is fenntartsák az Elnöki Igazgatással összefüggő - nehéz és igényes egyensúlyt.

3.1.2. PROGRAM RÉSZEI

A SES Közigazgatási Vezető Jelölt Program (CDP) a következőket tartalmazza:

- A 360 fokos értékelés az úgynevezett Alapvető Vezetői Kompetenciák (Executive Core Qualifications) hiányosságainak azonosítására szolgál.
- Olyan végrehajtott fejlesztési terv, amelyet egy SES mentorral dolgozott ki a Vezető Jelölt, hogy a különböző fejlesztési tevékenységeken keresztül foglalkozzon az kiválasztott Vezető Jelölt alapvető kompetenciáival.
- Osztálytermi 80 órás Vezetőképző Program (Executive Education Classroom), amit az American University fejlesztett ki.
- Egy 120 nap hosszúságú Vezető Fejlesztési Feladat (Executive Development Plan), amely a 360 fokos értékelés során beazonosított gyengébb vagy hiányos vezetői készségek fejlesztést célozzák. Ebben a munkában egy SES Mentor segíti a jelölteket a Vezetőfejlesztési Tervek (Executive Development Plan) kidolgozásában, és rendszeresen találkozik az egész programon keresztül útmutatás céljából.
- Egyéb fejlesztési tevékenységek, amelyek magukban foglalhatnak eseményeket és projekteket, amelyek tovább fejlesztik a jelöltet a szervezeti küldetés, programok és kihívások megértése tekintetében (United States Office of Personal Management 2017).

3.2. MÁ S VEZETŐ I PROGRAMOK

Mindegyik SL/ST pozíció sajátos képzettségi követelményekkel rendelkezik. Az Általános Besorolási Rendszer (GS) fokozat követelményei nem vonatkoznak az SL/ST pozíciókra, ezért a kérelmezőknek nem kell egy bizonyos időtartamot eltölteniük a GS-15. vagy azzal egyenértékű besorolási szinten. Amint fentebb megjegyeztük, a legtöbb SL-pozíció a GS-15. feletti szakembereknek szól. Nem felelnek meg a SES kritériumainak, és nem foglalják magukban a tudományos vagy szakmai (ST) rendszerre jellemző alapvető kutatási és fejlesztési feladatokat. Például magas szintű speciális asszisztens, magas rangú ügyvéd vagy szakpolitikai tanácsadó egy magasan szakosodott területen, aki nem vezető vagy

felügyelő. A SES-től mentesített ügynökségek SL-pozíciói jellemzően vezetői képesítést is igényelnek.

Minden egyes ST állásban az adott pozícióba helyezett személy speciális képzettsége, státusza és hozzájárulása közvetlen és nagy hatással kell lennie a munka nehézségi szintjére és felelősségére. Jellemzően az ST pozícióval rendelkező pályázóknak várhatóan a magas szintű végzettséggel és jelentős kutatási tapasztalattal kell rendelkezniük, továbbá országos vagy nemzetközi hírnévvel kell bírniuk a saját területükön.

3.3. KIHÍVÁSOK

Ahogy már korábban is jeleztük, az utóbbi évtizedekben a különböző kihívásokra reagálva számos változást hajtottak végre az amerikai közigazgatási rendszerben.

3.3.1. KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNY

Érdeemes ezt az áttekintést azzal kezdeni, hogy az 1970-es években emlékezetes Nixon Watergate botrány nyomán erőteljes nyomás volt egy új, korábbinál hatékonyabb köztisztviselői törvény bevezetésére. Ennek nyomán alakult ki az a rendszer, ami mind a mai napig keretét adja a közigazgatásban foglalkoztatottak munkájának. Az Egyesült Államok szövetségi államaiban a kormányzati közzolgálatot több törvény szabályozza, köztük az 1978-as közzolgálati reformtörvény az egyik legfontosabb. A törvény alapján nincs garancia az egész életen át történő foglalkoztatásra.

3.3.2. NEW PUBLIC MANAGEMENT

A 90-es évekre az USA közzsféráját is elérte a New Public Management (NPM), amit a Clinton-Gore páros kezdett el és később a fiatalabb Bush is folytatott. A NPM akciók nyomán valamelyest csökkent a kormányzati szférában foglalkoztatottak száma és ezzel a szövetségi kiadások is. Továbbá érvényt szereztek a teljesítmény menedzsment alkalmazásának.⁵ Más tanulmányok ezzel összefüggésben felhívják arra is a figyelmet, hogy ebben az időszakban a hatékonyságnövelés érdekében végrehajtott nagy tömegű leépítések számos problémát is okoztak. Elbizonytalanítottak sok olyan szakembert, akik szívesen választották volna a közzsférát karriercélként.⁶

A közel 10 évvel ezelőtt lezajlott globális gazdasági válság előtt publikálták a McKinsey nemzetközi tanácsadó cég munkatársai a közzsféra fejlődését befolyásoló legfontosabb kihívásokat összefoglaló tanulmányukat, amiben a következőket emelték ki a témával összefüggésben:⁷

⁵ Rosenbloom – Piotrowski, 2007

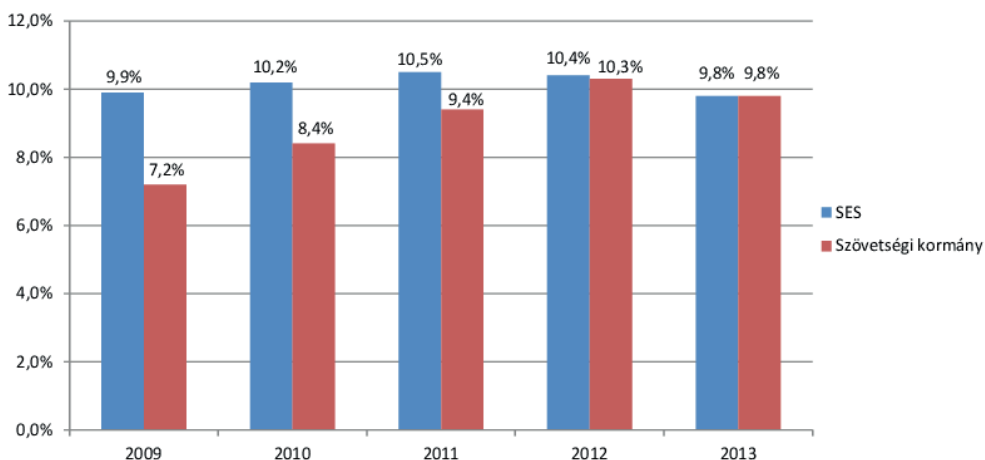
⁶ McPhie – Marshall, 2004

⁷ Barber – Levy – Mendonca, 2007

- A kormányoknak a korábbiaknál jóval hatékonyabban kell működniük.
- A kormányoknak változtatniuk kell az állampolgáraikkal való kapcsolattartásban.
- A kormányoknak javítaniuk kell a közszféra menedzselési gyakorlatán.
- A kormányoknak a jelenleginél hatékonyabban kell kezelniük a rendelkezésére álló adatokat.
- A kormányoknak az eddigieknél jóval hatékonyabban kell megszerezniük a legjobb munkatársakat.

3.3.3. FLUKTUÁCIÓ

Egy 2014-ben elvégzett vizsgálat szerint az SES vezetők között a fluktuáció magasabb, mint a normál kormányzati köztisztviselők között.



1. ábra: Fluktuáció alakulása az SES vezetők és a normál kormányzati köztisztviselők között (2009-2013).

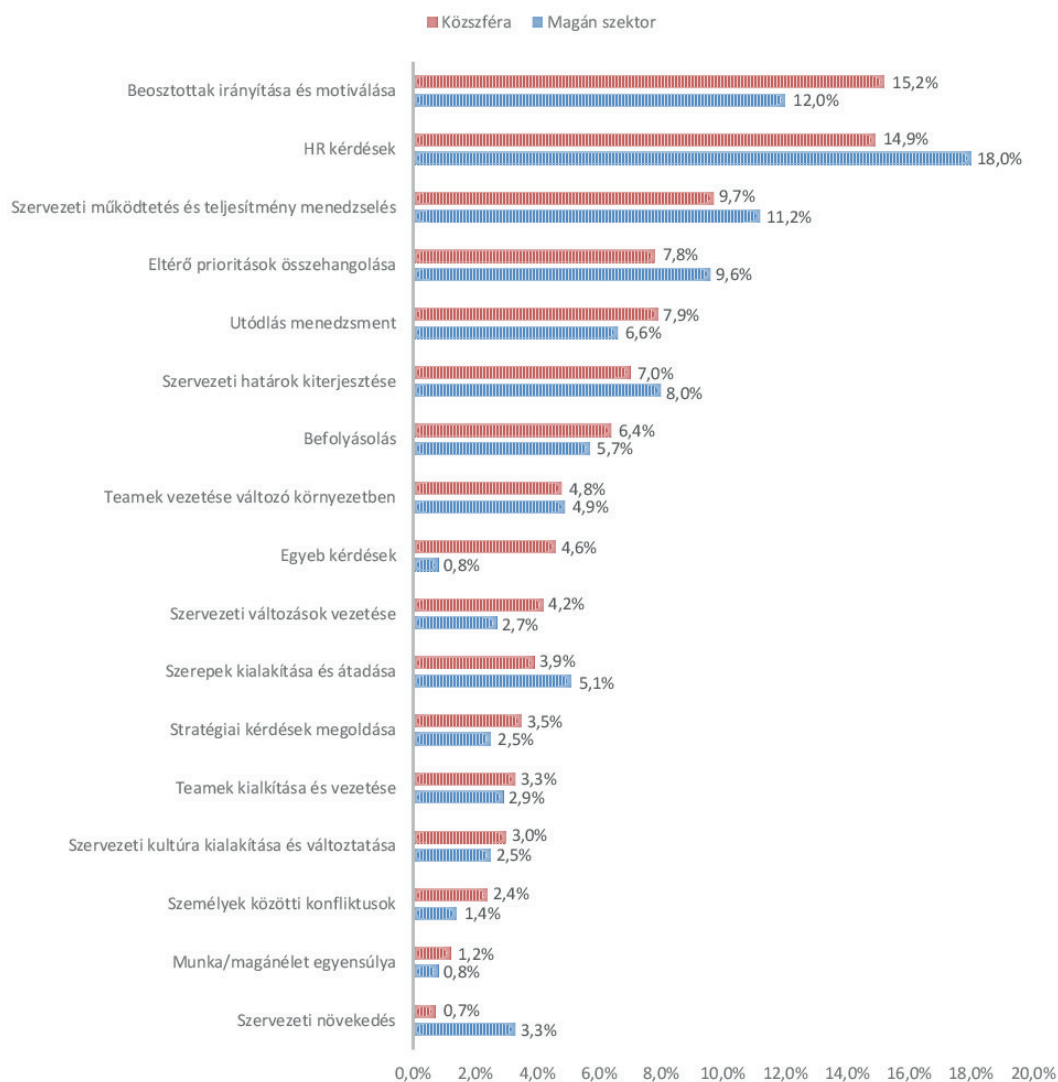
Forrás: Bhatti et al. (2014: 9.)

3.3.4. LEGKRITIKUSABB TERÜLETEK

A Kreatív Vezetés Központja (Center for Creative Leadership (CCL) rendszeresen felkéri az országos Vezetői Fejlesztési Programban résztvevő vezetőket, hogy nyilatkozzanak különböző társadalmi-gazdasági szempontból fontos kérdésekről. 2014-ben vizsgálták, hogy melyek a leglényegesebb vezetést érintő kérdések. A kérdőívet közel 1500 amerikai szövetségi kormányzati területen dolgozó vezető és több mint 500 magánszektorban dolgozó menedzser válaszolta meg.

A 2014-ben publikált USA-ban készült tanulmány szerint a megkérdezett vezetők mind a magán mind a közszférában a “beosztottak arányítását és motiválását, valamint a „személyzeti/HR kérdésekkel való foglalkozást” találták legnehezebb feladatnak.⁸

⁸ Ferguson – Ronayne – Rybacki, 2014



2. ábra: Kritikus vezetői területek az amerikai magán és közférában

Forrás: Ferguson – Ronayne – Rybacki (2014: 2.)

A 2. ábrán olvasható első helyre került csoporton belül a *motiváció* a kormányzati vezetők leggyakrabban említett kihívása. Számukra a probléma nehezebbnek tűnik, mivel a dolgozó alkalmazottaknak nagyobb erőfeszítéseket kell vállalniuk a csökkenő erőforrások miatt, anélkül, hogy arányos jutalomhoz jutnának a teljesítményük javítása vagy a kiválóságuk elérése érdekében. Bár a *motiválás* az üzleti vezetők második legmagasabb kategóriája, de itt majdnem 50%-kal kevesebben jelezték ezt a kormányzati partnereikkel szemben. Bár mindkét szektoron belül a beosztottak motiválása hasonló stratégiákat és taktikákat igényelhet, az erőforrások szűkössége és a zárt rendszerű kormányzati környezet egyedülálló kihívásokat jelent, amelyek egy potenciálisan teljesítményalapú és ösztönzően jutalmazó üzleti környezettől jelentősen eltérnek.

3.3.5. GENERÁCIÓVÁLTÁS

Az amerikai vállalatokhoz hasonlóan a szövetségi kormány hivatalainál is hamarosan szembe kell nézni a gyorsan változó munkaerő kicserélődésével. A szövetségi munkavállalók 60%-a jogosult az elkövetkező 10 évben nyugdíjba vonulni. Ez a tényező még magasabb értéket mutat közigazgatásban foglalkoztatott vezetők esetében.

3.3.6. SOKSZÍNŰSÉG

2011. augusztus 18-án Barack Obama elnök aláírta a 13583-as végrehajtási rendeletet, a Szövetségi Munkaerővel kapcsolatos, sokszínűséget és befogadást elősegítő koordinált kormány szintű kezdeményezést, annak érdekében, hogy előmozdítsa a szövetségi kormány keretében az esélyegyenlőséget, a sokszínűséget és a másság elfogadását. 2012-ben a Belbiztonsági Minisztérium kiadta a sokszínűséget és befogadást célzó stratégiai tervet, amely a következő célokat tartalmazza:

1. cél: Az amerikai társadalom minden szegmenséből kiemelkedően teljesítő munkaerő biztosítása
2. cél: Egy olyan szervezeti kultúra terjesztése, amely ösztönzi az együttműködést, a rugalmasságot és a méltányosságot, hogy az egyének hozzájárulhassanak teljes emberi képességeik kiteljesüléséhez.
3. cél: A sokszínűség és a befogadás, mint kulcsfontosságú stratégiai prioritás intézményesítése a folyamatos vezetői elkötelezettség, az elszámoltathatóság és a teljes munkaerő bevonása révén. (Commitment to a Diverse Workforce 2017).

4. VEZETÉSFEJLESZTÉSI PROGRAMOK

4.1. TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

A SES rendszer célja, hogy „jutalmazza a teljesítményt”. Minden karrier Közigazgatási Vezetőt (SES) legalább évente egyszer formálisan értékelni kell. Az értékelés során írásban ki kell fejteni teljesítmény, célok és szabványok alapján mért vezetői teljesítményét. A teljesítménycélokat a Közigazgatási Vezető felettese határozza meg, az ügynökség más vezetőinek a bevonásával. Az éves értékelés alapján elkészítik a formális írásbeli minősítést, az elfogadhatatlantól a kiemelkedő szintig. Az értékelés eredményét felhasználják az illetmények, jutalmak, képzési igények meghatározásához. Továbbá, mielőtt a vezetői teljesítményértékeléseket véglegesítik az ügynökségeknek egy vagy több teljesítményértékelő testületet (Performance Review Board PRB) kell létrehozniuk az összes javasolt SES minősítés áttekintése érdekében, továbbá ajánlásokat kell tenniük az ügynökség vezetőjének a végső minősítésekről, valamint a javasolt teljesítménybónuszokról. A PRB tagjainak több mint a felét az úgynevezett karrier tapasztalt Közigazgatási Vezetők közül kell kiválasztani.

A leírtakból jól kitűnik, hogy a vezetésfejlesztés kulcseleme az éves teljesítményértékelés.

4.2. EGYETEMI PROGRAMOK

Napjainkban nagyon sok intézmény kínál vezetőfejlesztési programokat a közigazgatásban dolgozó vezetők és szakemberek számára. A következő 2. táblázatban összefoglaltuk a legismertebb ilyen programok fontos jellemzőit.

OPM's Center for Leadership Development – Az OPM vezető-fejlesztő központja
A Személyzeti Menedzsment Hivatal vezető-fejlesztő központja arra hivatott, hogy kiváló vezetőket képezzen a szövetségi kormány számára. Tehetségeket, oktatóikat és facilitátorait az amerikai vezető fejlesztési szakemberek elit testületéből szerzik. Az elmúlt 50 év során a CLD a tudás létrehozásával, megosztásával és alkalmazásával azon dolgozott, hogy a közszféra szervezeteit segítse az előtte álló kihívások kezelésében. Kidolgozta az értékeket és kompetenciákat, amelyek az egyes szakmákat és küldetéseket átlépve a közszolgálat alapját képezik. A CLD a legmodernebb tanulási gyakorlatokat kínálja világszínvonalú oktatási környezetben. Tréningjeiket kiváló teljesítményű feltörekvő vezetők, supervizorok, menedzserek és főtisztviselők látogatják, hogy fejlesszék vezetési és irányítási készségeiket. Ere pályafutásuk bármely szakaszában lehetőségük van, az első soros supervizortól a legfelsőbb szintű közszolgálatig. A központ személyre szabott programokat kínál képzési központjaiban, ügynökségi helyszínein vagy kijelölt offsite helyszíneken. Az említetteken felül coaching és tanácsadási szolgáltatásokat is kínálnak.
Graduate School USA's Leadership Development Program – Az USA posztgraduális vezető fejlesztő programja
Az USA posztgraduális vezető programja számos vezetői fejlesztő tréninget kínál vezetők és feltörekvő vezetők számára a menedzsment minden szintjén. A nagyon gazdag tréningprogram általában magában foglal csapat tevékenységet, fejlesztő feladatokat és vezetői „árnyék” interjúkat. Rendelkezésre állnak 3-9 hónapos tréningek a feltörekvő és az új, kezdő menedzserek számára, illetve 12 hónapos programok a középszintű- és felsővezetők számára. A tréning ideje alatt a résztvevők a munkaidejük felét töltik a rendes munkájukkal, a másik felét a kurzus speciális feladatai töltik ki. A hosszú távú programokban való részvétel feltétele az ügynökség vagy a supervizor általi nevezés. Ezekon kívül léteznek 1-2 hetes vezető fejlesztő programok is a közigazgatási vezetők és jelöltek számára.
Partnership for Public Service (PPS) – Közszolgálati Partnerség
A PPS számos vezetői tréninget kínál, többek között megemlíthető az igen nagyra becsült Kiváló Kormánytag Program (Excellence in Government Fellows Program ⁴), különféle testreszabott egyéni tanfolyamok, specifikus vezetési kurzusok különböző szakmák számára (például: beszerzés, HR, IT, pénzügyi menedzsment). Az egy éves időtartamú Kiváló Kormánytag Program magában foglal osztálytermi oktatást, vezetői coachingot, benchmarkingot és hálózatépítést más ügynökségek vezetőivel. A program úgy van felépítve, hogy elősegítse a tananyag azonnali munkahelyi alkalmazását, hogy megkönnyítse a vezetői tanulást és egyszersmind valós eredmények elérését szolgálja. A programra a legnagyobb potenciállal bíró GS-14-15. besorolású vezetők, kivételes esetben GS 13. besorolású vezetők jelentkezhetnek.).

Public Sector Consortium – Közsféra konzorcium

A közsféra konzorcium innovatív tantervet hozott létre az állami vezetők számára. A formális programok csak egy részét képezik a tanulási rendszernek, amely magában foglalja a közös gyakorlatot, helyszíni tanácsadást és coachingot. A tanfolyamokat a helyszínre szállíthatók és a szervezet igényeihez igazíthatók, testreszabhatók. Az ajánlatok a következőket tartalmazzák: Rendszerben Gondolkodás, Eredményelérés a Tanuló Szervezetekben, Vezetés Produktív Konverzációval, Vezetői időgazdálkodás, Stratégiák Támogató Vezetőknek, Sikeres vezetés különféle feltételek között Kapcsolat: info@public-sector.org a programok ütemezésével kapcsolatos információkért. Tekintse meg a közsféra konzorcium elemzését a közigazgatási rendszerben gondolkodásról: A demokratikus társadalom vezetési dilemmája The Leadership Dilemma in a Democratic Society.⁶

The Power Lab

A „Power Lab” egy egyhetes vezető fejlesztő program, amely teljes elmélyülési tapasztalatot biztosít a háromszintű társadalomban, hangsúlyos különbségekkel, hatalmi és jóléti elhatárolódással. Minden résztvevő „beleszületik” a 3 társadalmi osztály valamelyikébe. Ebben a helyzetben a hatalom és a vezetés összes kritikus kérdése egyértelműen felmerül, a résztvevők pedig szembesülnek ezekkel. A résztvevők megismerkedhetnek ezeknek a problémáknak a szokásos kezelésével, felfedeznek új nézőpontokat és tesztelhetik korlátaikat. A program ezt az intenzív teljes elmerülési élményt ötvözi vezetői in-the-action coachinggal, személyes és rendszerszintű visszajelzéssel, és keretrendszerrel. A Power Lab-ról részletesen olvashat a „Total System Power” című cikkben, Barry Oshry, a Power Lab kifejlesztőjének tollából.

Center for Creative Leadership – Központ a Kreatív vezetésért

A CCL az egyik legelismertebb szervezet a világon, amelyik vezető-fejlesztéssel, és kutatással foglalkozik. A programjaik az értékelés alapú vezető fejlesztő modell alapján kerültek felépítésre. Jellemző elemei a kihívás és támogatás, a 360 fokos értékelés és a személyes értékelés. Számos programjuk kínál a tréninget követő fejlesztési elemeket, mint a három 3 célkitűzés folyamat és utánkövetés, viselkedés változás értékelése, valamint 1-1 interakciót egy képzített CCL coach-csal.

Harvard Kennedy School Executive Education – A Harvard Egyetem Közszolgálati Kennedy Iskolája

A Harvard Egyetem Közszolgálati Kennedy Iskolája számos vezetői tréninget kínál a közsféra menedzserek és vezetők számára. Tréningjei között található a 2 napostól a 4 hetesig, többféle időtartamú tréning. Ezek színhelye többnyire a Harvard Egyetem, de ezen kívül vannak online tréningek és olyan 2 napos kurzusok, amelyek kihelyezhetőek a kormányzati ügynökségek helyszíneire.

Management Concepts – Menedzsment Elvek10

Az 1973-ban alapított „Management Concepts” a vezető és menedzsment képzési programok széles skáláját kínálja kormányzati vezetők és menedzserek számára. Az individuális tréningek jellemzően 1-3 naposak. Ezeken kívül kínálnak okleveles programokat. Színhelyeik leggyakrabban Washington DC és a Tysons Corner, Virginiában, de számos programjuk elérhető más helyszíneken, szerte az Egyesült Államokban.

The Government Affairs Institute at Georgetown University – A Georgetown Egyetemen Kormányzati Ügyek Intézete

Kormányzati Ügyek Intézetének legfőbb kurzusa kormányzati menedzserek számára a Kongresszusi Tevékenység Szeminárium (Congressional Operations Seminar). A kurzus betekintést nyújt a Kongresszus szervezeti működésébe, folyamataiba, és bemutatja, hogyan gyakorol hatást a Kongresszus az ügynökségek, hivatalok és a közigazgatási szervek napi működésére. A szeminárium minden kormányalkalmazott számára elérhető. Ezen kívül egy haladó kurzust is fenntart, amelynek célja az alkalmazottak minél hatékonyabban tudjanak együttműködni, illetve kommunikálni a Kongresszussal.

American Management Association – Amerikai Menedzsment Egyesület

Az AMA a vezetői és menedzsment tréningek széles skáláját kínálja. Vezető fejlesztő tréningjei között megtalálhatóak a speciálisan kormány menedzserek számára kialakított tantervek. Tréningjei 2-5 naposak, helyszínük az AMA Washingtoni központjában található. Esetenként az ügynökségekhez kihelyezett tréningeket is tartanak.

American University/OPM Masters in Public Administration - Az Amerikai Egyetem mester szintű közigazgatási képzése

Az Amerikai Egyetem és a Központi Személyzeti Menedzsment Hivatal vezetőképző MPA programja magas potenciállal rendelkező GS-13. besorolású kormányalkalmazottak számára van fenntartva. A 22 hónapos kurzus 16 hétvéges intenzív tanfolyamból, valamint 2 hetes gyakorlati programból áll, amelyet az OPM nyugat Virgíniai (shepherdstovn-i) vezető-fejlesztő központjában.

Brookings Institution – Brookings Intézet

A Brookings Intézet közép- és felsőszintű közszféra vezetőknek kínál egyhetes közszolgálati politika és vezetői tréningeket. Ezekon kívül mester szintű vezetéstudományi program is megtalálható a palettáján kifejezetten közigazgatási vezetők számára.

George Washington University Center for Excellence in Public Leadership (GWU) – George Wshington Egyetem közszolgálati kiválósági programja

A GWU Közigazgatási felsővezető fejlesztő programja a közigazgatás legfelsőbb szintjeinek vezetésére készíti fel a jelölteket. A Senior Executive Development program is designed to prepared candidates for the Senior Executive Service. A 80 órás kurzus a kormány legfelsőbb vezetői, a hadsereg legmagasabb rangú tisztjei, valamint az állami és helyi közigazgatás vezetői számára nyitott.

National Leadership Institute

A Marylandi Egyetem kutatásai alapján a NLI része, amely 3-5 napos vezetőképző programokat kínál kreatív vezetői programokon keresztül. A szolgáltatások közé tartozik a vezetői értékelési eszközök alkalmazása és az executive coaching. Part of the University of Maryland University College, NLI offers three and five-day leadership courses based on the curriculum and research of the Center for Creative Leadership. Services include leadership assessment tools and executive coaching.

National League of Cities - Városok Nemzeti Ligája

A megválasztott helyi vezetők számára nyújt tanfolyamokat gyakorlati vezetői képességeik fejlesztésére, hogy képesek legyenek a változás és innováció menedzselésére helyi szinten. Fő programjuk az évente megrendezett vezetői csúcstalálkozó. Különbféle regionális képzési programokat is kínálnak, amelyek konkrét vezetői kompetenciákkal fejlesztésére irányulnak. A programban való részvétellel minősítő oklevél szerezhető.

National War College

A National War College egyéves programja a jövő vezetőit hivatott felkészíteni a politikák, az irányítás és a személyzeti felelősség témakörökben. A kurzus hangsúlyozza a közös és az ügynökségek közötti perspektívákat. A diákok háromnegyede katonai szolgálatos, a fennmaradó 25% pedig a Külügyminisztérium alkalmazottja.

The Performance Institute - Teljesítmény Intézet

A Performance Institute konferenciákat, tréningeket és okleveles képzéseket kínál közszféra vezetőik számára. A tantervük széles palettája a kormány teljesítményének javítását célzó kurzusokat tartalmaz, beleértve a vezető fejlesztő és változáskezelés kurzust. Képzéseiket különböző helyszíneken tartják szerte az Egyesült Államokban és Kanadában.

The Rocky Mountain Program - Sziklás Hegység Program

A denveri Colorádói Egyetem továbbképzési központja egyhetes programokat kínál a kormány választott tisztségviselői és a szövetségi, állami és helyi kormányzati szintek felsővezetői számára. A kurzus folyamán a résztvevők a vezetői készségek fokozásával és a kormányzás innovatív megközelítésének megismerésével, illetve alkalmazásával foglalkoznak, amelyet évente kétszer ajánlott elvégezni.

2. táblázat. Közigazgatási vezetésfejlesztési programok az USA-ban

Forrás: Executive Development Programs for Public Managers. <http://govleaders.org/categories/training-executive.htm> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)

5. KILÉPÉS / FELMONDÁS

A karriertípusú Közigazgatási Vezetők legnagyobb kockázata az, hogy az Általános Besorolási Rendszer keretében dolgozó alkalmazottaktól eltérően nincs hatékony jogorvoslati lehetőségük, amelyet a teljesítményalapú eltávolítással vagy lefokozással kapcsolatban elérhetnek. Bár az eltávolítás csak egy nem kielégítő teljesítményértékelés alapján történhet, az ügynökségeknek el kell távolítaniuk egy karrier-vezetőt abban az esetben, ha:

- Két elégtelen minősítést kapott öt egymást követő évben.
- Három egymást követő évben minimálisan kielégítő minősítés kapott.

Ha egy nem kielégítő minősítés miatt át kell helyezni egy másik SES pozícióba, vagy el kell távolítani a SES-ből, teljesítményalapú eltávolítás esetén csak kétféle fellebbezési lehetőség van és nem valószínű, hogy sikeresen, vagy hatékonyan tudják ezt alkalmazni. Először is a fellebbező az Egyesült Államok Előléptetési Rendszerek Működését Biztosító Igazgatóságához (MSPB) fordulhat. Még akkor is, ha az MSPB bizonyos szempontból hibásnak találja az eltávolítási műveletet, nem rendelkezik felhatalmazással arra, hogy meghatározott jogorvoslatot rendeljen el, vagy például visszahelyezze a SES-vezetőt az eredeti beosztásába. Az MSPB csak megjegyzéseket fűzhet a fellebbezéshez vagy javaslatot tehet az illetékes ügynökség felé. Másodszor, ha úgy véli, hogy a cselekmény egy tiltott személyzeti gyakorlat eredménye, mint például a politikai motiváció vagy a „pletyka” következménye, ekkor ezt visszautasíthatja, a fellebbezést továbbküldheti a Különleges Tanácsadó Hivatalhoz. Még akkor is, ha a kereset jogellenesnek bizonyul. A Különleges Tanácsadó Hivatal önmagában nem rendelhet el jogorvoslatot; további jogi lépéseket kell

tenni a fellebbezés késedelmének vagy visszaállításának biztosítása érdekében. Ha úgy vélik, hogy az eltávolítás származás, faj, nem, nemzeti hovatartozás vagy fogyatékoság alapján történő megkülönböztetésből származik, az érintett fellebbezhet az Egyesült Államok Egyenlő Foglalkoztatási Lehetőségeket Biztosító Bizottsághoz (Equal Employment Opportunity Commission). Mindenesetre a fellebbezési kérelmeket rendkívül nehéz bizonyítani, és a fellebbezési módok költséges jogi tanácsadást igényelnek.

6. VEZETŐKIVÁLASZTÁS MÓDSZEREI

6.1. KIVÁLASZTÁS ÉS ÉRTÉKELÉS

A következőkben az Országos Személyügyi Hivatal (Office of Personnel Management) kiadványai és a szabályozási ajánlásai alapján áttekintjük a kiválasztással és értékeléssel kapcsolatos legfontosabb fogalmakat, az alkalmazott közelítéseket, eszközöket.

6.1.1. SZEMÉLYI ÉRTÉKELÉS

A személyi értékelés a kiválasztási döntés meghozatala céljából az egyénekre vonatkozó információk összegyűjtésének módját jelenti. A kiválasztási döntések közé tartoznak, de nem kizárólag, a munkaerő felvétele, a pozícióba történő elhelyezése, az előléptetése, a munkaerő-közvetítés, a tehetségek megtartása és az olyan programokba való beléptetése, amelyek előléptetéshez vezetnek (például gyakornoki képzés, képzés, karrierfejlesztés). A minősített pályázók kiválasztása kulcsfontosságú lépés a tehetséges és elkötelezett munkaerő megteremtésében, a hatékony szervezeti kultúra támogatásában és az ügynökség általános teljesítményének növelésében. Bár sok pályázó bármilyen pozícióra pályázhat, a mennyiség nem garantálja a minőséget. Az értékelési eljárások költséghatékony eszközként szolgálnak a jelentkezők nagyszámú csoportjainak szűkítésében. Az értékelési eszközök hatékonyabbá tehetik a kiválasztási döntéshozatali folyamatot is, mivel kevesebb időt és kevesebb erőforrást igényelnek az olyan pályázók esetében, akiknek képzettsége nem felel meg az ügynökség által előírtak, illetve elvártak. A jelentkezők kompetenciáinak hatékony felmérése szisztematikus megközelítést jelent a pályázók munkaköri képzettségére vonatkozó információk összegyűjtésével kapcsolatban.

A sikeres munkahelyi teljesítményhez hozzájáruló tényezőket (például: szóbeli kommunikációs készség, problémamegoldó képesség) munkakör elemzési módszerekkel azonosíthatjuk. A munkaelemzés azonosítja a munkahelyi feladatokat és a hatékony munkavégzéshez szükséges kompetenciákat. A személyi értékelés alapos vizsgálata a munkahelyi elemzés eredményével jobban átláthatóvá teszi a munkakörrel kapcsolatos elvárások és a személyzet értékelés eszközei közötti kapcsolatot, ezáltal érzékelhetően javítva az értékelési folyamat igazságosságát és objektivitását.

Jogos a kérdés. Miért fontos a személyes értékelés? Erre a kérdésre a Személyügyi Menedzsment Hivatal (OPM) weboldalán a következő magyarázat olvasható: Nagyon

egyszerű - a hatékony értékelési eszközök alkalmazása csökkenti a kiválasztással kapcsolatos döntések meghozatalakor felmerülő hibák előfordulásának valószínűségét. A fejlett értékelési eszközök lehetővé teszik az ügynökségek számára, hogy sokkal pontosabban legyenek képesek megcélózni az általuk keresett kompetenciákat és készségeket. Ez segít abban, hogy mind a pályázók, mind az ügynökségek által a kiválasztással töltött idő tényleges értéket adjon hozzá a döntéshozatali folyamathoz. A kiválasztás során felmerülő hibák jelentős költségekkel járnak a szervezetek számára. Egyetlen hiba is, amely a kiválasztás során következik be, problémákat okozhat egy teljes munkaegység számára. Például, a vezetőktől esetlegesen jelentős időráfordítást igényel, ha további képzést és tanácsadást kell adniuk, a munkatársaknak gyakran meg kell növelni a munkaterhelését, amikor javítaniuk szükséges vagy nekik kell elvégezniük az új, rosszul kiválasztott munkavállaló munkáját. Egyes kiválasztási hibáknak az egész ügynökségre kiterjedő negatív következményei lehetnek, például az ügyfélszolgálathoz beérkező panaszok megnövekedése, a munkahelyi balesetek és sérülések előfordulásának kockázata, a hiányzás miatt kieső munkaórák megnövekedése, a rossz minőségben végzett munka miatti forgalom csökkenés, vagy az ügynökség hírnevének károsodása.

A jó értékelés azon munkavállalók számára is előnyös, akik nagyobb szervezeti elkötelezettséget és munkabírást tanúsítanak, mert így olyan munkakörbe kerülnek, ami a számukra leginkább megfelelő. Ezen kívül a munkakör értékelési eszközök használata gyakran kedvezőbb reakciókat eredményez a jelöltek részéről a kiválasztási folyamat során. Az ezzel együtt járó pozitív megítélések tartósan jó következményekkel járnak az ügynökség számára, beleértve: a szervezetről alkotott pozitív kép elnyerését, növelve annak valószínűségét, hogy a legalkalmasabb pályázó elfogadja a munkalehetőséget, növeli a jelentkezések számát, illetve csökkenti a kiválasztási rendszer kihívásainak és az esetleges panaszok kockázatát.

6.1.2. SZEMÉLYES ÉRTÉKELÉSI ESZKÖZÖK

Általánosan elmondható, hogy az értékelés minden olyan teszt vagy eljárás, amelyet az egyének visszajelzéseként kapnak munkájukkal kapcsolatos kompetenciáik, érdekeltségeik vagy foglalkoztatási alkalmasságuk értékeléséhez. A pontosság, amellyel a pályázók értékelésének eredményei felhasználhatók teljesítményük előrejelzésére, az értékelés legfontosabb jellemzője, amelyet prediktív érvényességnek (predictive validity) is neveznek.⁹ Nem minden értékelési eszköz alkalmazható minden munkakörre, illetve bármilyen szervezeti környezetben. Az ügynökségeknek számos tényezőt kell figyelembe venniük az adott helyzet legmegfelelőbb értékelési stratégiájának meghatározásához. Ezek a megfontolások magukban foglalják a szabad helyek betöltéséhez rendelkezésre álló idő mennyiségét, a felvételhez rendelkezésre álló személyzet és a pénzügyi források méretét, a betöltendő pozíciók számát, valamint a betöltendő pozíciókban végzett munka természetét és összetettségét.

⁹ Schmidt – Hunter, 1998

6.2. ESZKÖZÖK ÉS MÓDSZEREK

6.2.1. MUNKAKÖRELEMZÉS

Az első lépés egy hatékony személyi értékelés elkészítéséhez, egy érvényes és aktuális munkakörelemzés megléte illetve elkészítése. A munkakör elemzés az alapja az összes értékelési és kiválasztási döntésnek. Annak érdekében, hogy beazonosítható legyen a legalkalmasabb jelölt az adott pozícióra, elengedhetetlen, hogy teljes egészében megértsük a munkakör jellegét. A munkaköri elemzés lehetőséget ad arra, hogy ezt az ismeretet továbbfejlesszük azáltal, hogy megvizsgáljuk az adott munkakörben elvégzett feladatokat, a feladatok elvégzéséhez szükséges kompetenciákat, valamint a feladatok és a kompetenciák közötti kapcsolatot.

A feladatelemzési adatok a következőkre használhatók:

- létrehozni és dokumentálni a munkához szükséges kompetenciákat;
- azonosítani a feladatok sikeres elvégzéséhez szükséges kompetenciák és a munkakör kapcsolatát; és
- biztosítani az értékelési és kiválasztási eljárás jogi feddhetetlenségét.

A munkaelemzésből származó információk felhasználhatók a munkahelyi követelmények, a képzési igények, a pozíció besorolásának és a besorolási szintek meghatározására, valamint az egyéb személyügyi akciók - például előléptetések és teljesítményértékelések - támogatásához. A munkakörelemzés célja, hogy meghatározza a feladatokhoz tartozó követelményrendszert és az elvégzéséhez szükséges kompetenciákat. Sok esetben nem szükséges új munkaköri elemzést végezni; a kritikus követelményeket és kompetenciákat azonban a szakértők újra értékelik és jóváhagyják.

Az alapos munkaköri elemzés:

- azonosítja a feladatokat és a felelőségeket;
- azonosítja a sikeres munkavégzéshez szükséges kompetenciákat és felelősségi köröket;
- azonosítja, hogy a szükséges kompetenciák közül melyek szükségesek a munkába lépéshez.

Ezeknek az információknak az összegyűjtéséhez a következő forrásokat szükséges figyelembe venni:

- Teljesítményértékelés kritikus elemei
- Munkaköri leírás
- Osztályozási standardok
- Feladatok jegyzéke
- Interjú a releváns szakemberekkel (például: kiemelkedő teljesítményű munkavállalók, vezetők)
- Szervezeti ábrák

6.2.2. FOGLALKOZTATÁSI KÉRDŐÍV

A második lépés a munkaköri elemzésből összegyűjtött információk felhasználása a pályázók szűréséhez vagy értékeléséhez használatos felmérés elkészítése (népszerű lehetőség a foglalkozási kérdőív - occupational questionnaire).

Mivel a cél a legmegfelelőbb jelentkező kiválasztása a lehető legrövidebb idő alatt, a foglalkoztatási kérdőív nagy népszerűsége tette az utóbbi időben.

Azzal a céllal, hogy a legjobb jelölteket, a leggyorsabb ütemben - kerüljenek bérbe vételre, mint az eddigiekben valaha is, a foglalkoztatási kérdőív nagyon népszerűvé vált.

A foglalkoztatási kérdőív:

- Értékelési módszer, amely a pályázók szűrésére, értékelésére és rangsorolására szolgál;
- Általában a szövetségi munkaerő-felvételhez használt automatizált személyzeti rendszerbe integrálva működik;
- Képzés és tapasztalat alapú önértékelésből tevődik össze (T&E).

A foglalkozási kérdőív tipikusan több választási lehetőséget tartalmazó kérdésekből áll, például igen/nem vagy hasonló típusú kérdéseket tartalmaz, amelyek a pozícióval kapcsolatos különböző kompetenciák feltérképezésére szolgálnak. A foglalkoztatási kérdőívek alkalmazása meglehetősen gyors és olcsó módja annak, hogy a pályázók legalapvetőbb képzettségét megvizsgálják, ezt felmérve pedig beazonosítsák a legjobban képzetteket. A foglalkozási kérdőívek egyéb előnyei a következők:

- Alacsony terhelés és gyakorlati érvényesség a pályázók számára
- A kompetenciák széles skálája felmérhető
- Könnyen automatizálható
- A tesztelés biztonsága nem jelent problémát
- A tapasztalatok és képzettség az ügynökségek számára ismertek és mérhetőek

Állítson be egy célt a teljes elemszámra, amelyet fel kell mérnie!

Vegye tekintetbe a következőket:

- A lefedett területek száma
- A tartalmi területek összetettsége
- A pályázó határai

Általános irányelvek:

- Nem kevesebb, mint 10 kérdés
- Legfeljebb 40 kérdés

A 40 kérdés megválaszolása körülbelül 20 percet vesz igénybe.

3. ábra: Értékelés tervezés (Developing an Assessment Plan)

Forrás: United States Office of Personal Management (2008)

6.2.3. STRUKTÚRÁLT INTERJÚ

A kezdeti szűrés befejezése után más típusú értékelési módszerek alkalmazása is szóba jöhet, amelyek erőforrás-igényesebbek lehetnek, például a strukturált interjúk. A weboldal további részei további lehetőségek megvitatására szolgálnak, valamint további információkat és forrásokat szolgáltatnak.

A strukturált interjú olyan értékelési módszer, amely a jelöltek munkakörrel kapcsolatos kompetenciáinak mérését célozza afféle módon, hogy szisztematikusan megvizsgálja a korábbi tapasztalatokban és/vagy a hipotetikus helyzetekben tanúsított viselkedésüket.

Általánosságban elmondható, hogy a strukturált interjúk biztosítják, hogy a jelöltek egyenlő esélyeket kapjanak a róluk szóló információ nyújtására, ezáltal pontosan és következetesen értékeljék őket. A strukturált interjúk népszerűségét az is magyarázza, hogy sokkal személyesebbek, mint más értékelési módszerek.

A strukturált interjú további előnyei a következők:

- Értékeli azokat a kompetenciákat, amelyeket nehéz mérni más értékelési módszerekkel (például: interperszonális képességek)
- Minden jelöltnek azonos, előre meghatározott kérdéseket tesznek fel ugyanabban a sorrendben
- Minden választ egyforma besorolási skála alapján és értékelhető válaszok alapján értékeli

A foglalkoztatási interjúk lehetnek strukturáltak vagy strukturálatlanok. Általánosságban elmondható, hogy a strukturált interjúk biztosítják, hogy a jelöltek egyenlő esélyeket kapjanak az információ átadására, ezáltal pontosan és következetesen értékeljék őket. Az interjú formája a jelöltek múltbeli viselkedésére, feltételezett viselkedésükre hipotetikus helyzetekben vagy a két megközelítés kombinációjára való következtetést célozza. A jelölt múltbeli viselkedésének felfedését elemző interjú az úgynevezett magatartást leíró interjú (behavioral description interview), vagy magatartás esemény interjú (behavioral event interview).

A hipotetikus viselkedéssel kapcsolatos kérdéseken alapuló interjú egy szituációs interjú. A dokumentum további része a „magatartás interjú” a magatartás leírás interjúra és a magatartás esemény interjúra utal. Az interjú formája meghatározza az interjúkérdések kidolgozásának a módját.

A két interjúforma a munkateljesítmény különböző aspektusait méri. Ezért a felhasználandó forma meghatározása az ügynökség igényeitől és erőforrásaitól, valamint a felhasznált egyéb felmérésektől függ. Az ügynökség dönthet úgy is, hogy mind a viselkedési, mind a szituációs interjúformákból származó kérdéseket alkalmazza.

Az interjú formájától függetlenül az interjúkérdéseknek a következő tulajdonságokkal kell rendelkeznie:

- A munkakörelemzésből származó kompetenciákra reflektáljon
- A munkakör szempontjából valós felelősségeket kutassa
- Nyílt
- Tiszta és tömör
- A jelölt szintjének megfelelően értelmezhető legyen
- Szleng nélkül

A. Magatartási interjú formája és kérdései

A magatartás interjú elsődleges célja, hogy az álláskeresőktől információkat gyűjtsenek a múltbeli tapasztalatok során tanúsított tényleges magatartásukról, ami bizonyítja az adott munkakörhöz szükséges kompetenciák meglétét. Ez alapján előfeltételezhető a jelölt magatartása a jövőben hasonló szituációban. Számításba veszi például a kompetenciákat és interperszonális készségeket, amelyeket a következőképpen definiál: „megértés, barátságosság, udvariasság, tapintat, empátia tanúsítása mások irányába; hatékony kapcsolatokat tart fenn és ápol másokkal; magában foglalhatja a bonyolult, ellenséges vagy nyomás alatt lévő egyének hatékony kezelését; jól illeszkedik az eltérő háttérű és különböző helyzetű emberekhez; érzékeny a kulturális sokszínűségeire, fajra, nemre, fogyatékosokra és más egyéni különbségekre.” Ez a meghatározás elvezet magatartási interjúkérdésekhez, amelyek a jelölt múltbeli viselkedésére fókuszálnak, például: „Ismertessen egy olyan szituációt, amelyben bonyolult, ellenséges vagy szorongó egyénnel foglalkozott. Kik voltak a szituációban érintettek? Milyen konkrét lépéseket tett, és mi volt az eredmény?”

B. Magatartási interjú kérdések megírása

Hozzon össze egy körülbelül hat vagy hét szakértőből (SMEs – Subject Matter Experts) álló csoportot. Ezek a szakemberek rendelkeznek a megfelelő tapasztalatokkal, ismeretük van a betöltendő munkakörrel kapcsolatban, valamint rendelkeznek kiváló teljesítményű alkalmazottakkal és vezetőkkel.

Ismertetni kell a szakértőkkel azokat a kompetenciákat, amelyeket mérni szeretnénk az interjúval.

- A szakértők közösen team-munkában dolgozzák ki az interjú kérdéseket. Minden kérdés legalább egy meghatározott kompetenciát legyen képes mérni.
- Minden egyes kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy a jelölt részletesen megismerhesse a felvázolt helyzetet, feladatot vagy kontextust, valamint az akciókat, amelyeket megtett vagy nem vett meg, és ezek hatásait.
- A szakértők a kérdések megfogalmazásakor a melléknevek fokozott alakját használják (például: leginkább, legkevésbé, legrosszabb, stb.) ezzel is segítve a jelöltek, a feltett kérdés/szituáció megértésében.
- A szakértőknek a szükségesnél több kérdést kell kidolgozniuk, ugyanis a kérdéseket „bevetés” előtt felülvizsgálják és kipróbálják, és néhány kérdést biztosan elvetnek a tesztelés során.

C. Szituációs interjú formája és kérdései

A magatartási interjúval ellentétben, a szituációs interjúban szereplő kérdések nem a múltbeli, hanem a jövőbeli viselkedésre utalnak.

A szituációs interjúkérdések a jelölt számára reális munkahelyi szcenáriókat vagy dilemmákat vázolnak fel, és azt kutatatják, hogy a jelölt ezekre miként reagál. Ennek a módszernek az alapjául az a megállapítás szolgál, miszerint a jelölt szándéka szorosan kötődik a tényleges viselkedéséhez.

Az interperszonális készség egy olyan kompetencia, amelyet gyakorta tárnak fel annak a

situációnak a szimulálásával, mikor egy problémás és dühös ügyfél esetét kell megoldani.

C.1. Szituációs interjúkérdések összeállítása

Jellemzően az előbbieken ismertetett kritikus incidens módszer a szituációs interjúkérdések összeállítására szolgál.¹⁰

- Hozzon létre egy csoportot, amely a megfelelő szakértőket (SMEs) tömöríti, akik széles körű ismeretekkel rendelkeznek az adott munkakörrel kapcsolatban.
- Az így összeállított csapatot fel kell kérni, hogy tekintsék át az interjú során mérhető kompetenciákat (és azok meghatározásait), valamint a kompetenciákhoz kapcsolódó feladatokat.
- Ezt követően a szakértők példákat írnak a hatásos és hatástalan magatartásra (kritikus esetekben), amelyek a megfelelő kompetenciákra valamint a hozzájuk kapcsolódó feladatokra reflektálnak.
- Egy különálló szakértői csoport ezután elolvassa az egyes kritikus eseteket és azonosítja azokat a kompetenciákat, amelyekről úgy vélik, hogy a legmegfelelőbbben szemléltetik az esetet.
 - » Ez megerősíti, hogy a felvázolt szituációk tényleg azokat a kompetenciákat szemléltetik, amelyekre hivatottak.¹¹
 - » Távolítsuk el azokat a kritikus incidenseket, amelyek nem kapcsolódnak egyértelműen a kompetenciához és a több kompetenciához kapcsolódó eseteket.
- A szakértők átgondolják a megmaradt kritikus eseményeket hipotetikus helyzetek formájában.
 - » Ezek a hipotetikus helyzetek mindig igazolni tudják a helyes kompetenciát.
 - » A hipotetikus helyzeteknek a lehető legvalóságosabbnak és a munkát tükrözőnek kell lenniük
- A magatartási interjúhoz hasonlóan, a szakértők több kérdést fogalmaznak meg, mint ami valójában szükséges, hogy a jövőbeli felszámolást lehetővé tegyék

C.2. Értékelő skála fejlesztése a pályázók értékeléséhez

MEGJEGYZÉS: Ez a lépés nem alkalmas a formális kiválasztásra.

A közös besorolási skála alkalmazása minden jelölt számára a strukturált interjú eljárás kulcsfontosságú eleme. Szabványos besorolási skála kifejleszthető mind magatartási, mind szituációs interjúkérdések esetén; a folyamat azonban kissé eltérő.

C.3. Értékelő skála és példák egy magatartási interjúhoz

A besorolási skála kidolgozásának első lépése az egyes kompetenciákhoz tartozó szakértelem meghatározása.

- Határozza meg a szakértelem szintjeinek skáláját az összes kompetencia viszonylatában (például 1-5 szintek, ahol 5-ös a legprofibb, 1 pedig a legkevésbé szakképesített).

¹⁰ Flanagan, 1954

¹¹ Flanagan, 1954

- Hozzon létre legalább 3 szintet, de a legoptimálisabb az 5-7 szint.

A 4. táblázat az OPM által kifejlesztett ötszintű jártassági besorolási skálát szemlélteti. A címkék mindegyik öt szintre vonatkoznak.

SAKMAI SZINTEK	ÁLTALÁNOS KOMPETENCIÁK	MŰSZAKI KOMPETENCIÁK
Szint 5 - Kiemelt szakértő	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát rendkívül nehéz helyzetekben alkalmazza. • Kulcsfontosságú erőforrásként szolgál és másoknak is tanácsot ad. 	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát rendkívül nehéz helyzetekben alkalmazza. • Serves as a key resource and advises others. • Demonstrates comprehensive, expert understanding of concepts and processes.
Szint 4 - Beosztott szakember	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát jelentősen nehéz helyzetekben is alkalmazza. • Általában útmutatás nélkül vagy kevés útmutatással dolgozik. 	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát jelentősen nehéz helyzetekben is alkalmazza. • Útmutatás nélkül, vagy kevés útmutatással képes elvégezni a feladatát. • A fogalmak és folyamatok széleskörű megértésére képes.
Szint 3 - Csapattag szakember	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát nehéz helyzetekben alkalmazza. • Esetenként szüksége van útmutatásra. 	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát nehéz helyzetekben alkalmazza. • Esetenként szüksége van útmutatásra. • Képes a fogalmak és folyamatok megértésére.
Szint 2 - Kezdő szakember	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát kissé nehéz helyzetekben alkalmazza. • Rendszeres útmutatásra van szüksége. 	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát kissé bonyolult helyzetekben alkalmazza. • Rendszeres útmutatásra van szüksége. • A koncepciók és folyamatok ismerete jellemző rá..
Szint 1 - Tanuló szakember	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát egyszerűbb helyzetekben alkalmazza. • Közvetlen, alapos útmutatásra van szüksége. 	<ul style="list-style-type: none"> • A kompetenciát egyszerűbb helyzetekben alkalmazza. • Közvetlen és alapos útmutatásra van szüksége. • Képes tudatosítani a fogalmakat és folyamatokat.

3. táblázat: Kompetencia értékelés

Forrás: United States Office of Personal Management (2008)

A magatartási interjúhoz dolgozzon ki példát a viselkedésre az egyes kompetenciák minden jártassági szintjére vonatkozóan. A megadott példa-viselkedés célja, hogy világosan megkülönböztesse a jártassági szinteket az egyes kompetenciák esetében. A példa-viselkedés közös keretet biztosít a jelöltek válaszainak konzisztens módon történő értékeléséhez. A szakértők segítik a viselkedési példák kidolgozását minden egyes magatartási interjúkérdésben.

- Újra össze kell hívni a szakértőket, akik kifejlesztették az interjúkérdéseket.
- Minden kérdés esetében a szakértők egyedileg határozzák meg, hogy a tényleges munkavállalók hogyan reagálnak minden jártassági szintre (vagyis mi lenne a válaszuk).
 - » Ezek a hipotetikus válaszok magatartási példák a jártassági szintek meghatározásához.

A szakértő team tagjai vitassák meg egymással az általuk összeállított viselkedési példákat.

- Minden jártassági szinten azokat a magatartási példákat tartásuk meg, amelyekről a szakértők egyetértenek abban, hogy a legjobban tükrözik a kompetenciát az adott jártassági szinten.
- Utasítani kell a kérdezőbiztosokat, hogy ezeket a viselkedési példákat általános útmutatásként (nem abszolút értéként) használják értékelésük meghozatalakor, mivel a jelölt válaszai eltérőek lehetnek az egyedi tapasztalatoktól függően.¹²

Az 5. táblázat egy magatartási interjúra készült mintavételi skála példáját mutatja be az interperszonális képességek kompetencia alapján. Ezt a minősítési skálát magatartási példával egészítették ki, amelyek bemutatják a szakértelem szintjei közötti különbségeket.

Kompetencia: Interperszonális képességek		
<p>Definíció: Megértően, barátságosan, előzékenyen, tapintatosan, empatikusan, gondoskodva és udvariasan fordul mások felé. Magában foglalja a bonyolult, ellenséges vagy bajban lévő egyének hatékony kezelését. Könnyen teremt kapcsolatot különböző háttérrel rendelkező és különféle helyzetű emberekkel. Érzékeny az emberek közötti kulturális, nemzeti, rassz, nemi hovatartozásbeli és egyéb különbségekre.</p>		
<p>Kérdés: Írjon le egy esetet, amelyben bonyolult, ellenséges vagy bajban lévő emberrel kellett foglalkoznia. Kik voltak az eset résztvevői? Milyen konkrét lépéseket tett, és mi volt az eredmény?</p>		
JÁRTASSÁGI SZINT	DEFINÍCIÓ	KÉRDÉSSPECIFIKUS VISELKEDÉSI PÉLDÁK
Szint 5 Vezető szakértő	A kompetenciát rendkívül nehéz helyzetekben alkalmazza. Kulcsfontosságú erőforrásként szolgál és másoknak is tanácsot ad.	Tapintatosan bemutatja az újonnan installált automatizált HR rendszer hiányosságait a dühös felsővezetőknek. Elmagyarázza ellentmondásos jogszabályi változások előnyeit az embereknek egy nyilvános meghallgatáson. Kifejezi empátiáját az érzelmileg túlfűtött külső érintettek felé, a gondjuk iránt.
Szint 4 Beosztott szakértő	*A kompetenciát jelentősen nehéz helyzetekben is alkalmazza. * Általában útmutatás nélkül vagy kevés útmutatással dolgozik.	Egy nyitott fórumon segíti az új kompenzációs rendszerrel kapcsolatos aggályok megbeszélését. Azonosítja és hangsúlyozza a közös célokat a HR vezetők és a vonalbeli vezetők között, elősegítve a köztük lévő kooperációt. Azonosítja és csökkenti egy teamen belül felmerülő stresszt.

¹² Feild – Gatewood, 1989

Szint 3 Csapattag szakember	<ul style="list-style-type: none"> * A kompetenciát nehéz helyzetekben alkalmazza. * Esetenként szüksége van útmutatásra. 	Helyreállítja a jó munkakapcsolatot dühös munkatársak között, akiknek ellentétes nézeteik vannak. Udvarias és előzékeny marad, amikor egy dühös munkavállaló fizetési szalaggal, kapcsolatos problémájával keresi meg.
Szint 2 Kezdő szakember	<ul style="list-style-type: none"> * A kompetenciát kissé nehéz helyzetekben alkalmazza. * Rendszeres útmutatásra van szüksége. 	Felajánlja, a segítségét az alkalmazottaknak problémák megoldásában. Együttműködik más HR-esekkel egy team közti együttműködésben, hogy segítsék a tevékenységek koordinálását. Együtt dolgozik az alkalmazottakkal, hogy segítsen nekik betartani a szoros határidőt.
Szint 1 Tanuló szakember	<ul style="list-style-type: none"> * A kompetenciát egyszerűbb helyzetekben alkalmazza. * Közvetlen, alapos útmutatásra van szüksége. 	Együttműködik másokkal, hogy segítsen a munkavállalók aggodalmait enyhíteni a vitatott jogszabályi változások miatt. Együtt dolgozik más HR-esekkel, hogy információt nyújtson a munkavállalóknak vitatott kérdésekben

4. táblázat: Példák a magatartás interjú kérdéseire és értékelési skálájára

Forrás: United States Office of Personal Management (2008)

C.4. Értékelési skála és válaszok egy szituációs interjúhoz

Ahogy a magatartási interjúk esetében is, az első lépés a minősítési skála kialakításában minden egyes szituációs interjúkérdésnél meg kell határozni az egyes kompetenciákra vonatkozó szakértelem tartományát.

- Határozza meg a szakértelem szintjeit minden egyes kompetenciára vonatkozóan.
- Legalább három jártassági szint legyen meghatározva, de a cél az 5-7 jártassági szint.

Ezután dolgozzon ki reprezentatív választ minden egyes jártassági szintre minden hipotetikus munkahelyi forgatókönyvre utaló kérdésére. A reprezentatív válaszok arra utalnak, hogyan viselkedik adott kompetencia tulajdonosa, adott jártassági szinten. Az egyes szituációs interjúkérdésekre vonatkozó reprezentatív válaszok kidolgozásához kövesse az alábbi lépéseket:

- Újra össze kell hívni a szakértő csapatot, akik az interjúkérdéseket fejlesztették ki.
- Minden egyes hipotetikus forgatókönyv esetében minden egyes szakértőnek külön-külön meg kell határozni, hogy hogyan viselkedhetnek a tényleges alkalmazottak az egyes jártassági szinteken (vagyis mi lenne a válaszuk).
 - o Ezek a válaszok reprezentatív válaszok a jártassági szint értékeléséhez.
- A szakértők vitassák meg a reprezentatív válaszokat!
- A szakértők minden egyes jártassági szinthez kapcsolódóan azokat a válaszokat tartásák meg, amelyekben közösen megegyeznek!

A 6. táblázat egy példát szemléltet a minősítési skálára. Minden egyes szituációs interjúkérdés valamilyen munkahelyi feladtból származik, és egy adott kompetenciát tükröz. Ennek a kapcsolat minden kérdésnél fenn kell állnia.

MUNKAKÖRI FELADAT	KOMPETENCIA	INTERJÚ KÉRDÉS	JÁRTASSÁGI SZINT & REPREZENTATÍV VÁLASZ
Felderítés információ-szerzés, bizonyítékok gyűjtése vagy tények ellenőrzése céljából.	Integritás/ becsületesség Hozzájárul a szervezet integritásának megőrzéséhez; magas színvonalú etikus magatartást tanúsít, és megéri, hogy a szabványok megsértése hatással lenne a szervezetre, önmagára és másokra; szavahi- hető.	Ön egy pénzmossással gyanúsított autókereskedő csoport tevékenységét vizsgálja. Az interjú során az egyik gyanúsított felajánl Önnek egy autót, jóval a reális ár alatt. Ön erre mit tesz?	Nem kielégítő: Elfogadja az ajánlatot. Kielégítő: Nemet mond az ajánlatra, folytatja a vizsgálatot, és megemlíti a jelentésében az esetet. Kimagasló: Próbára teszi az eladót, megkérdi, hogyan lehetséges, hogy ennyire alacsony áron kínálja az autót, igyekszik kontaktust szerezni más érintettekről is, és dokumentálja az eset részleteit.

5. táblázat: Példák az esemény interjú kérdésre és értékelési skálájára

Forrás: United States Office of Personal Management (2008)

C.5. Interjú próba létrehozása

A próba egy kérdés, amelyet az interjúztató tesz fel a jelöltnek, hogy segítsen tisztázni a jelölt válaszát, illetve biztosítja, hogy a jelölt elegendő információt szolgáltatson. Amikor szükség van próbára, az interjúztatónak célszerű nagyon hasonló próbát alkalmazni minden jelölt estében annak érdekében, hogy a jelöltek ugyanolyan lehetőségeket kapjanak. Habár a próbát célszerű lehet a jelöltek számára testre szabni, általános jelentésük nem változhat.

- Az interjú előtt állítsa be a kívánt mérési tartományt (például: nincs próba, korlátozott számú próba, korlátlan számú próba).
- Ha próbát alkalmazunk, határozzuk meg a próbát, amely engedélyezett minden egyes kérdéshez.

Kompetencia: Interperszonális készség

Magatartási interjúkérdés: Írjon le egy esetet, amelyben bonyolult, ellenséges vagy bajban lévő emberrel kellett foglalkoznia. Kik voltak az eset résztvevői? Milyen konkrét lépéseket tett, és mi volt az eredmény?

Szituációs interjú próba:

Helyzet:

- Milyen tényezők vezettek a fennálló helyzet-hez?
- Tehet Ön, vagy valaki más bármit, hogy megelőzze a szituációt?
- Az Ön megítélése szerint mi a legfontosabb kérdés ebben a helyzetben?

Cselekvés:

- Miként válaszolt?
- Az Ön megítélése szerint mi volt a cselekvésében a legfontosabb tényező?
- Mit tett elsőként?

Végkifejlet:

- Mi volt a végeredmény?
- Van valami, amit másként tenne, mint akkor?
- Származott valamilyen előny a szituációból?

Szituációs interjúkérdés: Egy nagyon dühös ügyfél a következő problémával keresi meg Önt: 5 nappal ezelőtt az irodától azt az információt kapta, hogy elküldték a csekkjét, ami azóta sem érkezett meg. Emelt hangon, felindultan közli, hogy számlákat kell fizetnie, és senkitől sem számíthat segísége. Ön hogyan kezeli a helyzetet?

Szituációs interjú próba:

Helyzet:

- Mit gondol, miért állt elő ez a helyzet?
- A szituáció melyik részét találja leginkább kritikusnak?
- Melyek a további aggodalmak, amelyek felmerülnek?

Cselekvés:

- Mit mondana?
- Mi az első dolog, amit tenne?
- Milyen tényezők befolyásolják, hogy mit tesz?
- Milyen egyéb lépéseket tesz?

Végkifejlett:

- Ön szerint milyen fogadtatása lesz az Ön lépésének?
- Hogyan reagál, ha a lépése negatív fogadtatásban részesül?
- Milyen előnyei lesznek az Ön lépésének?

6. táblázat: Példák a magatartás és esemény interjú kérdéseire

Forrás: United States Office of Personal Management (2008)

C.6. Az interjúkérdések tesztelése és az interjú folyamat értékelése

Mielőtt az újonnan kifejlesztett magatartási vagy szituációs interjúkérdéseket tényleges interjúban használná, először is tesztelni kell a kérdéseket, a kollégák bevetésével próbaüzem keretében. Ez a próbaüzem (vagyis kísérleti teszt) biztosítja, hogy a kérdések egyértelműen megfogalmazottak legyenek, és jelzi, hogy kell-e és hol kell felülvizsgálni. Amennyire lehetséges, a kísérleti tesztnek tükröznie kell a ténylegesen strukturált interjút.

C.7. Az interjúztatási útmutató elkészítése

Miután véglegesítettük a kérdéseket és a besorolási skálákat, létre kell hozni egy interjúztatási útmutatót. A kérdező számára készített útmutatónak általános útmutatást kell adnia az interjú folyamatáról, a közös értékelési feltételekről, valamint az értékelési hibákról és a jól véghezvitt interjúra vonatkozó általános tippekről. Az útmutatónak tartalmaznia kell az adott interjúhoz kapcsolódó információkat is, úgy, mint:

- Az egyes kompetenciák meghatározása
- Minden kompetencia jártassági szintjei
- Interjúkérdések
- Viselkedési példák és/vagy reprezentatív válaszok minden kérdésre
- Próba minták

C.8. A fejlesztési folyamat dokumentálása

A teljes interjúkészítési folyamatról nyilvántartást kell vezetni, a Delegált Vizsgáztatási Műveletek Kézikönyv (Delegated Examining Operations Handbook) szerint. A dokumentációnak tartalmaznia kell:

Az összes résztvevő bemutatása, beleértve a vezető szakértőket, és a kísérleti tanulmányok résztvevőit (nevét, munkakört, bőrszín, nemzetiség, nemet és szakértelem szintjét).

- Interjúfejlesztő anyagok (például referenciaanyagok, korábbi kézikönyvek).
- Az interjú kidolgozásának leírása, beleértve a munkakörelemzést, a kérdésfejlesztést, a besorolási skálafejlesztési folyamatot, valamint a kísérleti tesztet.

6.3. KOMPETENCIA ALAPÚ KIVÁLASZTÁS

Nem létezik egyetlen legjobb modell a jövőbeli vezetők fejlesztésére, mivel minden egyes országnak egyedülálló közszektorbeli értékei kerülnek hangsúlyozásra, és az irányítási rendszerek országonként különbözőek. Az OECD tagországok által elfogadott stratégiák és megközelítések sokfélesége ellenére a jövőbeli vezetők fejlesztésének általános és közös tendenciái az egyes országok tapasztalataiból származnak.

A jövőbeli vezetők kompetenciaprofiljának meghatározása: Az USA-ban a jövőbeli vezetők fejlődésének első lépése a jövőbeli vezetők kompetenciaprofiljának meghatározása volt. Ennek alapja az, hogy a jövőbeli vezetők számára szükséges kompetenciák eltérhetnek a jelenlegi vezetők felelőssége, képessége és szerepe szempontjából szükségesektől. Éppen ezért elengedhetetlen a jövőbeli közszféra formájának megjósolása, valamint, hogy milyen kihívásokkal kell szembenézni a jövőbeli környezet megfelelő vezetőinek azonosí-

tása és fejlesztése érdekében. A kritikus kompetenciák azonosítása után határozza meg, hogy a kiválasztási folyamatban hogyan és milyen kompetenciák mérését végzi (például: írásbeli teszt vagy interjú). Az OPM interaktív értékelési döntési eszköze a kompetenciák felmérésének javasolt módszereit kínálja és értékelési szempontokat is nyújt minden egyes értékelési módszerhez.

A strukturált interjúkat általában négy-hat kompetencia felmérésére használják, hacsak a munka nem egyedülálló vagy kiemelten magas szintű. Egyes kompetenciák (például: szóbeli kommunikáció, interperszonális képességek) különösen alkalmasak az interjú által történő értékelésre.¹³A kompetenciák teljes személy-értékelő megközelítést alkalmaznak az egyének értékeléséhez. A kompetenciák általános vagy technikai jellegűek. Az általános kompetenciák tükrözik a különböző foglalkozásokhoz szükséges kognitív és társadalmi jellegű képességeket (például: problémamegoldás, interperszonális készségek, stb.). Másrészt a technikai kompetenciák pontosabbak, mivel az adott munkához szükséges speciális tudás- és képzettségi követelményeknek megfelelően vannak kialakítva. Az OPM számos foglalkozási tanulmányt végzett számos szövetségi szakma kompetenciáinak azonosítására. Ezek a kompetenciák a Delegált Vizsgáztatási Műveletek Kézikönyvben található (Delegated Examining Operations Handbook¹⁴).

A munkakörelemzés azonosítja a feladatokat, a feladat elvégzéséhez szükséges szerepeket és felelősségeket, valamint a teljesítményhez szükséges kompetenciákat, a teljesítmény során felhasznált erőforrásokat és a teljesítménynyújtást jellemző környezetet. Mint olyan, a munkakörelemzés megmutatja, hogy egyértelmű a kapcsolat a feladatok és a feladatok elvégzéséhez szükséges kompetenciák között.

Munkakörelemzés úgy történik, hogy a munkahelyi szakemberektől összegyűjtik az összes szükséges információt. A „tárgyi szakértő” (subject matter expert) kifejezést mindazokra a szakemberekre alkalmazzák, akik közvetlen tapasztalattal, naprakész információval rendelkeznek a munkahelyről és ismerik az összes feladatot. Ők általában vagy jelenleg is végzik, vagy felügyelik az adott munkát. A tárgyi szakértőknek pontos információt kell nyújtaniuk és hatékonyan kommunikálniuk az ötleteiket.

A tárgyi szakértőknek értékelniük kell a munkahelyi feladatokat és kompetenciákat a sikeres munkahelyi teljesítmény szempontjából. A kritikus pontok (vagyis a különösen hatékony vagy hatástalan munkamódszerek példái) néhány esetben az alapvető munkafunkciók leírására is kifejlesztésre kerülnek. A munkakörelemzés folyamatának dokumentálása, valamint a munkaköri feladatok, kompetenciák és a kiválasztási eszköz tartalma közötti kapcsolatok elengedhetetlenek ahhoz, hogy az értékelési stratégia megfeleljen a jogi és szakmai iránymutatásoknak.

¹³ Shippmann et al., 2000

¹⁴ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/hiring-information/competitive-hiring/tabs/delegated-examining/> (A letöltés dátuma: 2017.12.01.)

6.4. ÉRTÉKELÉS DÖNTÉSI ESZKÖZ

Az értékelés döntési eszköz (Assessment Decision Tool - ADT) célja, hogy segítse az emberi erőforrás szakembereket, értékelési stratégiáik kidolgozásában.

Az alapvető lépések:

1. Elsőként fel kell tüntetni, hogy általános értékelési információt keresünk, vagy értékelési stratégiát kívánunk létrehozni.
2. További információkat kell megadni, mint például a konkrét értékelési módszert, a konkrét pozíciót, a munkához szükséges kompetenciákat és a felvételi helyzetet.
3. Majd áttekintjük és kinyomtathatjuk az összefoglaló jelentést.

6.5. MÁS ÉRTÉKELÉSI ÉS KIVÁLASZTÁSI MÓDSZEREK

Mivel minden egyes módszer a felvételi és kiválasztási folyamat fontos részét képezi, minden egyes értékelési módszerhez összefoglaló információ, valamint különböző egyéb szempontok állnak rendelkezésre, amelyeket figyelembe kell venni az egyes értékelések során.

Az ebben a szakaszban szereplő értékelési módszerek többsége jelentős fejlesztési és mérési szakértelmet igényelnek a házon belüli fejlesztéshez. A mérési szakemberek segítséget nyújthatnak az érvényes, tisztességes és hatékony értékelési eszközök kiválasztásában, illetve fejlesztésében, hogy azok megfeleljenek a konkrét felvételi igényeknek. Sok gyártó kínál professzionálisan kifejlesztett értékeléseket. Az ügynökségek felelősek annak biztosításáért, hogy az értékelések megfeleljenek valamennyi szabályozási és jogi kritériumnak. Az ügynökségeknek ezen túl dokumentációt kell létrehozni és fenntartani a kiválasztási folyamatok támogatására.

Széleskörű megfontolásra van szükség az értékelési módszer kiválasztásánál. Néhány ezek közül az alábbi felsorolásban megtalálható. Egyéb megfontolások közé tartozik például az értékelés elvégzésének költségigénye, és különféle egyéb tényezők, amelyek értékelési módszereként változnak.

- Arc hitelesség/Jelölt reakciói
- Alcsoportbeli különbségek
- Hasznosság/Befektetés megtérülése
- Érvényesség

6.6. ÉRTÉKELÉSI MÓDSZER KÖLTSÉGEI

Az értékelési módszer kiválasztásakor gyakorta felmerülő tényező a módszerek költségei, ám ezek a költségek sokfélék lehetnek. Néhány értékelés magasabb fejlesztési költségekkel járhat, és több időt, pénzt és technikai szaktudást igényel.

Más esetekben egyes felmérések nagyobb adminisztrációs költségekkel járhatnak, és nagyobb erőforrásokat igényelnek (például: idő, pénz, személyzet, felszerelés, létesítmények és információtechnológiai támogatás).

Az alábbi táblázat összefoglalja, hogy az ebben a szakaszban tárgyalt értékelési módszerek közül melyik öt az ebben a részben leírt értékelési szempont. Az olvasókat arra biztatjuk, hogy az egyes szakaszokban található értékelési módszerek leírását tekintsék át újra, hogy teljes mértékben értelmezni tudják a táblázatban szereplő rangsorokat.

ÉRTÉKELŐ MÓDSZER	ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK				
	ÉRVÉNYSÉG	GYAKORLATI ÉRVÉNYSÉG	ALCSOPORT KÜLÖNBSÉGEK	FEJLESZTÉSI KÖLTSÉGEK	ADMINISZTRÁCIÓS KÖLTSÉGEK
Accomplish- ment Records	Magas	Közepes	Alacsony	Közepes	Közepes
Értékelő központok	Közepes	Magas	Alacsony	Magas	Magas
Életrajzi adatok	Közepes	Közepes	Közepes	Magas	Alacsony
Kognitív képes- ségek teszt	Magas	Közepes	Magas	Közepes	Alacsony
Érzelmi intelli- gencia teszt	Közepes	Közepes	Alacsony	Magas	Alacsony
Őszinteség teszt	Közepes	Közepes	Alacsony	Magas	Alacsony
Munkakör ismeret teszt	Magas	Magas	Magas	Magas	Alacsony
Személyiség teszt	Közepes	Közepes	Alacsony	Magas	Alacsony
Referenciák ellenőrzése	Közepes	Közepes	Alacsony	Közepes	Alacsony
Helyzetfel- ismerés teszt	Közepes	Magas	Közepes	Magas	Alacsony
Strukturált interjú	Magas	Magas	Alacsony	Közepes	Közepes
Képzettség és tapasztalat (T & E) elbírálás	Alacsony	Közepes	Alacsony	Alacsony	Alacsony
Szituáció szimulálás	Magas	Magas	Alacsony	Magas	Magas

7. táblázat: Az értékelés összefoglaló táblázata
Forrás: United States Office of Personal Management (2013)

7. VEZETŐKIVÁLASZTÁST VÉGZŐK

7.1. BELSŐ

A belsőerőből történő vezető kiválasztásban számos szervezet vesz részt:

- Egyik legfontosabb ilyen szövetségi szervezet a Szövetségi Személyzeti Hivatal (OPM), amely értékes vezető szerepet játszott és játszik abban, hogy segítse az ügynökségek toborzási erőfeszítéseit számos kormányzati kezdeményezésen keresztül.
- Az egyes ügynökségek, valamint államok és helyi önkormányzatok személyzeti részlegei, amelyek közvetlenül végzik a toborzási és kiválasztási munkát.

7.2. KÜLSŐ

Számos külső szakmai szolgáltató (fejvadász, személyzeti tanácsadó) tevékenykedik ezen a területen. A Career in Government (2017) web felületen 36 különböző fejvadász és személyzeti tanácsadó cég kínálja szolgáltatásait. A következőkben a teljesség igénye nélkül bemutatunk néhány ilyen szolgáltató céget:

- *GovHR USA*: Teljes körű szolgáltatást nyújtó munkaerő-felvételi és kiválasztási cég, főleg a helyi önkormányzatok megbízásában dolgoznak, és alaposan ismerik a közszféra kihívásait. A toborzási folyamatot testre szabják a szervezet igényeinek legpontosabb kielégítése érdekében (beleértve a szervezet, a pozíció és a közösség alapos elemzését), valamint a felvételt folytató közigazgatási szervezet elvárásainak megfelelően.

Az amerikai kormányzati szektor toborzási és kiválasztási gyakorlatát jelentősen befolyásolta és befolyásolja digitalizáció (például e-government).¹⁵

8. ÖSSZEFOGLALÁS

A közzolgálati alkalmazottak kinevezése és alkalmazása érdemi, nem pedig a politikai hovatartozás vagy lojalitás alapján történik. Ezt az úgynevezett érdemi rendszert, „merit system” az 1883-as Pendleton-törvényben kodifikálták. Az említett törvény létrehozta az Egyesült Államok Közzolgálati Bizottságát abból a célból, hogy olyan szabályokat állapítson meg, amelyeket az ügynökségek a közzolgálati alkalmazottak felvételére és foglal-

¹⁵ Selden – Orenstein, 2011

koztatására tudnak használni.¹⁶ Közel egy évszázaddal később az 1978-as közzszolgálati reformról szóló törvényt (Civil Service Reform Act) fogadták el, ami eltörölte a Közzszolgálati Bizottságot, és funkciójának ellátására három további ügynökséget hozott létre: az Előléptetési Rendszerek Működését Biztosító Igazgatóságot (MSPB), a Személyzeti Menedzsment Hivatalt és a Szövetségi Munkaügyi Kapcsolatok Hivatalát. Az OPM lett felelős a kormányzati emberi erőforrás-politika kialakításáért és tervezéséért, valamint felügyeletért és tanácsadói szolgáltatásokért az ügynökségek számára, hogy javítsa az érdeken alapuló foglalkoztatást a szövetségi kormányban. Az MSPB elsődleges feladata az lett, hogy felügyelje és védje a szövetségi kormányzati szerveinél érdekek alapján történő foglalkoztatást, és meghallgassa és eldöntse az egyéni munkavállalói jogorvoslati kérelmeket az állítólagos rossz bánásmód, a menedzsment ellen vagy által elkövetett nem megfelelő viselkedések és intézkedések alapján.

A fejezet összefoglalja a közzszféra alkalmazási formáit, valamint vezető kiválasztás gyakorlatát az Amerikai Egyesült Államok közzszigazgatásának minden szintjén (helyi, állami, szövetségi). Az olvasó részletes tájékoztatást kap a közzszigazgatási vezetők kiválasztási, vezető fejlesztési, tehetségmenedzsment rendszereiről, és az ezek jogi szabályozásáról és törvényi kereteiről. Napjaink közzszigazgatásának jelentős kihívásokkal kell szembenéznie úgy, mint fluktuáció, generációváltás, sokszínűség, amelyekkel a fejezet egy alfejezete részletesen foglalkozik. Az amerikai közzszigazgatási rendszer három szintjén – szövetségi, állami és helyi – alábbi két nagyobb csoportját különböztetjük a kinevezett alkalmazottaknak:

- *Politikai kinevezettek (Political employees)* azok, akiket az elnök, az alelnök vagy az ügynökségek vezetője jelöl ki.
- *Karrier alkalmazottak (Career employees)*, további három nagyobb kategóriáját különböztethetjük meg:
 - » *Közzszigazgatási vezetők (Senior Executive Service employees)*, akik közvetlenül az Elnök által kinevezettek irányítása alatt dolgoznak.¹⁷
 - » Tisztviselők (career employees)
 - » *A versenyképes szolgálati pozíciókat betöltők (Competitive service positions)*.¹⁸
 - » *Kivételes szolgálati pozíciók (Excepted service positions)*, olyan szövetségi vagy közzszolgálati pozíciók tisztviselői, amelyek nem versenyző szolgálatoknál vagy a főtisztviselői (Senior Executive) alkalmazásában vannak.

A politikai alapon kinevezettek mellett a szakmai és általános közzszigazgatási vezetői munka oroslán részét az elnök által kinevezett ügynevezett karrier *Közzszigazgatási vezetők (Senior Executive Service employees)* végzik.

A közzszigazgatási vezetők legfontosabb kategóriája a SES felsővezetői szolgálat, amelyet az 1978-as közzszolgálati reformtörvény hozott létre. A kongresszus által 1978-ban létrehozott közzszolgálati reformtörvény alapján a SES-t olyan végrehajtó irányító testületként

¹⁶ STARLING,

¹⁷ Civil Service 1978

¹⁸ https://www.opm.gov/policy-data-oversight/hiring-information/competitive-hiring/deo_handbook.pdf#acwa (A letöltés dátuma: 2017.12.01.)

alakították ki, amely összekapcsolja az ügynökségek vezetőit, más politikai kinevezett vezetőket, és a napi ügyeket végző köztisztviselőket. A SES-t egy külön személyzeti rendszer irányítja, amelyben ugyanazok a vezetői képezések szükségesek minden tag számára. A SES-pozíciók pályázóinak bizonyítaniuk kell, hogy rendelkeznek Executive Core Qualifications-szel¹⁹ (ECQ). Ezek az ECQ-k meghatározzák azokat a kompetenciákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a szövetségi közszolgálati munka kultúráját minden területen megvalósítsák.

SES mellett léteznek más olyan vezetői személyzeti rendszerek, amelyek lényegében egyenrangúak a SES-szel és az ott alkalmazott fizetésekkel. Ezek közé tartoznak például a Főtisztviselői Szakmai és Műszaki Beosztások (Senior Level and Senior Professional and Technical Position).

A szövetségi állások (Senior Level SL) kategóriája 1990-ben jött létre az általános köztisztviselői besorolási rendszer GS-16, 17 és 18 kategóriái helyett. A legtöbb ilyen magas rangú alkalmazott olyan nem vezetői pozícióban dolgozik, amelyekben a felelőségek és feladatok elég széleskörűek és összetettek ahhoz, hogy a GS 15 osztály fölött legyenek besorolva. Azonban néhány olyan ügynökségnél, amelyek törvényesen mentesülnek a Közigazgatási Vezetők (Senior Executive Service SES) felvételétől, a vezetői pozíciókat a jelzett SL alkalmazottak töltik be. A Közigazgatási Vezetők (SES) felvétele alóli mentesség kiterjed a szövetségi tulajdonban lévő vállalatokra és néhány kisebb ügynökségre.

A SES rendszer célja, hogy „jutalmazza a teljesítményt”. Minden karrier Közigazgatási Vezetőt (SES) legalább évente egyszer formálisan értékelnek. Az értékelés során írásban ki kell fejteni a teljesítmény célok és szabványok alapján mért vezetői teljesítményét. A teljesítménycélokat a Közigazgatási Vezető felettese határozza meg, az ügynökség más vezetőinek a bevonásával. Az éves értékelés alapján elkészítik a formális írásbeli minősítést, majd az értékelés eredményét felhasználják az illetmények, jutalmak, képzési igények meghatározásához. Ebben a rendszerben a közigazgatási vezetők kiválóságát számos állami, egyetemi, és magán intézményi program támogatja. Vezető fejlesztő tréningek, kurzusok, elméleti és gyakorlati oktatási programok széles skálája áll rendelkezésre a közigazgatási menedzsment minden szintjén a vezetők felkészültségének, szakmai kompetenciáinak fejlesztésére. A fejezet felsorolja és bemutatja a rendelkezésre álló vezetőfejlesztő programokat.

A 90-es évekre az USA közszféráját is elérte a New Public Management (NPM), amit a Clinton-Gore páros kezdett el és később a fiatalabb Bush elnök is folytatott²⁰. Más tanulmányok ezzel összefüggésben felhívják arra is a figyelmet, hogy az ebben az időszakban a hatékonyságnövelés érdekében végrehajtott nagy tömegű leépítések számos problémát is okoztak. Elbizonytalanítottak sok olyan szakembert, akik szívesen választották volna a közszférát karriercélnak.²¹

¹⁹ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf>

(A letöltés dátuma: 2017.12.03.)

²⁰ Rosenbloom-Piotrowski, 2007

²¹ McPhie-Marshall, 2004



A közszféra fejlődését befolyásoló legfontosabb kihívásokat összefoglaló McKinsey tanulmány a következőket emelték ki a témával összefüggésben:

- A kormányoknak a korábbiaknál jóval hatékonyabban kell működniük.
- A Kormányoknak változtatni kell az állampolgáraikkal való kapcsolattartásban.
- A kormányoknak javítani kell a közszféra menedzselési gyakorlatán.
- A kormányoknak a jelenleginél hatékonyabban kell kezelni a rendelkezésére álló adatokat.
- A kormányoknak az eddigieknél jóval hatékonyabban kell megszerezni a legjobb munkatársakat.

„A megfelelő szakember megtalálása - beleértve a vezetőket is - az amerikai kormányzati szervek sikerének a lényege” - írják a szövetségi kormány szakember kiválasztásáról írt tanulmány szerzői.²²

A tanulmányban bemutatott vezető kiválasztás és vezetésfejlesztés legfontosabb lépései az Országos Személyügyi Hivatal (Office of Personnel Management) előírásai alapján a következőkben foglalható össze:

- A *személyi értékelés* a kiválasztási döntés meghozatala céljából az egyénekre vonatkozó információk összegyűjtésének módját jelenti. A tanulmányban részletesen ismertetjük azokat a legfontosabb eszközöket és módszereket, amelyeket a vezető kiválasztás során javasolnak alkalmazni.
- Az értékelés döntési eszköz (Assessment Decision Tool - ADT) célja, hogy segítse az emberi erőforrás szakembereket, értékelési stratégiáik kidolgozásában.
- A leírtakból jól kitűnik, hogy a vezetésfejlesztés kulcseleme az éves teljesítményértékelés.
- A fejezet végén a szerzők a *felmondás és elbocsátás* kérdéskörébe vezetik be az olvasót.

Az USA-ban a jövőbeli vezetők fejlődésének első lépése a jövőbeli vezetők kompetenciaprofiljának meghatározása volt.

A vezető kiválasztás során a következőkben felsorolt eszközöket alkalmazzák:

- Az első lépés egy hatékony személyi értékelés elkészítéséhez, egy érvényes és aktuális *munkakör elemzés* megléte, illetve elkészítése. A munkakör elemzés az alapja az összes értékelési és kiválasztási döntésnek. Annak érdekében, hogy beazonosítható legyen a legalkalmasabb jelölt az adott pozícióra, elengedhetetlen, hogy teljes egészében megértsük a munkakör jellegét. A munkaköri elemzés lehetőséget ad arra, hogy ezt az ismeretet továbbfejlesszük azáltal, hogy megvizsgáljuk az adott munkakörben elvégzett feladatokat, a feladatok elvégzéséhez szükséges kompetenciákat, valamint a feladatok és a kompetenciák közötti kapcsolatot.
- A második lépés a munkaköri elemzésből összegyűjtött információk felhasználása a pályázók szűréséhez vagy értékeléséhez használatos felmérés elkészítése a *foglalkozási kérdőív*. Mivel a cél a legmegfelelőbb jelentkező kiválasztása a lehető legrovidebb idő alatt, a foglalkoztatási kérdőív nagy népszerűsége tett szert az utóbbi

²² McPhie-Marshall, 2004, 1.



időben. Azzal a szükségességgel, hogy a legjobb jelölteket - és gyorsabb ütemben - bérbe vegye, mint valaha, a foglalkoztatási kérdőív nagyon népszerűvé vált.

- A *strukturált interjú* olyan értékelési módszer, amely a jelöltek munkakörrel kapcsolatos kompetenciáinak mérését célozza oly módon, hogy szisztematikusan megvizsgálja a korábbi tapasztalatokban és/vagy a hipotetikus helyzetekben tanúsított viselkedésüket. Általánosságban elmondható, hogy a strukturált interjúk biztosítják, hogy a jelöltek egyenlő esélyeket kapjanak a róluk szóló információ nyújtására, ezáltal pontosan és következetesen értékeljék őket. A strukturált interjúk népszerűségét az is magyarázza, hogy sokkal személyesebbek, mint más értékelési módszerek.²³
- Az USA-ban a jövőbeli vezetők fejlődésének első lépése a jövőbeli vezetők *kompetenciaprofiljának* meghatározása. Ennek alapja az, hogy a jövőbeli vezetők számára szükséges kompetenciák eltérhetnek a jelenlegi vezetők felelőssége, képessége és szerepe szempontjából szükségesektől. Éppen ezért elengedhetetlen a jövőbeli közszféra formájának megjósolása, valamint, hogy milyen kihívásokkal kell szembenézni a jövőbeli környezet megfelelő vezetőinek azonosítása és fejlesztése érdekében. A kritikus kompetenciák azonosítása után határozza meg, hogy a kiválasztási folyamatban hogyan és milyen kompetenciák mérését végzi (például: írásbeli teszt vagy interjú). Az OPM interaktív értékelési döntési eszköze a kompetenciák felmérésének javasolt módszereit kínálja, és értékelési szempontokat is nyújt minden egyes értékelési módszerhez.

A továbbiakban a tanulmányban bemutatjuk vezető kiválasztást végzőket.

- Belső: A belső erőből történő vezető kiválasztásban számos szervezet vesz részt. Egyik legfontosabb ilyen szövetségi szervezet a Szövetségi Személyzeti Hivatal (OPM), amely értékes vezető szerepet játszott és játszik abban, hogy segítse az ügynökségek toborzási erőfeszítéseit számos kormányzati kezdeményezésen keresztül. Az egyes ügynökségek, valamint államok és helyi önkormányzatok személyzeti részlegei, amelyek közvetlenül végzik a toborzási és kiválasztási munkát.

Számos külső szakmai szolgáltató (fejvadász, személyzeti tanácsadó) tevékenykedik ezen a területen. A Career in Government (2017) web felületen 36 különböző fejvadász és személyzeti tanácsadó cég kínálja szolgáltatásait

FELHASZNÁLT IRODALOM

Barber, Michael – Levy, Alastair – Mendonca, Lenny (2007): Global trends affecting the public sector. McKinsey Co.

Bhatty, Hasan – Taylor, Ryan – Levin, Grace – Griffin, Shannon – Zaitchik, Benjamin (2014):

²³ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/structured-interviews/guide.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017.12.01.)

Increasing Separations of Career Senior Executives: Effects of a Baby Boomer Workforce and Recommendations for Growth. Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration – The George Washington University, Washington.

Bonosaro, Carol A. (2013): The United States Federal Career Senior Executive Service Its Purpose, Major Features and Role in Policy Formulation and Implementation. National Association of Specialists in Public Policies and Government Management At the Brazilian Conference on Public Managers, October 18, 2013, in Brasilia.

Civil Service Reform Act of 1978 (1978):

https://www.eeoc.gov/eeoc/history/50th/thelaw/civil_service_reform-1978.cfm (A letöltés dátuma: 2018.12.22.)

Commitment to a Diverse Workforce (2017): <https://www.dhs.gov/homeland-security-careers/diversity> (A letöltés dátuma 2017.12.22.)

Executive Development Programs for Public Managers. <http://govleaders.org/categories/training-executive.htm> (A letöltés dátuma: 2017.12.22)

Delegated Examining Operations Handbook: A Guide for Federal Agency Examining Offices (2016): US Office of Personnel Management (OPM), Washington. https://www.opm.gov/policy-data-oversight/hiring-information/competitive-hiring/deo_handbook.pdf#acwa (A letöltés dátuma: 2017.12.01.)

Feild, Hubert S. – Gatewood, Robert D. (1989): Development of a selection interview: A job content strategy. In Eder, Robert W. – Ferris, Gerald R. (szerk.): The employment interview: Theory, research, and practice (145-157.). Sage Publications, Newbury Park, California.

Ferguson, John – Ronayne, Peter – Rybacki, Mike (2014): Public Sector Leadership Challenges Are They Different and Does It Matter? Washington, Center for Creative Leadership.

Flanagan, John C. (1954). The critical incident technique. Psychological Bulletin, 51, 327-358.

Guide To The Senior Executive Service (2017): United States of Personal management Office, Washington. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.03.)

McPhie, Neil A. G. – Marshall, Susanne T. (2004): Managing Federal Recruitment: Issues, Insights, and Illustrations. U.S. Merit Systems Protection Board, Washington.

Rosenbloom, David H.- Piotrowski, Susanne J. (2007): Reflections on New Public Management-Style Reform in U.S. National Administration and Public Trust in Government, 1993-2003. Chinese Public Administration Review, Vol. 4. No.1/2. 1-8.

Schmidt, Frank L. – Hunter, John E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. Psychological Bulletin, Vol. 124, 262-274.

Selden, Sally – Orenstein, Joe (2011): Government E-Recruiting Web Sites: The influence of e-recruitment content and usability on recruiting and hiring outcomes in US state governments. International Journal of Selection and Assessment, Volume, Vol.19. No.1. 31-40.

Structured Interviews: A Practical Guide. (2008): The US Office of Personnel Management (OPM), Washington. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/structured-interviews/guide.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017.12:01.)

Starling, G. (ed.)(2011): Managing the Public Sector. Cengage Learning, Wadsworth

United States Office of Personal Management (2017a): Executive Hiring. Washington <https://www.dhs.gov/homeland-security-careers/executive-hiring> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)

United States Office of Personal Management (2017b): Guide To The Senior Executive Service, Washington. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesessservices.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)

United States Office of Personal Management (2017c): Senior Executive Service Scientific & Senior Level Positions. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/scientific-senior-level-positions/> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)

United States Office of Personal Management (2016): Delegated Examining Operations Handbook: A Guide for Federal Agency Examining Offices. Washington. https://www.opm.gov/policy-data-oversight/hiring-information/competitive-hiring/deo_handbook.pdf#acwa (A letöltés dátuma:2017.12.22.)

United States Office of Personal Management (2013): Assessment & Selection – Other Assessment Methods. Washington. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/job-analysis/> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)

United States Office of Personal Management (2008): Structured Interviews: A Practical Guide. Washington. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/structured-interviews/guide.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)





*SUHAJDA CSILLA JUDIT: ANGLIA VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

Anglia a X. századtól létező politikailag egységes, különálló állam, jelenleg az Egyesült Királyság egyik tagországa, amely egyben a Brit-sziget legnagyobb és legnépesebb történelmi régiója. Politikai elkülönülése a sziget másik két régiójától (Skóciától és Walestől) az angolszászok V. századi megérkezésétől számítható. Angliáról, mint politikailag egységes országról csak a X. századtól beszélhetünk, azonban I. Jakab 1603-as trónra lépése óta történelme szervesen összekapcsolódik a sziget másik két területi egységének történelmével.

Jelenkori történelmére legnagyobb hatással az 1707-ben kiadott Egyesülési törvény (Acts of Union) volt, amely kimondta Anglia, Wales és Skócia egyesülését Nagy-Britannia Egyesült Királysága néven, amely a mai napig meghatározza államformáját. Az elmúlt évszázadok során a Nagy-Britanniát alkotó országok összetétele és szerepe változó képet mutatott, és noha Anglia sem létezett tovább önálló államként, továbbra is megőrizte politikai és gazdasági vezető szerepét.

Anglia és a Királyság alapvetően mezőgazdasági jellegű ország volt hosszú évszázadokon keresztül, azonban a XVIII-XIX. században lezajló ipari forradalom nagyarányú változásokat hozott ezen a téren. Ugyan a mezőgazdaság még ma is kiemelt és eredményes iparág az országban, a gazdaság főbb bevételi forrásai mégis a szénből és az olajból származnak, miközben a legtöbb tőke a biztosítási és bankszektorból érkezik. Mára az Egyesült Királyság vezető kereskedelmi nagyhatalom és pénzügyi központ.

Anglia gazdag kulturális értékekkel rendelkezik, képviselői nagy hatással voltak a tudomány és a művészet minden területére. Kiterjedt gazdasági-társadalmi bázisa lehetővé tette, hogy az élet bármely területén megjelenő igényekre és problémákra adekvát választ találjon és ezáltal vezető szerepre tegyen szert a világ nemzetei között. Fontos azonban kiemelni, hogy történelmi hagyományai miatt Anglia kulturális örökségét és annak jelentőségét nehéz külön kezelni az Egyesült Királyság sajátosságaitól.

Jelenleg az Egyesült Királyság 4 tagországa közül Skócia, Wales és Észak-Írország rendelkezik saját nemzeti parlamenttel vagy gyűléssel és végrehajtó szervekkel, míg Anglia nem, mivel ott található az Egyesült Királyság parlamentjének és kormányának székhelye, amely közvetlenül irányítja Angliát.

Az angolszász országokban nem, így Angliában sem alakult ki a kontinentális országokban jellemző, a magánigazgatástól különálló közigazgatási jog.²⁴ Ebből kifolyólag nem került élesen lehatárolásra még az ügyek jellegére való tekintettel sem az ügyintézés a köz- és magánigazgatásban, és az egyes területeken tevékenykedő ügyintézők jogállása sem specializálódott.²⁵

A XIX. században lezajlott társadalmi és gazdasági változásokkal párhuzamosan bővülő közszolgáltatási feladatok kapcsán a korábbi gyakorlatnak megfelelően a legfőbb törvényhozó hatalmat megtestesítő Parlament már nem volt képes minden ügyben állást foglalni, így hatáskörét fokozatosan olyan intézményekre ruházta át, amelyek nem csu-

²⁴ Hazafi, 2009

²⁵ Jenei, 2005

pán technikai végrehajtóként, hanem önálló hatóságként jártak el.²⁶ Ennek hatására Angliában is kialakult a köztisztviselői rendszer, miközben egyre erősödött az a nézet, hogy a köztisztviselők foglalkoztatása egyedi tartalmat hordoz, ami miatt a terület speciális szabályozást igényel. A fokozatosan kialakuló tartalmi szabályozás tetőpontját e folyamatban az 1996. január 1-től hatályba lépett Civile Service Management Code²⁷ jelenti, amely meghatározza a köztisztviselők speciális felelősségi körét, valamint munkafeltételeit. Ezzel megteremtődött a köztisztviselői jogállás garanciáinak kiépítése, valamint az összehangolt kormányzati tevékenységet garantáló eljárások és módszerek alkalmazási feltételeinek meghatározása.²⁸ A Közszolgálati Menedzsment Kódex körvonalazza a közszolgálat alapvető értékeit is, amelyek az őszinteség, a becsületesség, a pártatlanság, valamint a tárgyilagosság.

Köztisztviselőnek a hatályos jogi szabályozás kizárólag azokat tartja, akik a minisztériumokban, vagy azok végrehajtó ügynökségeinél állnak alkalmazásban. Ők képviselik a civil service-t²⁹, akik a Korona szolgálóiként sem politikai, sem pedig bírói szerepet nem töltenek be, fizetésüket pedig a Kincstártól kapják.³⁰ Szűkebb értelemben a központi igazgatás legjelentősebb rétegét képező minisztériumi alkalmazottak tartoznak ide, más értelmezésben viszont ebbe a kategóriába tartoznak a Korona fegyveres erői, az úgynevezett civil állami foglalkoztatottak, valamint a bírósági alkalmazottak egy része is, akiket közösen a public service kifejezéssel jelölnek.³¹

A közszolgálati munkavállalók egyik típusába az úgynevezett közjogi jogi személyekkel munkaviszonyban állókat sorolhatjuk. Ilyen típusú szervezeteket királyi oklevél (Royal Charter), illetve több egyszerű miniszteri vagy minisztériumi határozat hozhat létre. Közülük az egyik legnagyobb a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service)³², de e szervezeti körbe tartoznak az úgynevezett nem reszort, illetve ágazathoz kötött közjogi személyek is, amelyek tanácsadási, végrehajtási, igazgatási, valamint közigazgatási bíráskodási (döntőbíráskodási) funkciókat látnak el.³³

A közszolgálat fontos csoportját képezik a helyi önkormányzatoknál, illetve az azok által fenntartott szervezeteknél alkalmazásban állók, akik leginkább szolgáltatási és rendészeti feladatokat végeznek.³⁴ A tágran értelmezett közszolgálati rendszerhez soroljuk az úgynevezett public corporation-nei³⁵ alkalmazásban álló személyeket is. E szervezetek ugyan pénzügyi szempontból viszonylagosan függetlenek a központi igazgatástól, azonban az illetékes miniszter nevezi ki a vállalkozások vezető tisztségviselőit.

²⁶ Hazafi, 2011; Jenei, 2005

²⁷ Közszolgálati Menedzsment Kódex

²⁸ Hazafi, 2011

²⁹ <http://www.civilservant.org.uk/index.html> (A letöltés dátuma: 2018.07.31.)

³⁰ Hazafi, 2009

³¹ Hazafi, 2009; Balázs, 2007

³² <https://www.nhs.uk/pages/home.aspx> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

³³ Torma, 2014

³⁴ Moynihan – Pandey, 2007

³⁵ Állami vállalat

A köztisztviselőkkel szemben elvárás, hogy lojálisak és feddhetetlenek legyenek, valamint kerüljék az olyan tevékenységeket (például: ajándék elfogadása, politikai tevékenység, vagy pozícióhoz méltatlan magatartás), amelyek a munkakörükből fakadó pártatlanságukat veszélyeztethetik.

A brit közigazgatási rendszer fejlődésére nagy hatással volt a New Public Management, (NPM) mint államszervezési filozófia és közszolgálati irányzat megjelenése. Az irányzat a közigazgatás hatékonyságának növelését tűzte ki célul, amelynek főbb eszközei a privatizáció, a kiszervezés, a non-profit szféra és az állampolgárok önszerveződő köreinek bevonása, valamint az agencializáció (ügynökségi modell megteremtése) voltak.

Az elmúlt időszakban Nagy-Britanniában a közigazgatás feladatainak ellátása a szakpolitikákat kidolgozó kormányzati minisztériumok és a jelentős autonómiával rendelkező, végrehajtó típusú ügynökségek (*agencies*) között oszlik meg. Az ügynökségek autonóm szervezetek, amelyek fölött a miniszteri kontroll leginkább csak a költségvetés szempontjából jelentős. Felettes szervként a minisztériumok feladata az éves célok meghatározása és azok elérését szolgáló költségvetés biztosítása. A célok megvalósítását szolgáló operatív munka megszervezése és a szervezet működésének biztosítása azonban az ügynökség vezetőjének kezébe került.

Az ügynökségek nagyfokú önállósága ugyanakkor a rendszer töredezettségéhez vezethet. A klasszikus igazgatási modellben³⁶ az igazgatási ágazat sikeres működését az adminisztráció és a politika szoros együttműködése jellemzi. A központi irányítás képes összehangolni a szervek, szervezetek tevékenységét és támogatja együttműködésüket. Ennek hiányában az egyes szervek, ügynökségek olyan önálló döntési jogkörrel rendelkezhetnek, amely a szeparáció irányába tolhatja igazgatásukat. Központi koordináció híján pedig az igazgatási folyamatok sem egységesek, amely a szervezetek humánpolitikai döntéseire (például: bérezés kérdése) is jelentős befolyással lehetnek.³⁷

1988-ban a kormányzati menedzsment javítása érdekében kiadták a Következő lépések (Next Steps Report 1988) című dokumentumot,³⁸ amely a tapasztalatok összegzéseként a közszolgáltató intézmények számára a korábbinál nagyobb autonómiát és rugalmasságot fogalmazott meg követelményként. A jelentés azt a következtetést vonta le, hogy a közigazgatás akkor lehet hatékonyabb, ha a szervezeti egységek számára nem csupán a célokat jelölik ki és ahhoz költségvetést rendelnek, hanem a kiadások alakulása mellett mérik az egyes célok megvalósulásának ütemét és mértékét is. Ez az elvárás a közigazgatási vezetők számára pontosabb feladatmeghatározást is magában foglalt.³⁹

2001-ben a Kormányzat kezdeményezésére átfogó vizsgálat készült az ügynökségi rendszerről. Az eredmények rámutattak arra, hogy az ügynökségek túlzott függetlensége a kormányzat hatékonyságát kevésbé támogatja, ezért a közös stratégiai irányok⁴⁰ megha-

³⁶ Torma, 2014

³⁷ Hazafi, 2009

³⁸ Goldsworthy, 1991

³⁹ Jenei, 2005

⁴⁰ Moynihan – Pandey, 2007

tározásán túl szükségessé vált a minisztériumok vezető szerepét javítani és egyszerűbb irányítási rendszert bevezetni.

2010 októberében az Egyesült Királyság kormánya a közigazgatás hatékonyságát vizsgálva áttekintette a teljes intézményi struktúrát, amelynek keretében közel 1000 állami feladatot ellátó szervezet több mint felében (481 db) azonnali intézkedés megvalósítását javasolták: 192 szervezetet megszüntettek, 118 szervezetet 57 db szervezetbe integráltak, míg 171 ügynökségnél jelenlegi státuszuk meghagyása mellett jelentős reformokat hirdettek, 40 szervezet pedig további vizsgálatokra köteleztek. A vizsgálattal kapcsolatos jelentés⁴¹ megállapította, hogy az országban működő 11 típusú autonóm (arm's length) szervezet rendszere bonyolult és nehézkes, emiatt háromévente szükséges felülvizsgálni az egyes állami intézményeket, hogy működésük a lehető legegyszerűbb struktúrában valósulhasson meg.

Manapság a brit közszolgálati személyzeti politikára jellemző, hogy az alsóbb szinteken a köztisztviselők toborzása és előmenetele a karrierrendszer jegyeit hordozzák, azonban a szervek vezetői a besorolási kategóriákat érintően maguk határozhatják meg a toborzás módját. A felsővezetői álláshelyeket túlnyomó részt pályáztatják, amely a nyílt személyzeti politika irányába való elmozdulást jelez, a réteg emberi erőforrás menedzsmentjének vonatkozásában a főtisztviselőkre országosan meghatározott normák vonatkoznak.

A közigazgatásban dolgozók belső összetételét vizsgálva, a legtöbb OECD országhoz hasonlóan az elmúlt években Anglia tekintetében is megfigyelhető a decentralizáció.⁴² A tendencia azt mutatja, hogy a központi szerveknél alkalmazottak esetében létszámcsökkenés, míg a területi és helyi szerveknél létszámnövekedés tapasztalható. Fontos ugyanakkor azt is szem előtt tartanunk, hogy az igazgatási decentralizáció egyben hatásköri decentralizációt is jelent,⁴³ ami a teljes személyzet-igazgatás és bértömeg-gazdálkodás jogkörben ölt testet.

2. A KÖZSZOLGÁLATI VEZETŐKIVÁLASZTÁS HAGYOMÁNYAI ÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE ANGLIÁBAN

A XIX. századra a társadalmi-gazdasági változások és igények szükségessé tették Angliában is a korábbi, leginkább szívességeken és patrónusi kapcsolatokon alapuló közszolgálati rendszer alapvető átalakítását és a közigazgatás professzionalizálását. Ezért az elmúlt évszázadokban a közigazgatás hatékonyabb működése érdekében számos átfogó intézkedés született.

A Közszolgálati Biztosok⁴⁴ intézményének előzményei még a XIX. századra nyúlnak vissza. Egy 1854-ben készült jelentés⁴⁵ a közigazgatás működésének hiányosságait a patrón-

⁴¹ House of Commons, Public Administration Select Committee

⁴² Balázs, 2007

⁴³ Balázs, 2007

⁴⁴ Civil Service Commissioners

⁴⁵ Northcote-Trevelyan jelentés

nusi rendszerben és a szívességeken alapuló ügyintézési szokásokban azonosította, amely szükségessé tette a gyors és hatékony beavatkozást a közzszolgálati felvételi rendszerben. A közzszolgálati kiválasztás reformációjára nem sokat kellett várni, 1855-ben bevezették a Közzszolgálati Biztosok intézményét (Civil Service Commissioners), amelynek fő feladata a nyílt versenyvizsgán alapuló kiválasztás koordinálása és a sikeres jelöltek kinevezése volt.

A feladatok további eredményességét javította, hogy a magánigazgatási rendszerek példáján az 1880-as évek közepén a közigazgatás megreformálása céljából egy úgynevezett Civil Service Commission nevű szervezetet hoztak létre, amely megteremtette az érdemalapú (merit) előmeneteli rendszer alapjait. A rendszer bonyolultságát ugyanakkor jelzi, hogy általános elterjedésére 1921-ig várni kellett.

A biztosok intézménye a mai napig működik, legutóbb 2009-2010-ben módosították jelentősen a feladattal kapcsolatos szabályozást.⁴⁶ Ma leginkább a közzszolgálati kiválasztás szabályozóinak értelmezési és egységesítési feladatait, a belső eljárások során le nem zárt etikai és vagyoni jogviták lezárását és felülvizsgálatát végzik, valamint a főtisztviselők kinevezését látják el.

A XX. század utolsó évtizedeiben bevezetett ügynökségi rendszer jelentős hatással volt a kormányzati személyzetpolitikára is. A munkáltatói jogok gyakorlásának ügynökségekhez való delegálása a rugalmas emberi erőforrás gazdálkodási rendszer megteremtését generálta, miközben ezáltal az ügynökségek váltak a legnagyobb foglalkoztatókká.

Az ügynökségi rendszer kialakításával javult ugyan a közigazgatás hatékonysága, azonban a rendszer sajátosságai miatt olyan új problémák merültek fel, amelyekre adekvát megoldásokat kellett találni. 1988-ban készült Next Steps (Next Steps Report 1988) jelentés megállapította, hogy ugyan az ügynökségek szerepe jelentős és pótolhatatlan, azonban a kormányzás támogatása érdekében hatékonyságuk növelése elengedhetetlen.

A jelentést követően meghatározott és kialakított menedzsment rendszer a közigazgatási vezetést célok, költségek és ezek ütemezésével kívánta támogatni. A rendszerszemléletű kezdeményezés minden szervezeti egység és vezetője számára meghatározta, hogy mit vár el tőlük, milyen költségek mellett, milyen ütemezéssel. Ezzel a reformintézkedéssel a pénzügyi folyamatokat a megvalósítás szintjére helyezte át, amelyhez nélkülözhetetlen volt egy olyan információs rendszer kialakítása és felépítése, amely megfelelő adatot képes szolgáltatni az egyes tevékenységek költségvonzatáról.

Az angliai közigazgatásban megfigyelhető decentralizáció a közzszolgálat egységességét és az egy testülethez való tartozás érzését nagyban csökkentette.⁴⁷ Ennek kezelésére, valamint a kormányzás hatékonyságának növelése érdekében hozták létre a főtisztviselői kart (Senior Civil Servants), aminek feladata, hogy támogassa a kormány programjának megvalósítását, illetve, hogy biztosítsa a szolgáltatások hatékony menedzselését.

A főtisztviselői réteg a központi kormányzat öt legfelső szintjéből áll, amelyet a Kabinetirodán belülről igazgatnak. Az igazgatási tevékenységet és tervezést a Felsőszintű Köztisztviselői Iroda (*Senior Civil Service Group - SCSG*) végzi az egyes minisztériumok közigazgatási államtitkáiraival egyetértésben. Az SCSG adja meg a központi iránymutatást,

⁴⁶ Civil Service Commissioners' Recruitment Code

⁴⁷ Balázs, 2007



de a minisztériumokon, hivatalokon belül az érintett közigazgatási államtitkár, illetve hivatalvezető úgy alakítja ki a főtisztviselői struktúrát, ahogy az az ágazati célokat a legjobban szolgálja. Azt, hogy a főtisztviselői karba a minisztériumok és az ügynökségek melyik munkakörei sorolhatók, azokat az érintett szervezetek munkakör-értékelés alapján döntenek el. Főtisztviselői munkaköri minősítés feltétele, hogy a munkakör munkaerőpiaci súlya legalább hetes értéket érjen el egy JESP-nek nevezett indexen.

Noha a főtisztviselőket ezek a szervezetek külön-külön alkalmazzák, az azonos jogállásúakat azonos kompetencia-keretrendszer, valamint közös szabályozás (például: egységes illetménytábla, közös munkakör- és teljesítményértékelési rendszer) biztosítja. Illetményüket a miniszterelnöki hivatal keretrendszere szabályozza, azonban a fizetési sávon belül az illetmény összege személyenként differenciáltan állapítható meg.

A főtisztviselői rendszert 1996. április 1-jén vezették be, amelynek kezdetben 3000 fő volt a tagja. Jelenlegi létszámuk körülbelül az 5000 főt közelíti meg.⁴⁸ A főtisztviselőket is maguk a minisztériumok és az ügynökségek toborozzák, de a kinevezésekhez a biztosok jóváhagyása is szükséges. Kiválasztásuk elsődleges követelménye a vezetői képesség, amelyek kapcsán a következő kompetenciákról kell tanúbizonyságot adniuk a jelentkezőknek: legyenek képesek reális célokat és irányokat megfogalmazni, vezetőként mutassanak példát, legyenek képesek motiválni és fejleszteni beosztottjaikat, legyenek eredmény- és teljesítményorientáltak, valamint, hogy legyenek képesek a folyamatos megújulásra, tanuljanak és fejlesszék magukat, támaszkodjanak a tapasztalataikra és a megújulásra a további eredmények érdekében.

A főtisztviselői kar kialakítása egyaránt támogatja a vezetői tartalék biztosítását, valamint az erőforrás koncentráció célkitűzéseit az emberi erőforrás-gazdálkodás területén.

A köztisztviselői állásokra egyaránt jelentkezhetnek a pályázók a közigazgatásba belülről és kívülről. A minisztérium és az ügynökség ugyanakkor próbaidőt köthet ki, amelynek időtartama nem haladhatja meg a két évet. A kiválasztást az ügynökségek és a minisztériumok önállóan koordinálják, de bizonyos specialisták például közigazdászok, mérnökök toborzását központilag támogatják külön program (például: Fast Stream) keretében.

3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ANGLIA KÖZSZOLGÁLATI RENDSZERÉBEN

3.1. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS RENDSZERE A KÖZSZOLGÁLATBAN

A vezetői kiválasztás Angliában alapvetően különálló rendszert képez, amelyre speciális szabályok érvényesek. Az angliai közigazgatás kiválasztási rendszere kettős jellegű, hiszen - ahogyan ez a korábbi fejezetekben már bemutatásra került - a közigazgatás felada-

⁴⁸ http://www.civilservant.org.uk/information-other_statistics.html (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

tainak ellátása a szakpolitikai célokat meghatározó kormányzati minisztériumok, valamint a végrehajtó típusú ügynökségek között oszlik meg.

Az alsóbb szinteken alapvetően zárt, karrierrendszerű toborzási, kiválasztási és előmeneteli rendszer jellemző, míg a felsővezetői álláshelyeket országos szinten meghatározott normák alapján pályáztatják. Az ügynökségek vezetői az emberi erőforrás-gazdálkodás és menedzsment területén viszonylagos nagy önállósággal rendelkeznek, így saját maguk határozhatják meg - többek között - a toborzás és a kiválasztás módját is.

A kiválasztási rendszer egységességéért a Közszolgálati Biztosok felelnek, akiknek alapvető feladatuk az, hogy a kiválasztási folyamatot meghatározó jogi szabályozók egységes értelmezését és használatát támogassák, valamint, hogy az egyes szervezetek által kialakított toborzási és kiválasztási eljárásokat előzetesen jóváhagyják, auditálják.

Fontos azonban tudni, hogy a Közszolgálati Biztosok intézménye egyben ellenőrzési és fellebbezési fórum is. Az 1995-ben kiadott Order of Council, illetve az azóta született kódexek, alapelvek olyan egységes elveket tartalmaznak, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak az ügynökségek vezetőinek, illetve a minisztereknek, azonban a szabályozás keretein belül szubjektíven dönthetnek szervezetükben alkalmazott kiválasztási eljárásokról. A biztosok ellenőrizhetik az eljárásokat, valamint bizonyos adatok és információk közzétételére kötelezhetik a szervezetet. Ezek alapján éves jelentéseket tesznek közzé a kiválasztási eljárások tapasztalatairól, valamint a benyújtott fellebbezések eredményeiről. Vannak olyan pozíciók, amelyekkel kapcsolatos kinevezések csak a biztosok jóváhagyását követően válnak érvényessé.⁴⁹

Látható tehát, hogy a folyamat alapvetően decentralizált és kevésbé formalizált, azaz a magánszektorhoz hasonlóan zajlik. Egységes módszertani megközelítését korábban a Kiválasztási Kódex (Civil Service Commissioners' Recruitment Code, CSC), 2009 óta pedig a Kiválasztási Alapelvek (Recruitment Principles) című dokumentum szabályozza.

3.2. AZ ALKALMAZOTT VEZETŐKIVÁLASZTÁS MÓDSZERTANA

Az angliai közszolgálat vezetői kiválasztása hosszú múltra tekint vissza, hiszen a brit közigazgatás szerves részét képezi. A korábbi leginkább patrónusi rendszeren alapuló gyakorlatot 1813-ban változtatták meg, amikor bevezették az első felvételi vizsgát a köztisztviselői állásra. A jelentkezőknek speciális ismeretekkel kellett rendelkezniük: kezdetben számot kellett adniuk India jogrendszeréről, történelméről és ismerniük kellett a helyi nyelveket. A következő évtől azonban már kínai mintán alapuló versenyvizsga rendszerével próbálkoztak, hogy megtalálják a legmegfelelőbb jelölteket. Azóta az Egyesült Királyságban gyakorlatilag a versenyvizsga az alapvető kiválasztási módszer, amelynek pártatlan felügyeletét vizsgabizottsági elnökként általában a kormányhivatalok munkatársai ellenőrzik.

A vezető kiválasztást koordináló Civil Service Commission vizsgabizottság tagjai olyan egyetemi végzettségű oktatáspszichológus és pedagógus specialisták, akik több évtizedes vizsgáztatási tapasztalattal rendelkeznek. Ez a szervezet felel a vezető tisztviselői szint

⁴⁹ Demmke – Moilanen, 2011

(executive officier) és a felette álló beosztások kiválasztásáért, a közigazgatási tisztviselők és a segédszemélyzet kiválasztási eljárását a bizottság előzetes auditálása után a helyi irodák önállóan végzik.

A közigazgatásban számos eszköz és módszer áll rendelkezésre, hogy a jelöltek közül a lehető legmegfelelőbb kerüljön kiválasztásra. A gyakorlatban a jelöltek szelekciója alapvetően kettős fókuszú: az objektív feltételek megfelelésén túl ellenőrzik a pályázó alkalmasságát is. Míg az előbbiek során többek között a jogszabályi előírások (például: összeférhetetlenség, nemzetbiztonsági alkalmasság), életkori megkötések, végzettségi és képzettségi feltételek meglétét vizsgálják, addig az alkalmasság megítélésére a különféle interjú technikák, a kiválasztási tesztek, az értékelő központok és az alkalmassági vizsgálatok (például: fizikai, pszichikai) adhatnak támpontot. A közigazgatásba való bekerüléshez a kiválasztási eszközök és módszerek több típusát is alkalmazhatják: minden szerv egyedileg dönthet arról, hogy a lehetőségek közül melyiket tartja legmegfelelőbbnek a megfelelő pályázó kiválasztásakor. A rendvédelmi szerveknél inkább az alkalmassági és szűrővizsgálatok jellemzőek, míg az adminisztratív területen a munkaerő-piacon alkalmazott eszközöket (például: önéletrajz, motivációs levél, kompetenciaalapú kiválasztási technikák) részesítik előnyben.

A vezetői és a felsővezetői toborzási és kiválasztási eljárásokra Angliában speciális szabályok vonatkoznak. Amíg az egyes szervezetek vezetőinek kiválasztása leginkább nyílt pályázaton keresztül zajlik, amely során az adott szervezet tevékenységével kapcsolatban kell stratégiai és üzleti tervet benyújtaniuk a jelentkezőknek, addig a főtisztviselői karba pályázóknak inkább kompetencia-alapú és magatartásbeli kiválasztási feladatokon kell megfelelniük.

Az elmúlt évszázadokban számos modell kapott szerepet a köztisztviselői kiválasztás folyamatában, azonban mára már gyakorlatilag a közigazgatás felső szintjét az Oxford Bridge diplomával rendelkező uralkodják.

4. A VEZETŐ KIVÁLASZTÁS HELYE ÉS SZEREPE ANGLIA KÖZSZOLGÁLATI HR RENDSZERÉBEN

4.1. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ÁLTALÁNOSAN MEGFOGALMAZOTT CÉLKITŰZÉSE

Alapvetően a kiválasztási eljárások célja, hogy olyan új belépőkkel gazdagítsa a szervezetet, akik megfelelő felkészültségük és kompetenciáik révén a lehető leghamarabb képesek integrálódni a közigazgatásba és annak hasznos tagjaivá válni. Különösen fontos ez a vezető kiválasztás során, hiszen a vezető személye nagyban meghatározhatja egy szervezet, vagy egy szervezeti egység eredményességét, hatékonyságát. A kiválasztás

ezért egy olyan összetett feltételrendszer, szűrő, amelynek célja, hogy a pozíció által megkövetelt elvárások, valamint a jelöltek tulajdonságainak és igényeinek megfelelését vizsgálva nagy valószínűséggel legyen képes a pályázókat rangsorolni az állás betöltésének alkalmassága szempontjából. (Civil Service Commission 2018)

Angliában is, mint azokban az országokban, ahol az elmúlt időszakban a közzolgálat széttagoltan, decentralizáltan működteti szerveit, kiemelt szerepet biztosítanak az egységes elvek mentén működő főtisztviselői karnak. E privilegizált csoportban minden eszközt felhasználnak annak érdekében, hogy a közzolgálati ethoszt kialakítsák és fenntartsák, hiszen rajtuk keresztül szívároghat át az alsóbb szintekre is.⁵⁰ Ezért kiemelt jelentőségű, hogy a közigazgatásban dolgozó vezetőkiválasztás egységes szempontok alapján kerüljön kialakításra, annak igazgatása, rendszeres ellenőrzése pedig központilag koordinált legyen.

4.2. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS A KÖZZSZOLGÁLATI SZERVEZETI TAGOZÓDÁSBAN ELFOGLALT HELYE

A vezetőkiválasztás az angol közigazgatásban speciális helyet foglal el, amelynek garanciáit jogszabályi háttér és speciálisan kialakított szervezeti keretek biztosítják.

A vezetőkiválasztás rendszerének alapját a Közzszolgálati Biztosok intézménye jelenti, amelynek hagyományai a XIX. századig nyúlnak vissza. A Közzszolgálati Biztosok felelősek a közigazgatásban megvalósuló toborzási és kiválasztási eljárások felügyeletéért, valamint a vezetői kinevezések lebonyolításáért és koordinációjáért. Tevékenységüket a biztosok által összeállított Toborzási Alapelvek és a Közzszolgálati Menedzsment Kódex határozza meg.

Az angliai közigazgatásban az érdemeken, a tisztességes versenyen és a nyitottságon alapuló kiválasztási rendszerben alapvetően a miniszterek felelősek a munkaerő-toborzásáért a főtisztviselők és a specialisták kivételével. Ugyan a főtisztviselőket (*senior civil servants*) is a minisztériumok és az ügynökségek toborozzák, de a kinevezésükhöz a biztosok jóváhagyása is szükséges.

4.3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS CÉLCSOPORTJA

A brit közigazgatásban a központilag koordinált vezetőkiválasztásnak kettős célcsoportja van: a főtisztviselői kar tagjaira, valamint a szervezetek vezetőire terjed ki.

Az angol felsőszintű köztisztviselői réteg közel felét a diplomás, generalista ügynevezett „*fast-streamerek*” alkotják, akik olyan kiemelkedő képességű fiatalok, akik szerteágazó, bár egyénre szabott kiválasztási eljárási folyamat során kerülnek be a közigazgatásba. Számukra intenzív továbbképzéseket és tapasztalatszerzési lehetőségeket biztosítanak, amelyek révén előmenetelük gyorsabb, mint a szokásos.⁵¹

⁵⁰ Civil Service Management Code

⁵¹ Civil Service Management Code

A Közszolgálati Biztosok csak a közzszolgálat legmagasabb rangú álláshelyeinek nyílt felvételi versenyvizsgáit vezetik bizottsági formában. A felvételi bizottság egyaránt részt vesz a belső és a külső versenyvizsgákon (ez utóbbit azoknak szervezik, akik a közigazgatáson kívülről jelentkeznek egy adott pozícióra), amelyen az elnöki pozíciót látnak el a biztosok. Külső versenyvizsgákon általában az igazgatói (Director, SCS2), a főigazgatói (General Director, SCS3), valamint az Állandó Titkárság (Permanent Secretary) szintű pozíciókat pályáztatják. Belső pályázat keretén belül az Állandó Titkársági szintű (SCS4) pozíciókon túl, a legmagasabb szintű (SCS3) köztisztviselők pályáztatásában vesznek részt. A Bizottság megfelelési és kapacitásellenőrzési programot biztosít annak garantálására, hogy a közzszolgálatra történő kiválasztás és kinevezés más szinteken is megfeleljen a törvényi előírásoknak.

4.4. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ERŐFORRÁSIGÉNYE

Angliában is, mint a legtöbb OECD országban az elmúlt időszakban nagyfokú decentralizáció következett be a közigazgatásban, egyre több felelősségi és hatáskört telepítettek a szervezetek vezetőihez. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető az egyéniesítés térnyerése is: egyre jellemzőbb az egyedi foglalkoztatási formák terjedése, a személyre-szabottság pedig a kiválasztás, a teljesítmény-értékelés és az illetmények esetében is megfigyelhető. Ez értelemszerűen magával vonja, hogy a személyzeti menedzsment stratégiák is egyre inkább egyéniesülnek és egyre több lehetőség nyílik arra, hogy a szervezet tagjait ne egységes módon, hanem személyre szabottan, az egyéni igényeket és a szervezeti érdekeket figyelembe véve kezeljék.⁵² Ezek a tendenciák olyan erőforrást igényelnek, amelyek központi koordinációjában nagy szerepet vállalnak a Közzszolgálati Biztosok.

A Biztosokat királyi előjog alapján közvetlenül a Korona nevében a közzszolgálatért felelős miniszter nevezi ki. A 12 fő Biztos élén az Első Biztos (**First Civil Service Commissioner**) áll, akit 1855 óta a Kormány javaslatára neveznek ki 5 éves időtartamra. Az operatív munkát 2010 óta a Közzszolgálati Bizottság (Civil Service Commission) koordinálja.⁵³

A Közzszolgálati Bizottság csupán a felsővezetők kiválasztásáért felel, amelyhez külön apparátussal és önálló költségvetéssel rendelkezik. Az alacsonyabb szintű vezetők kiválasztása az alsóbb szintű szervezeteknél és az ügynökségeknél maradnak, az ott lezajló vezető kiválasztás költségeit az adott szervezet finanszírozza.

A közigazgatásban elérhető nyitott pozíciókra való pályázás lehetőségét online rendszeren keresztül is elérhetővé teszik,⁵⁴ amelynek finanszírozása, valamint informatikai és tartalmi fenntartása a kormányzat feladata.

⁵² Demmke – Moilanen, 2011

⁵³ <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

⁵⁴ <https://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

4.5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS KAPCSOLÓDÁSA MÁS HR RENDSZEREKHEZ

A vezetői pozíció megszerzése csak az első lépés ahhoz, hogy az állás betöltője megfelelő módon képes legyen ellátni feladatait. Nemzetközi kutatások (EUPAN)⁵⁵ (EUPAN Study 2015)⁵⁶ eredményei arra hívják fel a figyelmet, hogy a legtöbb ország törekszik arra, hogy a vezetőkkel szemben meghatározott elvárásokat kompetencia-profilokban fogalmazzon meg. Ma már általános igényként jelentkezik a vezetőkkel szemben, hogy az alapvető menedzsment-készségek mellett egyre inkább hangsúlyosabbá válnak a leadership-készségek is. Ennek egyik kulcsa, a közigazgatási vezetők önreflexió, tanulási és vezetői tudatosságon alapuló kompetencia-fejlesztése, amely még a kompetencia-menedzsmentet támogató brit közigazgatásban is csak az elmúlt időszakban kezd teret hódítani.

A szervezet hatékonyságának egyik legmeghatározóbb eleme a vezetők felkészültsége. Nem kétséges, hogy közvetlen kapcsolat van a szervezeti teljesítmény és a vezetői felkészültség között.⁵⁷ Azonban a vezetővé válás mindig hosszú folyamat: többnyire a szakmai képzés mellett - amely leginkább felsőfokú oktatásban valósul meg - a vezetési alapismeretek elsajátításával indul. Ezt követi a munkahelyi gyakorlati tapasztalat. A vezető tudása két alpra épül: vezetési tapasztalatra és vezetőképzésre. Nincs befejezett állapota, egész életen át tartó tanulási folyamat.⁵⁸

Ebből adódik, hogy a vezetői állomány képzése szorosan kapcsolódik a kiválasztás területéhez. A vezetőképzés így egyik eszköze lehet a vezetői készségek és kompetenciák fejlesztésének. A vezetőképzésnek emiatt a kiválasztást követően olyan biztos támogatást kell nyújtania a jelölt számára, amely során a fejlődéshez szükséges tudás és gyakorlat fokozatosan elsajátítható. Emiatt fontos, hogy már a kiválasztás során felmérésre kerüljön, hogy az egyes vezetőknek milyen típusú képzésre, továbbképzésre, vagy egyéb támogatásra van szüksége.

A közszolgálati pályán való előrehaladás lehetőségeit az előmeneteli rendszer határozza meg, ezért a karriertervezés kiterjed a tisztségviselő teljes életpályájára, amelyben figyelembe veszik a belépési, fejlődési és teljesítménykövetelményeket is.⁵⁹ Az előmeneteli rendszer így összefügg a közigazgatásban megvalósuló emberi erőforrás-gazdálkodás minden funkciójával.

4.6. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS UTÁNPÓTLÁSI MERÍTÉSI MEGOLDÁSAI

A professzionalizmus olyan szakmailag elismert tevékenység-együttes, amely a tevékenységek specializálódásának és specifikációjának eredményeként jelent meg. Legiti-

⁵⁵ Kuperus – Rode, 2016

⁵⁶ Petró, 2014

⁵⁷ Paksi-Petró, 2017

⁵⁸ Paksi-Petró, 2017

⁵⁹ Paksi-Petró, 2016

mációjának forrása a szakértelem, tevékenységének mércéje az eredményesség, amely szakmai kompetenciák felhasználásával érhető el.⁶⁰ A vezetői funkciók ellátása ma már megköveteli, hogy a közigazgatás vezető pozícióiba felkészült, a menedzsment eszközeivel is rendelkező szakemberek kerüljenek. Petró munkájában⁶¹ egy Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) jelentésre hivatkozva rámutat arra, hogy az államok megfelelő közszolgálati működéséhez újfajta vezetői kompetenciák fejlesztése szükséges. Ilyen a tudásmenedzsment, valamint az erőforrás- és információmenedzsment. Ezen elvárások elsődleges oka, hogy a jelen és jövő vezetőinek a korábbiaktól eltérően sokkal több kihívással és bizonytalansággal kell megküzdeniük, ami folyamatos tanulást feltételez.

Az angliai közigazgatás vezetői, kezdetektől fogva magasan kvalifikált, többnyire jómódú családból származó személyek voltak. A brit felsőoktatásban elkerülhetetlen szereplő az Oxford és a Cambridge Egyetem, amelyek intézményeiben nevelkedett (sokszor reprodukálódott) az angol uralkodói és vezetői osztály. A képzések középpontjában a személyiségfejlesztés és a nevelés áll, célja olyan úriemberek (gentlemanek) képzése, akik számára az etika, az erkölcsi tartás legalább olyan fontos, mint a tudomány. A képzés során jelentős szerep jutott (és jut a mai napig is) az elit homogén társadalmi kultúrájának és kapcsolatszerelésének kialakítására, fenntartására és erősítésére. Mindezt a college rendszer, a szálláshelyet is biztosító intézményi szeparációja nagyban támogatja.⁶² Talán ebből is fakad, hogy ma már gyakorlatilag a közigazgatás felső szintjét az Oxford Bridge diplomával rendelkezők uralják.⁶³

A közigazgatás vezetői pozícióira külső és belső pályázati csatornákon lehet pályázni: jogszabályban rögzített, hogy melyek ezek közül azok, amelyekhez a közszolgálati tapasztalat elengedhetetlen és melyek azok, amelyeket a rendszeren kívülről is meg lehet pályázni.

Az angliai közigazgatás átláthatósága érdekében minden, a közzsférában meghirdetett vezetői (és nem vezetői) pozíciót láthatóvá kell tenni, amelyre az államilag fenntartott online álláskeresési portál⁶⁴ megfelelő közeget biztosít. Mindezekon felül az egyes szervezetek, intézmények, ügynökségek saját weblapjukon is közzéteszik álláshirdetéseiket.

Mivel az alsóbb vezetők kiválasztása intézményi hatáskörben valósul meg, így csak a felsővezetői kiválasztások főbb jellemzőit tudjuk bemutatni, amelyet a Közszolgálati Bizottság koordinál. 2016-2017-ben a Közszolgálati Bizottság 162 vezető köztisztviselő felvételi eljárásában vett részt (Civil Service Commission 2017), közülük 16 (12%) kiválasztott jelölt volt kiemelkedő, 80 fő (58%) nagyon jó, 27 (19%) jelölt haladta meg az elfogadható szintet és 16 fő (12%) volt, akit elfogadhatónak jelölt a bizottság. A 162 nyitott pozícióból 9 nem került betöltésre, mert nem volt megfelelő pályázó. A jelöltek összetételéről elmondható, hogy ezeknél a pozícióknál a sikeres jelöltek 60%-a már korábban is köztisztviselő volt, 20%-uk a szélesebb közszektorból, további 20% pedig a magánszektorból pályázott magasabb szín-

⁶⁰ Báger– Balogh, 2010

⁶¹ Paksi-Petró, 2017

⁶² Kovács, 2012

⁶³ Kovács, 2013

⁶⁴ <https://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

tú vezetői tisztségre az elmúlt évben. Látható tehát, hogy ezen álláshelyek esetében ma leginkább a közszférából történő utánpótlás jellemző.

4.7. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS GYAKORLATA AZ EGYES SZAKMAI TERÜLETEKEN

A vezető kiválasztás gyakorlatáról leginkább azokban az országokban és szervezetekben kaphatunk képet, ahol nyílt közszolgálati rendszerben a vezetői beosztásokat megpályáztatják. Erre jó példa lehet a brit nemzetbiztonsági szolgálatok vezető kiválasztási gyakorlata.

A brit szolgálatok (Brit Titkosszolgálat (MI5⁶⁵) és Brit Titkos Hírszerző Szolgálat⁶⁶ (MI6/SIS) honlapján részletes információt adnak az egyes nyitott pozíciók jelentkezési feltételeiről, a felvételi eljárás menetéről, a követelményekről és az alkalmazás körülményeiről. Az érdeklődő jelentkezését nagyban megkönnyítheti, hogy a honlapon a pozíciókhoz kapcsolódóan próbafeladatokat is talál, amely alapján felmérheti, hogy megfelelő tudással rendelkezik-e az adott pozíció betöltésére.

Az álláspályázatok kapcsán általánosan elvárt kompetenciák az elemző készség, a tisztesség, a becsületesség, a csapatmunka és az alapvető számítástechnikai ismeretek. A vezető-pozíciók kapcsán leginkább az informatikai és szolgáltatási területre toboroznak ezeken a csatornákon munkavállalókat.⁶⁷

A kiválasztás során alapvetően a szakmai ismereteken túl a projektmenedzseri képességeket interjú, kérdőív, területspecifikus tesztek (például: SFILA⁶⁸, PRINCE2⁶⁹, ITIL⁷⁰), készség és kompetenciaszűrés módszerével vizsgálják, de tekintettel a munka jellegére, alkalmassági szűrés is a folyamat része. A feltételeket sikeresen teljesítők projektmenedzseri kompetenciáit ezt követően a gyakorlatban is tesztelik, külső szakértői cég bevonásával.

A közigazgatás speciális területét jelenti a fegyveres és rendvédelmi szervek vezető kiválasztási rendszere, amelynek gyakorlata a II. világháború időszakára nyúlik vissza. Kezdetben az általános szűrővizsgálatok mellett német mintára értékelő központokat (Assessment Center)⁷¹ alkalmaztak a beválás-vizsgálatok hatékonyságának növelése érdekében.

Már a toborzástól kezdve kiemelt szereppel bír az utánpótlásrendszer kialakítása és működtetése, ezért a tiszti akadémiákon a kiválasztás mindhárom haderőnem tekintetében alapos, több napos rendszerben történik, amely lehetőséget biztosít a jelöltek többoldalú és hosszútávú megfigyelésére. A gyakorlatorientált feladatok során hangsúlyt fektetnek a vezetői képességek, készségek felmérésére, különösen a kommunikáció, a megjelenés, a tudatosság, a motiváció, szakmai felkészültség és az összbenyomás, kiállás területén.

⁶⁵ www.mi5.gov.uk (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

⁶⁶ www.sis.gov.uk (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

⁶⁷ Petró, 2014

⁶⁸ SFIA (Skills for the Information Age)

⁶⁹ Projects In Controlled Environments 2

⁷⁰ Information Technology Infrastructure

⁷¹ Paksi-Petró, 2017

Mindezek mellett az alkalmasság megítélése során kiemelt jelentőséggel bír a jelölt fizikai teherbírása, terhelhetősége is, hiszen általános elvárásként jelenik meg ezeknél a szervezeteknél a vezető példamutató magatartása, illetve az ebben rejlő motivációs eszköz használata, a saját állomány tekintetében.

4.8. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS BEVEZETÉSÉNEK FOLYAMATA

A jelenlegi rendszer biztos alapját a folyamatos intézményi specifikáció és a társadalmi-gazdasági változások hatására megjelenő igényekre való gyors reagálás teremtette meg.⁷² A rendszer garanciáit az átlátható szervezeti struktúra és az egységes szempontokat, irányvonalat meghatározó jogszabályi környezet és az operatív munkát segítő kódexek jelentik.

A mai rendszer alapjait az 1854-ben kiadott Northcote-Trevelyan Jelentés alapozta meg, amely állandó közzolgálat felállítását és megszervezését szorgalmazta. A korábbi patrónusi rendszer helyett a versenyvizsga bevezetését és az érdemek alapján történő előlépési rendszert támogatta. Ennek nyomán nevezték ki az első Közzolgálati Biztosokat 1855-ben, akik a közigazgatás első vezetői beosztású munkavállalóinak tekinthetők. Ezzel párhuzamosan külön Bizottságot hoztak létre az írásbeli vizsgák lefolytatásának és a köztisztviselők kinevezésének támogatására.

1870-1920 között a Bizottság és a Biztosok tevékenysége és hatásköre fokozatosan növekedett, míg végül az összes közzolgálati kinevezésre kiterjedt.

1950-től a kiválasztás új irányjai is teret kaptak az angliai vezető kiválasztásban: új módszereket, eszközöket (például: pszichometriai tesztelés, értékelő központok) vezették be az írásbeli vizsgák kiegészítésére vagy helyettesítésére.

1968-ban a Fulton-bizottság jelentése alapján a Közzolgálati Bizottságot (Civil Service Commission) egyesítették a Kincstár személyzeti osztályaival, hogy létrehozzák a Közzolgálati Osztályt (Civil Service Department).

1982-ben a Közzolgálati Törvény módosítása megosztotta a felelősséget a kiválasztásért az egyes szereplők között. A Közzolgálati Biztosok továbbra is felelősek voltak a közép- és felsőszintű munkatársak kiválasztásáért (a közzolgálat 15%-a), de a minisztériumok és egyéb szervek teljes körű felelősséget vállaltak az alacsonyabb szintű vezetők kiválasztásáért (a felvétel többsége).

1991-ben hozott tanácsi rendelet a közzolgálati toborzás több mint 95%-át kiterjesztette a szervezetek és ügynökségek felelősségi körébe. A korábbi Közzolgálati Bizottságot két szervezet váltotta fel: a biztosok támogatása érdekében létrejött a Közzolgálati Biztosok Hivatala, valamint létrehozták a Recruitment and Assessment Services (RAS⁷³), független ügynökséget, amelynek feladata a munkaerő-felvétel, tanácsadás és kapcsolódó szolgáltatások nyújtása volt a szervezeti egységek és ügynökségek számára.

1995-ben a Közzolgálati Biztosok szerepét megerősítették azzal, hogy a feladatukká

⁷² <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/history-of-the-commission/> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

⁷³ A RAS 1996-ban a Capita Group plc alatt magánszektorbeli szervezet lett.

vált azon körülmények és feltételek meghatározása, amely alapján a vezető kiválasztás megvalósulhatott az egyes szervezetekben. Hozzájuk rendelték mindezeket túl a szolgáltatók és ügynökségek toborzási rendszereit, valamint a Toborzási Kódexet hozták létre annak elősegítésére, hogy minden köztisztviselő kinevezésekor, azok érdemei alapján történjen a kiválasztás.

1996-ban a Közszolgálati Biztosok feladatai új funkcióval bővültek: szerepük lett a közszolgálati kódexekkel kapcsolatban felvetett aggályok és panaszok meghallgatásában, valamint a visszaélések megállapításában.

2009-ben a korábbi Közszolgálati Biztosok Toborzási Kódexet (Civil Service Commissioners' Recruitment Code) magasabb szintű Toborzási Alapelvek (Recruitment Principles) váltották fel.

2010-ben történt jelentős törvénymódosítások a területet is érintették: létrehozták a Közszolgálati Bizottságot (Civil Service Commission), mint olyan különálló szervezetet, amelynek célja a közigazgatásban dolgozók foglalkoztatásának és munkakörülményeinek szabályozása, a toborzás és kiválasztás szakmai támogatása, valamint a közszolgálati értékek előmozdítása. Továbbra is ez a szervezet az, amely a vezető kiválasztást a legmagasabb szinten koordinálja.

2012-ben újabb egységes dokumentumot (Civil Service Commission 2012) adtak ki a felvételi alapelvek (Recruitment Principles) meghatározására. A dokumentumot folyamatosan igazítják az elvárásoknak megfelelően, ezért 2014 áprilisában (Civil Service Commission 2014), 2015 áprilisában (Civil Service Commission 2015), majd legutóbb 2018 áprilisában (Civil Service Commission 2018) is új verzió jelent meg, amely azokat a hatályos követelményeket tartalmazza, amelyeket a döntéshozóknak a felvételi eljárás során figyelembe kell venniük.

4.9. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS SORÁN SZERZETT TAPASZTALATOK HASZNOSÍTÁSÁNAK MÓDJAI AZ ANGLIAI KÖZIGAZGATÁSBAN

Az angliai közigazgatásban megvalósuló vezető kiválasztás hosszú évtizedekre visszanyúló gyakorlatának tapasztalatait folyamatosan a rendszer fejlesztése érdekében gyűjtik és elemzik. Ezt segítik az átfogó elemzések, valamint a Közszolgálati Biztosi rendszer adatszolgáltatási kötelezettségei alapján összeállított éves jelentések (Civil Service Commission 2017) is.

Ennek során a Közszolgálati Bizottság évente mérlegeli, hogy a minisztériumok mennyiben felelnek meg a felvételi elveknek (Recruitment Principles). Alapvetően az értékelés adatszolgáltatáson alapul, de bizonyos esetekben helyszíni ellenőrzést is tartanak a felvételi folyamatok felmérése céljából. Az adatgyűjtés 1995 óta zajlik, amelynek eredményeit éves jelentésben foglalják össze. 2013 óta külső értékelőt (KPMG) is bevonnak a folyamatba. Az egyes szervezetek értékeléséhez 4 kockázati besorolást alkalmaznak: zöld, sárga/zöld, sárga/piros és piros, attól függően, hogy milyen mértékű beavatkozás szükséges a

folyamat optimális működtetéséhez. A legutóbbi vizsgálat eredményei⁷⁴ alapján 2016-2017-ben 10 szervezetet (a teljes munkaerő-felvétel 3%-át képviseltek) „zöldnek”, és 38 szervezetet (az összes toborzás 14%-át) „borostyánsárgának” (sárga/zöld) értékelték. A rendszer szigorúságát mutatja ugyanakkor, hogy 19 szervezet (az összes felvétel 58%-át képviseltek) „sárga/piros”-nak, 8 szervezet (az összes felvétel 25%-a) pedig „vörösnek” minősült. Az eredmények ismeretében a Bizottság további intézkedéseket eszközölt az érintett szervezetek (többnyire minisztériumok) gyakorlatának fejlesztésére.

A Bizottság mindezekén túl fórumot biztosít a vezetői és egyéb kiválasztási folyamatok során tapasztalt panaszok, problémák bejelentésére és kivizsgálására, amelyen keresztül a rendszer tovább optimalizálható.

5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS JOGI SZABÁLYOZÁSA

Angliában, noha a közszoigálat igazgatása királyi előjog, a miniszterelnök hatáskörébe tartozik annak szabályozása, beleértve az alkalmazási feltételek előírását is.⁷⁵ Az 1996-ban elfogadott, de folyamatosan megújuló Civil Service Management Code⁷⁶ szabályozza a közszoigálati jogviszonyban dolgozók munkafeltételeit és speciális felelősségrendszerét. A szabálygyűjtemény része a Civil Service Code, amely deklarálja a közszoigálatban azokat a jogi kereteket és az elvárt értékeket, amelyek az alkalmazottak munkáját meghatározza. A dokumentum külön fejezetben foglalkozik a top 200 vezetői beosztás betöltésének és foglalkoztatásának feltételeivel. A közszoigálatban előforduló magatartási szabályok alapvetően három fő területen, a jogi keretek meghatározásában, a szakmai szocializáció és a szakmai környezet tekintetében jelentősek.

A közszoigálatban megvalósuló vezető kiválasztás fontosságát jelzi, hogy a korábban kialakult etikai szabályok az évek során jogszabályokban kerültek rögzítésre. Ebből adódik, hogy a pályázati úton történő állásbetöltés az angliai közszoigálatban alapvetően alkotmányos szintű szabályozáson alapul,⁷⁷ amelyet kezdetben a kiválasztási Kódex (Civil Service Commissioners' Recruitment Code) szabályozott. A folyamat decentralizált, kivéve a vezető álláshelyeket, amelyek pályáztatása és kiválasztása központi koordinálású. A közszoigálati állások megüresedését közzé kell tenni.

A téma kapcsán fontos kiemelni, hogy a vezető köztisztviselők állásai nem politikai állások, azonban angliai sajátosság, hogy a szerződések megkötésekor viszonylag tág teret engednek az egyedi feltételeknek és különleges foglalkoztatási formáknak. Lényeges tény, hogy a közszoigálatban dolgozók munkajogviszonyát nem minden esetben a miniszterelnöki szabályozó rendezi: egy 1992-es törvény felhatalmazza a miniszterelnököt, hogy más

⁷⁴ <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/CSC-Recruitment-RAG-ratings-Risk-Rated-17-18-by-risk-rating.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

⁷⁵ Balázs, 2007

⁷⁶ Hatályos változat: Civil Service Management Code, 2016. november

⁷⁷ Petró, 2014

koronaszolgáknak adjon át hatáskört a hazai közszolgalat (Home Civil Service) igazgatására. Ehhez kapcsolódik, hogy 1997-ben jelent meg a különleges tanácsadókra vonatkozó mintaszerződés (Model Contract for Special Advisers), amelyet megelőzőtt az 1996 áprilisában a más vezető tisztviselők számára kötött tartalmú szerződés (formal contract) bevezetése.

2009-ben a korábbi Közszoalati Biztosok Toborzási Kódexet (Civil Service Commissioners' Recruitment Code) magasabb szintű felvételi alapelvek (Recruitment Principles) váltották fel, amelyet a jogszabályi változások miatt az elmúlt években többször (2012, 2014, 2015) is módosítottak. Jelenleg a 2018 áprilisában kiadott kiválasztási elvekben foglalt előírások az irányadók.

2010-ben hozott, a terület egészét érintő alkotmányjogi törvény, a Constitutional Reform and Governance Act⁷⁸ (Alkotmányos Reform és Kormányzási Törvény) alapjaiban érintette a közszoalatot és a szerződéseket. A jogszabály rendezte a közszoalot helyzetét, a közszoalati kiválasztás minőségének támogatása érdekében pedig Közszoalati Bizottságot hozott létre, amellyel biztosítható, valamint garantálható, hogy a közszoalati kinevezések tisztességes és nyílt verseny során, a jelölt érdemei alapján valósulhassanak meg. Jogszoalály rendelkezett arról, hogy a közszoalati felelős miniszter magatartási kódexet tegyen közzé, amely a különleges helyzetű közigazgatási vezetők tevékenységét szabályozza. A törvény a mai napig jelentős hatást gyakorol a közigazgatási vezető kiválasztásra: e jogi szabályozóra hivatkozva vizsgálják felül szinte évente a kiválasztást meghatározó alapelveket.

6. EDDIG ELÉRT EREDMÉNYEK, A LEGJOBB GYAKORLATOK BEMUTATÁSA

Az angliai közigazgatás vezető kiválasztásának központi szereplője a Közszoalati Biztosok munkáját koordináló Közigazgatási Bizottság, amely évek óta a kiválasztási folyamatok optimalizálását és szakmai támogatását garantálja a rendszerben, miközben aktívan részt vesz a főtisztviselői kar kiválasztási folyamataiban. A Bizottság által végzett munka eredményei közvetlenül jelennek meg a vezető kiválasztás folyamatában, miközben az éves jelentések, a munkaprogramok, az adatszolgáltatásokból kialakított statisztikai adatbázisok támogatást biztosítanak stratégiai szemléletű emberi erőforrás menedzsment megvalósításához és a vezető kiválasztással kapcsolatos feladatok, valamint tevékenységek fejlesztéséhez. Az alacsonyabb szintű, az intézményi hatáskörben megvalósuló vezető kiválasztásra is jelentős befolyással van a bizottság tevékenysége, hiszen szakmai kereteket, a kiválasztási alapelveket ez a szervezet határozza meg.

Közigazgatásban megvalósuló vezető kiválasztás a jogszabályi garanciáknak hála, ma már jól működő rendszerként funkcionál, alkalmazott eszközei és módszertana jól megha-

⁷⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

tározott, a közszolgálati karrierutak és lehetőségek átláthatók, kiszámíthatók, strukturáltak.

A közigazgatási vezető utánpótlás egyik jó példája a „Fast Stream” program, amely azoknak nyújt képzési és fejlődési lehetőséget, akik az adott minisztérium előmeneteli rendszerével összhangban, rátermettségük alapján, alkalmasak a gyorsított előmenetelre. A kiválasztott jelöltek a programot követően továbbléphetnek a főtisztviselői karba. A program az alábbi területeken⁷⁹ biztosít speciális programokat:

- Science and Engineering Fast Stream (Tudományos és Technikai Fast Stream)
- Central Departments (Központi Szervek, korábban Home Civil Service)
- Diplomatic Service (Diplomácia szolgálat)
- Clerkships in Parliament (Parlament hivatala)
- DfID Technical Development Officers (Technikai Fejlesztési Hivatal TDO)

A Fast Stream programokat átfogóan „Graduate Fast Stream” programoknak nevezik, amelyen belül számos specializált lehetőség áll a jelentkezők rendelkezésére. A külszolgálaton belül, például külön előmeneteli lehetőséget élveznek a közgazdászok, míg a tudományos és mérnöki területen a jelölt választhat, hogy a Védelmi Minisztérium vagy a többi szervezet programjához csatlakozik. A korábbiakhoz hasonlóan szintén külön felvételi eljárás érvényes a közgazdászok, statisztikusok és a polgári titkosszolgálati képzésen (GCHQ) részt vett gyakornokok számára.

Fast Stream programokban való bejutás versenyvizsgálóhoz kötött, jelentkezéskor a pályázóknak a fenti lehetőségek közül meg kell jelöljék a preferáltat, ami alapján a kiválasztás történik. A programba nem csak a kívülről érkezők pályázhatnak, hanem közszolgák is jelentkezhetnek, akik specializált, belső vizsgát tesznek annak érdekében, hogy a program valamelyik intézményébe kerülhessenek.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

7.1. A KUTATÁS ÖSSZEFOGLALÓJA

A tanulmányban az angliai közigazgatási vezető kiválasztás rendszerének bemutatására vállalkoztunk. A kutatás alapjául a hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása szolgált, valamint a szervezeti honlapok, illetve a vonatkozó jogi szabályozók tartalmi elemzése.

Az angol közigazgatás története nagyon hosszú időre tekint vissza, a vezető kiválasztás alapjait pedig a központi kormányzat már a XIX. század derekán megteremtette. Az angol közigazgatás szervezeti struktúráját tekintve kettős jellegű: a központi irányítás mellett jellemző a decentralizált, ügynökségi rendszer, amelyben a közigazgatás munkatársainak legnagyobb hányada dolgozik. A közigazgatásban megvalósuló vezető kiválasztás és to-

⁷⁹ Köszolgálati Menedzsment Kódex

borzás is magába hordozza e kettősséget: míg a top 200 pozíciót jelentő főtisztviselői kar tagjait a Közzszolgálati Biztosok választják ki, addig az alacsonyabb szintű vezetői pozíciók betöltéséről az egységesen meghatározott szempontoknak és alapelveknek megfelelően, mindig az adott szervezet vezetése dönt.

A közzszolgálati vezetőkiválasztás gyakorlatáról elmondható, hogy az egységes és magas szinten deklarált szempontok átláthatóvá teszik a rendszert, az érintettekkel való folyamatos kommunikációra pedig nagy hangsúlyt helyez a kormányzat. A területtel kapcsolatos információk minden potenciális jelölt számára könnyen elérhetőek, a folyamat támogatására számos gyakorlati útmutató áll a döntéshozók és a HR munkatársak rendelkezésére.

7.2. KÖVETKEZTETÉSEK, ADAPTÁLHATÓSÁG LEHETŐSÉGE HAZAI KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT.

A brit közzszolgálati vezetőkiválasztás legnagyobb erőssége az átláthatóság, a kiszámíthatóság és a nyitott kommunikáció. A terület hatékonyságát és sikerességét támogatja, hogy a vezetőkiválasztás az egész közzszolgálati rendszerben egységes szempontok alapján valósul meg, függetlenül attól, hogy milyen területre, milyen szintre történik a pályázás. A folyamat letéteményesei a Közzszolgálati Biztosok, akik nem csak az egységes alapelvek meghatározásáért, valamint a folyamatok ellenőrzéséért, nyomonkövetéséért felelnek, hanem gondoskodnak arról is, hogy a terület mindig rugalmasan tudjon reagálni a szakmai és társadalmi igényekre, kihívásokra. Mindezek érdekében a kormányzat és minden szereplő, hangsúlyt fektet arra, hogy a területtel kapcsolatos információ minden érintett és érdeklődő számára hozzáférhetővé váljon. Ebbe nem csupán az álláspályázatok kötelező nyilvánossága, a feltételek és a pályázás elérhetővé tétele tartozik bele, hanem a területtel kapcsolatos minden rendelkezésre álló adat (például: jelentkezők száma, a lebonyolított felvételi eljárások száma, a felvételi eljárások alól felmentést kérők száma, a felmentésben részesülők száma, fizetések, stb.) és a rendszer sajátosságait jól tükrözi egyéb információ is. Fontos hangsúlyozni azonban azt is, hogy mindezen tevékenységek koordinációja és végrehajtása nem valósulhatna meg erős központi irányítási és szakmai támogató rendszer nélkül.

Az elmúlt időszakban a magyar közigazgatási vezetőkiválasztás is jelentős átalakuláson megy keresztül. A döntéshozók célja, hogy egységes szempontokat, alapelveket állapítsanak meg az igen sokszínű közigazgatás vezetőivel szemben támasztott követelmények kapcsán. Ennek megfogalmazására, kialakítására megfelelő mintát mutathat az angol gyakorlat.

A hazai közzszolgálati rendszerre kevésbé jellemző a professzionalizálódott HR személyzet: ezeket a feladatokat ma még csak ritkán látják el képzett HR szakemberek. Emiatt különösen fontos a terület szakmai támogatása, amely központi koordináció mellett érheti el a legnagyobb eredményeket. Minderre szintén láthatunk példát az angol közzszolgálati gyakorlatban.

A terület kulcsa a megfelelő kommunikáció, ezért ennek fókuszba helyezése és folyamatos optimalizálása az egyik legfontosabb sarokpontja lehet a magyar közzszolgálati vezetőkiválasztás fejlesztésének.

7.3. JÖVŐKÉP AZ ADOTT ORSZÁGRA VONATKOZÓAN

Az Egyesült Királyság rövidtávú jövőképét leginkább az Európai Unióval kapcsolatos helyzet rendezése határozza meg, ami kiemelt figyelmet kap minden területen.

Az angol közszoigálat folyamatosan törekszik arra, hogy megfelelő háttérrel biztosítson a kormányzatnak, a rendszerben dolgozóknak, valamint, hogy képes legyen rugalmasan alkalmazkodni a vele szemben támasztott társadalmi igényeknek. Ennek érdekében újra és újra felülvizsgálja céljait, prioritásait, rendszeresen foglalja össze azokat stratégiai dokumentumokban és munkatervekben. Az elmúlt időszakban több ilyen anyag is született: többek között az egyik, a közszoigálat munkaterve a 2016-2020-as időszakra (Civil Service 2015), a másik a Közszoigálati Bizottság stratégiai elképzeléseit összegző dokumentum a 2017-2020-as évekre. Mindkét dokumentum a közszoigálat diverzifikálását, sokszínűségének elősegítését jelöli meg egyik céljaként, és támogatják a készségek, kompetenciák folyamatos és célzott fejlesztését. Természetesen a foglalkoztatás növelése és a foglalkoztatási körülmények optimalizációja is a prioritások között szerepel, miközben a szervezet által biztosított szolgáltatások színvonalára és minőségére is folyamatosan hangsúlyt kívánnak fektetni. A közszoigálati stratégiai szemléletváltását jól tükrözi, hogy a dokumentumok kiemelt szerepet szánnak a tudatos adatgazdálkodásnak, valamint a statisztikai adatelemzéseknek, amelyek alapot teremthetnek a közszoigálat új stratégiai céljainak megfogalmazásához és a kompetens vezetői döntések támogatásához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Balázs István (2007): Az Európai Unió közszoigálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez In Lőrincz Lajos (szerk.): Láttelek a magyar közigazgatásról. MTA JTI, Budapest

Báger Gusztáv – Balogh Gábor (2010): Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézet.

Civil Service (2015): Civil Service Workforce Plan 2016 – 2020. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Civil Service Commission (2018): Recruitment Principles. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Civil Service Commission (2017): Annual Report and Accounts 2016-17. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/publications/annual-reports/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)

Civil Service Commission (2015): Recruitment Principles. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/01/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015-as-of-January-2017.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Civil Service Commission (2014): Recruitment Principles. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/04/Recruitment-Principles-April-2014.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Civil Service Commission (2012): Recruitment Principles. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/04/Recruitment-Principles-April-2012.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Demmke, Christoph – Moilanen, Teemu (2011): Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration. EIPA publ.

EUPAN Study 2015: The study on the future role and development of the public administration, EUPAN, Riga

Goldsworthy, Diana (1991) Setting Up Next Steps, London, HMSO.

Hazafi Zoltán (2011): Új Közzolgálati életpálya. In Gellén Márton (szerk.): Új feladatok – Átalakuló közzolgálat: Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 33-47.

Hazafi Zoltán (2009): Közzolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben. PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, ÁJK, Pécs

Jenei György (2005) Közigazgatás-menedzsment, Századvég Budapest, 2005. 194-195.

Kovács Gábor (2012): A Nemzeti Közzolgálati Egyetem, mint a közzolgálati képzés bázisa; jelenlegi helyzetkép, jövőbeni változások, fejlődési tendenciák és kihívások. Pécsi Határőr Tudományok Közlemények, XIII. kötet

Kovács Gergely (2013): Az egyetemek fejlődéstörténete – és ennek tanulságai, In: Hrubos Ildikó – Luda Szilvia – Török Imre (szerk): Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 3. FGSZE, Budapest, 45-68.

Kuperus, Herma – Rode Anita (2016): Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations, Management Summary. The Hague, the Netherlands, December 2016, 8. www.eupan.eu/files/repository/20170206083832_TopPublicManagersinEurope2016Managementsummary.pdf (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Moynihan, Donald P. – Pandey, Sanjay K. (2007): The Role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67 (1) 40-53.

Next Steps Report 1988

Paksi-Petró Csilla (2017): A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatásmódszertana- Újszerű módszerek és technikák, az irányított önfejlesztés alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata. PhD értekezés, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Paksi-Petró Csilla (2016): Tudatos, fejlesztő vezetők a köz szolgálatában. *HR&Munkajog*, 2016/5.

Petró Csilla (2014a): Vezető-kiválasztás a közigazgatásban. Tanulmánykötet a belügyi vezető kiválasztási eljárásról. Budapest, Belügyminisztérium.

Petró Csilla (2014b): Vezetőképzés a közigazgatásban? *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 10. http://real.mtak.hu/34311/1/02_Petro_Csilla.pdf (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Torma András (2014): A közmenedzsment reformok új irányai In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszoigálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 95-112.





*MÓRÉ MARIANN: AUSZTRÁLIA VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

Ausztrália a közel 7,7 millió km² területével a világ hatodik legnagyobb országa, relatív alacsony, de növekvő népességgel (24,5 millió⁸⁰). Az Ausztrál Államszövetség magában foglalja az ausztrál kontinenst, Tasmaniát és több kisebb szigetet. Fő közigazgatási területei az Ausztrál fővárosi terület, Nyugat-Ausztrália, Új-Dél-Wales (NSW), Queensland (QLD), Dél-Ausztrália (SA), Tasmania (TAS), Victoria (VIC) és Nyugat-Ausztrália (WA).

Ausztrália 1788 óta brit koronagyarmat. Az angolok a gyarmatosítás kezdetekor büntetőtelepet alakítottak ki a kontinensen, a népességet ekkor elítéltek, azt tengerészek, nők és gyerekek alkották. A népesedésben áttörést az 1850-es évek aranyláza hozott, amikor nemcsak az Egyesült Királyságból, hanem Európa és Ázsia számos országából szerencsevadászok érkeztek. Elsősorban a part menti nagyvárosok duzzadtak, ahol a növekvő lakosságszám a munkaigényes fejlesztések megkezdését tette lehetővé. 1901-ben megalakult az öt ausztráliai gyarmatot egyesítő Ausztrál Államszövetség, létrehozva a kontinens önálló politikai és jogi egységét. A két világháborúban vált az ország a délkelet-ázsiai térség fontos szereplőjévé. A II. világháború után stratégiai szövetségre léptek az USA-val, ami rányomta bélyegét az ország 20. századi politikai és gazdasági orientációjára, így alakult ki az a hármasság (brit nemzetközösség – Délkelet Ázsia – Észak Amerika), ami az Ausztrál gazdasági és társadalmi viszonyokat meghatározza.

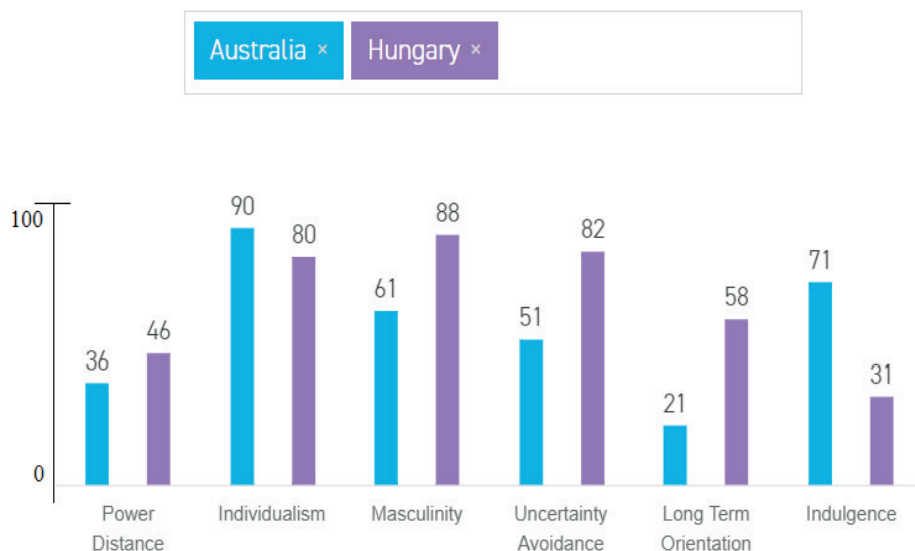
Ausztrália a bevándorlók hazája. A világháborús időszakokban Európából nagy számban érkeztek menekültek, akik a fehér migránsokat szívesen látó kontinensen egyszerű befogadási eljárásra számíthattak. A Bevándorlásügyi Minisztériumot (Department of Immigration) 1945 nyarán állították fel. Az európai országokból történő kivándorlás ekkor, már egyre kevésbé tudta ellátni az ausztrál igényeket, a szabályozás elindult a nyitás felé és lehetővé vált a délkelet-ázsiai bevándorlók nagyszámú letelepedése. Az, hogy az ausztrál társadalom fokozatosan elkezdte feladni a rasszista, fehérket előnyben részesítő közgondolkodást, részben a média és az új nemzedékek liberálisabb gondolkodásának volt köszönhető. A folyamatot erősítették a térséggel egyre szorosabbá váló ausztrál kereskedelmi és más gazdasági kapcsolatok. A bevándorlásügyi reformokat (például: beléptetési, képzettségi előírások megváltoztatása) lépésről-lépésre vezették be, „szoktatták” a társadalmat a nem európai bevándorlók nagyobb számú megjelenéséhez. Ausztrália az 1960-as évek végén elindult azon az úton, ami oda vezetett, hogy ma a világ egyik legszínesebb, deklaráltan multikulturális politikát folytató országa. Az ausztrál társadalomban tolerálják a kulturális diverzitást, ugyanakkor minden állampolgárnak el kell fogadnia és tiszteletben kell tartania a társadalom brit hagyományokon alapuló közös rendezőelveit.⁸¹ Az utóbbi évtizedekben elsősorban a globális biztonságpolitikai kihívásokra válaszolva, Ausztrália szigorította a bevándorlási szabályokat. A 2008-as válság óta nőnek az elvárások a potenciális fehérgalléros munkavállalókkal szemben is, elsősorban a nyelvtudás és a végzettség (az angolszász egyetemeken végzettek jobb pozícióból indulnak) terén.⁸²

⁸⁰ <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/3101.0> (A letöltés dátuma:2017.10.21.)

⁸¹ Tolnai, 2016

⁸² Tolnai, 2016

Az Ausztrál közszoigálat a közigazgatás megújításában (a New Public Management bevezetésében és reformjában) úttörő szerepet vállalva,⁸³ a magánszféra gyakorlatát honosította meg működésében. Az utóbbi évtizedek közszoigálati munkavállalása, - különösen a menedzserok és vezetők tekintetében - nem sokban tér el a magánszektorkban foglalkoztatottakétól. Ezért is lehet indokolt egy általánosabb szervezeti kultúrákat vizsgáló nemzetközi kutatás Ausztráliát érintő eredményeinek áttekintése. Az 1. ábra a szervezeti kultúra Hofstede-i dimenzióinak (1-től 100-ig terjedő skálán) ausztrál és magyar összehasonlítása.⁸⁴



1. ábra: Hofstede Szervezeti kultúra dimenziók Ausztrália és Magyarország esetében
Forrás: <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/>
(A letöltés dátuma: 2017.10.09.)

Az Ausztrál szervezetekre jellemző szervezeti kultúrát ezen adatok magyarázatával kívánjuk jellemezni a hat mérési dimenzióban:

Hatalmi távolság (power distance)

A hatalmi távolság azt mutatja meg, hogy az adott társadalomban mennyire tekintik a beosztottakat a vezetőket elérhetetlennek, valamint arról is információt adhat, hogy a nagyobb hatalommal rendelkezők mennyire vannak privilegizált helyzetben. Ausztrália alacsony pontszámmal (36) jellemezhető ebben a dimenzióban. Az ausztrál szervezeteken belül a hierarchiát a kényelem érdekében hozták létre, a munkavállalók számára a feletteseik mindig elérhetőek. A vezetők a munkavállalók és csoportjaik szakértelmére támaszkodnak. Mind a

⁸³ <http://www.ipaa.org.au/documents/2012/04/ipaa-calls-on-governments-to-get-serious-on-service-30-november-2011.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.10.09.)

⁸⁴ <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/australia/> (A letöltés dátuma: 2017.10.09.)

vezetők, mind az alkalmazottak elvárják, hogy konzultáljanak velük és gyakran megosztják az információkat.

Individualizmus - Kollektivizmus (individualism)

Ez a dimenzió arról ad képet, hogy az adott országban milyen preferenciái vannak a munkavállalóknak. Megmutatja, hogy inkább az egyén érdekeit tartják szem előtt, vagy a csoport érdekeit. Az egyén vagy a társadalom a fontosabb az emberek számára. Ausztrália ebben a dimenzióban nagyon magas, 90-es pontszámmal jellemezhető, ami egy rendkívül individualista társadalomra utal. Az öngondoskodás magas fokával rendelkező személyek egy lazán kötődő társadalmat alkotnak, amelyben az elvárás az, hogy az emberek magukra és közvetlen családjaikra vigyázzanak. Az üzleti világban az alkalmazottak önállóak és kezdeményezők.

Férfiasság - Nőiesség (maszkulinitás/masculinity)

Ez a dimenzió azt mutatja meg, hogy az adott társadalomban inkább a férfias vonások, verseny, anyagi javak siker dominálnak, vagy inkább a nőies vonások, mint együttműködés, gondoskodás. Ez az értékrendszer jelenik meg az oktatásban, mind a munkahelyi, mind a szabadidős tevékenységekben. Leegyszerűsítve a dimenzió értelmezését, az alapvető kérdés itt az lehet, hogy mi motiválja az embereket, az, hogy a legjobbak legyenek (férfias), vagy az, hogy jól érezzék magukat (nőies). Ausztrália a 61-es pontszámmal inkább férfias (masculin) társadalomnak számít. Ez azt jelenti, hogy a verseny, a siker értéknek számít. Az oktatásban, a munkában és a játékban elfogadott dolog arra törekedni, hogy a legjobbak legyenek, hogy legyőzzenek másokat. Az ausztrálok büszkék a sikerükre és az életben elért eredményekre, ugyanakkor nem akarnak mindenáron győzni. Képesek az együttműködésre a sikerek közös elérésének érdekében, képesek figyelembe venni mások érdekeit is. (A magyar adat ebben a dimenzióban 88).

Bizonytalanság kerülés (uncertainty avoidance)

A nem ismert kimenetelű helyzetek elkerülésére való hajlamra következtethetünk ebből a dimenzióból. Azt mutatja meg, hogy mennyire erősen akarják kontrolálni a bizonytalan jövőt, hogy az emberek mennyire érzik magukat fenyegetettnek ismeretlen helyzetekben, és hogy milyen elveket alkalmaznak, milyen intézményeket hoznak létre azért, hogy megpróbálják ezeket a bizonytalanságokat elkerülni. Ausztráliában ez a dimenzió 51 pontértéket kapott. Ez azt jelenti, hogy fel vannak készülve a bizonytalan helyzetekkel való megküzdésre, de kifejezetten nem keresik az alkalmat. Az intézmények megadják a megfelelő kereteket, de elfogadva a jövő bizonytalan kimenetelét nem kívánnak mindent beszabályozni. Hajlandóak a meglévő szabályokat újragondolni a felmerülő változások tükrében.

Hosszú vagy rövid távú orientáció (long term orientation)

Ez a dimenzió azt méri, hogy az adott társadalomban milyen időtávra gondolkodnak, rövid vagy hosszú távon várnak el eredményeket. Közvetve a hagyományok iránti tisztelet mértéke is megjelenik a dimenzió pontszámában. A múlthoz és a jövőhöz való viszonyulás is megjelenik ebben a dimenzióban. Ausztrália 21-es értéke azt jelzi, hogy kevésbé koncent-

rálnak a jövőre, inkább a hagyományokra építve normatív gondolkodással a gyors eredményeket célozzák meg. A gondolkodásuk és a módszereik a jelen és a közeljövő kihívásaira reagálnak, nem egy távoli, ideologizált jövőbe tekintenek.

Önmérséklet-engedékenység (indulgence)

A hatodik, legújabb dimenzió arról ad információt, hogy az adott társadalomban milyen erős a társadalmi normák szorítása, az egyének mennyire fogják vissza saját igényeik elérését, mennyire próbálják irányítani kívánságaikat és impulzusaikat. A 71-es pontszám azt mutatja, hogy Ausztráliában az emberek hajlandóak és képesek vágyaik és impulzusaik visszatartására az élet és a szórakozás terén, bizonyos jól meghatározott keretek között, amit - kapcsolódva az individualizmus magas értékéhez - saját maguknak határoznak meg. Pozitív hozzáállással rendelkeznek és optimizmusra hajlamosak. Nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a szabadidőnek, hajlandóak ezen a téren nagyobb kiadásokat is eszközölni.⁸⁵

A Hofstede-i dimenziók vizsgálata alapján azt mondhatjuk, hogy az ausztrál közszolgálatban nincs jelentős hatalmi távolság a beosztottak és a vezetők között, az alkalmazottak önállóak és kezdeményezők, számukra a verseny, a siker értéknek számít. Az intézmények megfelelő kereteket adnak, de nem jellemző a túlszabályozás. A hagyományok ápolása jellemzi a szervezeti kultúrát, amelyre építve normatív gondolkodással a gyors eredmények elérését célozzák meg. Az alkalmazottak pozitív hozzáállásúak, optimizmusra hajlamosak.

A vizsgálati eredményekhez jól illeszkedik, az angolszász típusú ausztrál közszolgálat, amely karakterisztikáját tekintve nyílt vagy nyitott pozíció rendszerű. A közszolgálat széttagoltan, decentralizáltan működteti szerveit. A közszolgálati humánerőforrás is (HR) decentralizált.⁸⁶ Központi szinten egy egységes elvek mentén felépülő főtisztviselői kar jelenti a köztisztviselők „élcsoportját”, esetükben központi igazgatást valósítanak meg⁸⁷ (Senior Executive Service, SES)⁸⁸. A kormánynak három szintje van: a helyi; a területi és nemzetközösségi; valamint a szövetségi vagy központi (ausztrál kormány). A kormányzat minden szintjét saját közszolgálat támogatja, a központi kormányzatot az ausztrál közszolgálat (Australian Public Service, APS), amely több mint 200 különálló szervezetben, 300.000 főnél is több munkavállalót foglalkoztat.⁸⁹

⁸⁵ <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/australia/> (A letöltés dátuma: 2017.10.09.)

⁸⁶ Linder, 2010

⁸⁷ Linder, 2008

⁸⁸ <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/ses> (A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

⁸⁹ <http://www.australia.gov.au/about-government/departments-and-agencies/list-of-departments-and-agencies> (A letöltés dátuma: 2017.10.12.)

2. A KÖZSZOLGÁLATI VEZETŐKIVÁLASZTÁS HAGYOMÁNYAI ÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE AUSZTRÁLIÁBAN

Az 1980-as évek közepéig az Ausztrál közigazgatás a klasszikus westminsteri modellre hasonlított. A modell a Westminster-i palotáról kapta nevét, amelyben a brit parlament székelt. A közzszolgálatban ezt a modellt és az ausztrál megjelenési formáját a politikai apparátusi és a hivatalnoki karrier szétválása jellemezte. Erősen hierarchikus rendszer, amelyben a hivatalnokok a ranglétrán haladnak felfelé az évek múlásával, érdemeik elismeréseként. A vezetői kinevezéseknél kevésbé a rátermettséget, mint inkább a szolgálatban eltöltött időt vették figyelembe. Magas szakszervezeti szervezethez volt jellemző, és a hivatalnoki állások a közzszolgálatban „nyugdíjas” állásoknak számítottak. Ez a rendszer mélyen gyökerezett a gyarmati időkben, hozta és alkalmazta a brit hagyományokat.⁹⁰ A munkavállalók a közzszolgálatban fehér bőrű jól képzett hivatalnokok voltak. A vezetők a legjobb egyetemekről (elsősorban angol, majd Go8 ausztrál egyetemek) kerültek ki.

A második világháború után a bevezetőben ismertetett módon az erőteljes népesség-növekedés, az ehhez kapcsolódó gazdasági növekedés, az Észak Amerikával egyre szorosabbá váló gazdasági kapcsolatok, valamint a Délkelet Ázsia térségében fokozódó gazdasági és politikai szerepvállalás megváltoztatta az ausztrál gazdaságot és társadalmat. Ausztrália a világ egyik vezető nagyhatalma lett.⁹¹ A magánszektor vállalatai az új kihívásokra (gazdasági, világgazdasági, társadalmi) válaszul és az új nemzedékek nyomására megváltoztak, beáramoltak, - elsősorban az USA-ból -, az új management módszerek. Az ausztrál társadalom egyre befogadóbbá és nyitottabbá válásával a vezetők is egyre nyitottabbak, dinamikusabbak és kockázatvállalóbbak lettek.

A közzszolgálati változásokat azok az igények is generálták, ami a növekvő népesség, növekvő városok és a növekvő gazdaság irányából összűzként érte a kormányzatot. Mivel a változások háttérben eleve kormányzati intézkedések húzódtak meg, a közzszolgálat fel tudott készülni azok következményeire. Ehhez a tervszerűségen túl, egyre inkább reformokra és új típusú szemléletre volt szükség a közzszolgálatban. A nagy változást a munkáspárti kormány hozta 1983-ban. Sorozatos intézkedései közül az 1984-es Közzszolgálati Reform törvény (Public Service Reform Act) egyik célja éppen az volt, hogy a közzszolgálati vezetők kinevezését nyitottabbá és versengőbbé tegyék. 1987-ben újrászervezték a minisztériumok rendszerét, 1999-ben megszületett a Közzszolgálati Törvény (Public Service Act). A felsőbb közzszolgálati vezetők (senior public service) befolyása csökkent, a közzszolgálatot decentralizálták. A 2000-es évek elejétől a változások a teljesítmény fókusz megvalósítását (mérés, értékelés), az átláthatóság növelését és a nyitást célozták.⁹² 2009-ben ismét strukturális változások következtek. A világválságból kilábalva egyre nagyobb hangsúlyt kapott a hatékonyság növelése. Egyre nagyobb igény mutatkozott egy megváltozott szerepkörrel felruházott ütőképes központi szervre. Ez az átalakított Ausztrál Közzszolgálati Bizottsággal

⁹⁰ Pollitt – Bouchaert, 2011

⁹¹ OECD 2015

⁹² Pollitt – Bouchaert, 2011

(Australian Public Services Commission, APSC) valósult meg. A közszolgálatra jellemző korábbi autokratikus modellben a vezetőknek (felhatalmazásuknál fogva) a problémamegoldásban, a döntések meghozatalában és az irányításban, az utasítások kiadásában volt szerepe.⁹³ Mára a közszolgálat és a közszolgálati vezetői szerepkör teljesen átalakult. A jó vezető az utasítás helyett támogat, motivál és együttműködik. Már nem kell feltétlenül karizmatikusnak lennie, lényegesebb szempontok az elvárt szervezeti kultúrának való megfelelés és a részvétel. Nem csak a régi elvárások változtak meg, hanem újak is keletkeztek a jó közszolgálati vezetőkkel szemben:

- Magas szintű érzelmi intelligencia,
- A feladatok és döntések delegálásának képessége,
- A tanulásra való képesség,
- Stratégiai gondolkodás,
- Képesség a célok elérésére, és
- A víziók elfogadtatása a kollégákkal.⁹⁴

Az ausztrál közszolgálat (APS) munkaerő-állományában a következő besorolási szintek ismertek:

- Az APS 1. és 2. általános adminisztratív és szolgálati pozíciók,
- Az APS 3. és 4. általános adminisztratív, műszaki, projekt - és szolgáltatási pozíciók, és posztgraduális posztok.
- Az APS 5. és 6. vezető adminisztratív, műszaki, projekt és szolgáltatási pozíciók, felügyeleti szerepkörrel (alsó szintű vezetők).
- Az Executive Level (EL) 1. és 2. szintű középvezetői pozíciók.
- A főtisztviselői kar állománya a (Senior Executive Service, SES) 1., 2. és 3. osztályú vezető és vezetői pozíciókat tölt be.⁹⁵

3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ELHELYEZKEDÉSE AZ AUSZTRÁL KÖZSZOLGÁLATI RENDSZERBEN

3.1. ÁLTALÁNOSAN ELFOGADOTT VEZETŐKIVÁLASZTÁS A KÖZSZOLGÁLATBAN

1999 óta a Senior Executive Leadership Capability (SELC) keretrendszer a „Senior Executive” kiválasztás és fejlesztés „standardja” lett az ausztrál közszolgálatban. Ezekben a

⁹³ OECD 2011

⁹⁴ Hughes, 2012

⁹⁵ http://www.apsc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/50284/crackingthecode.pdf (A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

kereteken alapulva az Integrált Vezetési Rendszert (ILS) fejlesztették ki, hogy közös nyelvet biztosítson az érintett területeken. Az ILS biztosítja az egyének és az ügynökségek számára a fejlesztési iránymutatást, az APS valamennyi szintjének leírása (kompetencia modell) formájában.⁹⁶ A közszolgálat APS szervezeti vezetőkire (SES tagjai) kiterjedő általánosan elfogadott vezető kiválasztás módszertanát az Érdem és Átláthatóság (Merit and Transparency) kiadvány tartalmazza.⁹⁷

3.2. AZ ALKALMAZOTT VEZETŐKIVÁLASZTÁS MÓDSZERTANÁNAK ISMERTETÉSE

Az OECD más országok közszolgálati vezető kiválasztási rendszereinek megvalósításához modell értékűen javasolja az ausztrál gyakorlatot (kompetencia rendszer az állomány minden szintjén).⁹⁸ Az Integrált Vezetési Rendszer (Integrated Leadership System, ILS) hozzáférést biztosít az egyes besorolási szintekhez tartozó követelményrendszerekhez. Minden szinten meghatározzák a kulcs kompetencia területeket. Minden kulcs kompetencia területen meghatározzák a szinthez tartozó kompetencia elvárásokat, az APS 4. 5. szinteken kompetencia leírással és elvárt viselkedésmintákkal (kulcskompetencia területenként 4-5 kompetencia).

Az APS 5. és 6. alsó szintű vezetői pozíciók kulcs kompetencia területei:

- Stratégiai döntések támogatása (Supports strategic direction)
- Eredmények elérése (Achieves results)
- Produktív munkakapcsolatok támogatása (Supports productive working relationships)
- Személyes motivációk és integritás megjelenítése (Displays personal drive and integrity)
- Hatékony (hatásos) kommunikáció (Communicates with influence).⁹⁹

Az EL 1. és 2. szintű középvezetői pozíciók, és a SES B1, B2, és B3 kulcs kompetencia területei:

- Stratégiai gondolkodásformák (Shapes strategic thinking)
- Eredmények elérése (Achieves results)
- Produktív munkakapcsolatok serkentése (Cultivates productive working relationships)
- Példamutatás a személyes motivációban és az integritásban (Exemplifies personal drive and integrity)

⁹⁶ <http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/ils> (A letöltés dátuma: 2017.10. 11.)

⁹⁷ APSC, 2012

⁹⁸ OECD, 2011

⁹⁹ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-aps-5-profile>

(A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-aps-6-profile>

(A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

- Hatékony (hatásos) kommunikáció (Communicates with influence).¹⁰⁰

A főtisztviselői karral (SES B1, B2 és B3) szemben a kulcskompetencia területeken felállított elvárásokat mutatja be az 1. táblázat.

Kulcskompetencia terület (SES)	Elvárt kompetencia jellemzése
<i>Stratégiai gondolkodásformák (Shapes strategic thinking)</i>	Inspirálja a céltudatosságot, az irányok tartását
	Stratégiai fókusz
	Hasznosítja az információkat, kihasználja a lehetőségeket
	Döntéseiben intelligens és a közérdek vezérli
<i>Eredmények elérése (Achieves results)</i>	Felépíti a szervezeti készségeket és a szervezet válaszképességét
	Szakmai szakértelemmel vezet
	Irányít, végrehatja a változásokat és kezeli a bizonytalanságot.
	Eléri a célokat és biztosítja a tervezett eredmények elérését
<i>Produktív munkakapcsolatok serkentése (Cultivates productive working relationships)</i>	Szaporítja a belső és külső kapcsolatokat
	Facilitálja az együttműködést és a partnerséget
	Értékeli az egyéni különbségeket és a sokszínűséget
	Irányítja, mentorálja és fejleszti az embereket
<i>Példamutatás a személyes motivációban és az integritásban (Exemplifies personal drive and integrity)</i>	A közszolgálati szakmaiságot és a becsületességet képviseli
	Kockázatvállaló és bátor
	Elkötelezett a cselekvésben
	Rugalmas
	Van önismerete és elkötelezett a fejlődésben
<i>Hatékony (hatásos) kommunikáció (Communicates with influence).</i>	Világosan kommunikál
	Figyeli, megérti és alkalmazkodik a hallgatóságához
	Meggyőző tárgyaló

2. táblázat Az ausztrál közszolgálat főtisztviselőivel szemben támasztott elvárások rendszere

Forrás: a szerző saját szerkesztése a <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources> alapján (A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

¹⁰⁰ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-el1-profile>
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-el2-profile>
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-ses-b1-profile>
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-ses-b2-profile>
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/resources/ils-ses-b3-profile> (A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

A kiválasztás végső lépcsőfoka az úgynevezett Kiválasztási Bizottság, amely egy értékelő testület (Assessment panel), és a döntésre javaslatot tesz tételre. A SES pozíciók esetén Kiválasztási Jelentést is készítenek.¹⁰¹

4. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HELYE ÉS SZEREPE AZ ADOTT ORSZÁG KÖZSZOLGÁLATI HR RENDSZERÉBEN (SZERVEZETI KERETEK)

4.1. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ÁLTALÁNOSAN MEGFOGALMAZOTT CÉLKITŰZÉSE

A vezető kiválasztás célja az ausztrál közzolgálatban olyan rátermett, az adott vezetői szinthez és a betölteni kívánt pozícióhoz tartozó kompetencia elvárásokat beteljesítő, és magas potenciállal rendelkező személyek alkalmazása, akik képesek a pozícióban elvárt működést megvalósítani a személyes példamutatás és a beosztottak folyamatos ösztönzése mellett.

4.2. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS KÖZSZOLGÁLATI SZERVEZETI TAGOZÓDÁSÁBAN ELFOGLALT HELYE

A vezetőkkel szembeni elvárásokat, a vezetői kulcs kompetencia rendszert és a különböző besorolási szintekhez tartozó konkrét elvárásokat az APSC dolgozza ki. Magabiztos, értékalapú és fenntartható ausztrál közzolgálat kiépítésére törekszik. Főbb tevékenységei a vezető kiválasztással összefüggésben:

- A legjobb tanácsadás-eszközök, legjobb gyakorlatok stratégiai megoldások, kiadványok és szakpolitikai tanácsadás biztosítása.
- A bennszülött ausztrálok foglalkoztatási kilátásainak javítása - célzott karrierfejlesztési kezdeményezésekkel és tanácsokkal.
- A sokszínűséggel kapcsolatos foglalkoztatás: stratégiák, tanácsok és bevált gyakorlatok az őslakosok, a fogyatékkal élők számára, a nemek közötti egyenlőség elősegítése.
- Nemzetközi tevékenység - a közszeaktor kapacitásának fejlesztése fejlődő országokban.
- Vezetési és tanulási központ - korszerű, rendszeres tanulási és fejlesztési megközelítések, vezetésfejlesztés és tehetséggondozás, az APS szükségleteire építve.

¹⁰¹ APSC 2012

- A Senior Executive Service (magas rangú vezetői szolgáltatás) támogatása (SEC)-testre szabott fejlesztési programok és tanácsadási szolgáltatások.
- Segítségnyújtás a humán erőforrás menedzsment kihívásokban - a HR szakemberek segítése a legjobb gyakorlattal kapcsolatos tanácsokkal és szabályozással.
- APSJobs toborzási weboldal (állásportál) működtetése.
- Speciálisan célzott HR kampányok.
- Az egyes APS alkalmazottait érintő tevékenységek független külső felülvizsgálata (beleértve az előléptetéseket is).
- Hálózatok és rendezvények - az APS munkatársainak ösztönzése az információcserére, az információk megosztására és az iparági szakértőktől való tanulásra.
- Kiadványok és tanácsadás.¹⁰²

Az önkormányzati szervezeteknél is decentralizált a vezető kiválasztás.¹⁰³ Minden szervezetben a humán erőforrás részleg feladatkörébe tartozik a vezető kiválasztás. Szorosan együttműködnek az érdemi lépésekben a szervezeti egység, vagy magasabb vezetői szinteken történő kiválasztásnál a kormányzat felsőbb szintjével (például Kiválasztási Bizottságban a döntéseknél).

4.3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS CÉLCSOPORTJAI

A vezető kiválasztás célcsoportjai az adott, betölteni kívánt pozíció függvényében alakulnak:

- A pozíció jelenlegi betöltője (továbbfoglalkoztatás, előléptetés, karrier management)
- Potenciális jelöltek:
 - » Belső forrásból: másik szervezetből (vezetői rotáció, előléptetés, tehetség gondozás)
 - » Belső forrásból: ugyanazon szervezetből (előléptetés, karrier management, tehetség management)
 - » Külső forrásból (a pozíció meghirdetésével, felkérésre)

Fontos megjegyezni, hogy az ausztrál közszolgálatban minden vezetői pozíciót meg kell hirdetni és átlátható, nyílt versennyel kell betölteni (a kivételeket a Közszolgálati törvény és a Merit and Transparency tartalmazza).¹⁰⁴

4.4. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ERŐFORRÁS SZÜKSÉGLETE

Az ausztrál közszolgálat vezető kiválasztása komplex, ezért az erőforrás igényes folyamatok közé tartozik. A potenciális jelöltek elérésében, megtalálásában és megszerzésében a munkaerőpiac más szektorainak szereplőivel (például vállalatok) versenyeznek. Az APS

¹⁰² <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/commission-services> (A letöltés dátuma: 2017.10.13.)

¹⁰³ <https://www.stirling.wa.gov.au/community/Jobs/Pages/default.aspx> (A letöltés dátuma: 2017.10.13..)

¹⁰⁴ APSC 2012

a megfelelő eszköztár biztosításával az ILS,¹⁰⁵ a SELC,¹⁰⁶ a Merit and Transparency,¹⁰⁷ a Cracking the Code¹⁰⁸ kiadványokkal, a SES központi honlapjával,¹⁰⁹ Integrated Leadership System-mel,¹¹⁰ az APSjobs¹¹¹ állásportállal biztosítja a szervezetek központi támogatását. Az önkormányzatok külső szolgáltatókat vesznek igénybe a toborzásban és gyakran a kiválasztás során is. Az együttműködés és a központi elvek mentén történő munkavégzés hozhat számukra költségoptimalizálást. Ilyen módszer a seek állásportál használata a Nyugat- ausztráliai Perth város önkormányzati szervezeteinél.¹¹² Az ausztrál közszolgálatban megfigyelhető: a tehetséggondozás és a vezető utánpótlás szinergikus működtetésére való törekvés. Az erőforrások felhasználásának szempontjából hatékonyabb az utódlást belső tehetség management alkalmazásával, átlátható karrierút biztosításával megvalósítani.

4.5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS KAPCSOLÓDÁSA MÁS HR RENDSZEREKHEZ

A szervezeti kultúra formalizált elemeiként az APS értékek adják a HR működésének és a munkaerővel szemben támasztott követelmények alapját. A deklarált vezetői értékek:

- *Elfogulatlan*

Az APS politikamentes, őszinte, becsületes, időszerű és a legjobb rendelkezésre álló bizonyítékokon alapuló tanácsot adja a kormánynak.

- *Elkötelezett a szolgáltatással kapcsolatban*

Az APS professzionális, objektív, innovatív, hatékony és együttműködő a legjobb eredmények elérése érdekében az ausztrál közösség és a kormány szolgálatában.

- *Elszámoltatható*

Az APS nyitott és elszámoltatható az ausztrál közösség számára a törvényi és a minisztériumi felelősség keretei között.

- *Tisztelettudó*

Az APS tiszteletben tartja az embereket, beleértve a jogukat és származásukat.

¹⁰⁵ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/guide-to-the-ils> (A letöltés dátuma: 2017.10.17.)

¹⁰⁶ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/senior-executive-leadership-capability-framework> (A letöltés dátuma: 2017.10.17.)

¹⁰⁷ APSC 2012

¹⁰⁸ APSC 2007

¹⁰⁹ <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/ses> (A letöltés dátuma: 2017.10.17.)

¹¹⁰ <http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/ils> (A letöltés dátuma: 2017.10.17.)

¹¹¹ <https://www.apsjobs.gov.au/> (A letöltés dátuma: 2017.10.17.)

¹¹² Szakértői interjú, 2017

- *Etikus*

Az APS olyan vezetésről tesz tanúbizonyoságot, ami megbízható és őszinte mindenben, amit tesz.¹¹³

A vezető kiválasztás számos területen keresztül kapcsolódik a HR rendszerekhez. Az egyik ilyen terület a képzésfejlesztés, tehetséggondozás, amennyiben a benne résztvevők tudásuk bővítésével, kompetenciáik szélesítésével és fejlesztésével alkalmassá válnak vezetői pozíciók betöltésére.

4.6. AZ UTÁNPÓTLÁS MERÍTÉS MEGOLDÁSAI

A vezetői utánpótlás az ausztrál nyílt, pozíció rendszerű közszolgálati rendszeréből adódóan történhet külső és belső forrásból is. A belső és külső forrásból történő vezető-utánpótlás lehetséges csatornái közül a következőket használják leginkább:

- A közszolgálati állásportál az APSJobs;
- Sajtó (például napilapok);
- Az adott szervezet saját honlapja;
- Elektronikus adatbázisok (például seek);
- A szervezet saját munkatársai, akik ismeretségi körükben információkat tudnak terjeszteni a betöltetlen állásokról;
- A szervezet honlapja, belső intranet;
- Szak- és felsőoktatási intézmények;
- Szakmai vásárok;
- A szakmai szövetségek levelezési listái;
- Gyakornoki képzés biztosítása;
- Rendezvények szervezése;
- Közösségi/szociális média (például facebook);
- Célzott keresés (fejvadász);
- Rotáció.

Figyelembe veszik azokat az új és hatékony tehetségvonzási stratégiákat, amelyek a közösségi média korában egyre fontosabb szerepet töltenek be a szervezetek életében. A minőségi jelöltek azonosítása érdekében az olyan forrásokból származó adatok felhasználása, mint például a LinkedIn, a Facebook és más globális hálózatok.¹¹⁴

¹¹³ APSC 2015

¹¹⁴ APSC 2015

4.7. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS MEGJELENÉSE KÜLÖNBÖZŐ SZAKMAI TERÜLETEKEN.

A vezető kiválasztás érdemeken és átláthatóságon alapuló rendszere az ausztrál közszolgálat minden szakterületén megjelenik. Vannak olyan pozíciók, amelyek speciális eljárást kívánnak meg (például adóügyi biztos, főigazgató, az Ausztrál Vám- és Kereskedelmi Szolgálat vezérigazgatója), elsősorban a belbiztonsági kockázatok miatt. Az ilyen pozícióknál speciális a vezető kiválasztás folyamata.¹¹⁵ Jelenleg SES pozíciókat hirdetnek a különböző szakterületeken, például az egészségügyben, az ipar és innováció, a bevándorlás és határvédelem, a foglalkoztatás és az adóügy területén.¹¹⁶

4.8. A VEZETŐKIVÁLASZTÁSI RENDSZER BEVEZETÉSÉNEK FOLYAMATA

Az Integrált Vezetési Rendszert (ILS) az Ausztrál Közszolgálati Bizottság (APSC) fejlesztette ki, hogy támogassa az erős ausztrál közszolgálat (APS) széles vezető szerepének megteremtését és fenntartását. 2004 júliusában indult útjára, a kidolgozása számos APS ügynökséggel folytatott kiterjedt kutatás és együttműködés eredménye volt. 2004 óta az ILS-t azóta egyre több APS szervezet használja (adaptálta).¹¹⁷ 2008-ban az ausztrál kormány bevezetett egy átlátható és érdemeken alapuló értékelést végrehajtó politikát a legtöbb ausztrál közszolgálati ügynökség (szervezet) vezetője és az APS ügynökségeknél vagy az APS ügynökségeivel együttműködő egyéb törvényes tisztségviselők kiválasztásában. Ez a szabályozás azt is biztosítja, hogy a pozíció betöltőjét szerződése lejártá előtt minimum négy hónappal korábban, írásban tájékoztassák. Ekkor kell tudomására hozni azt, hogy további alkalmazását kezdeményezik, vagy meghirdetik a pozíciót. Az ezen irányelvben és iránymutatásokban felvázolt érdem kiválasztási folyamatok 2008. július 1. napjától léptek életbe.¹¹⁸ A rendszer bevezetését 2008. február 5.-én kezdték meg. A szabályozásnak megfelelő eljárásrendet fokozatosan, a szerződések lejártával és az új pozíciók megnyílásával vezették be.¹¹⁹

¹¹⁵ APSC 2012

¹¹⁶ <https://www.apsjobs.gov.au/SESSearchResults.aspx?ifm=true> (A letöltés dátuma: 2017.10. 21.)

¹¹⁷ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/guide-to-the-ils> (A letöltés dátuma: 2017.10. 21.)

¹¹⁸ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/merit-and-transparency> (A letöltés dátuma: 2017.10.21.)

¹¹⁹ APSC 2012

4.9. A MŰKÖDÉS SORÁN SZERZETT TAPASZTALATOK HASZNOSÍTÁSA, A RENDSZER FEJLESZTÉSE

Az ILS eszközrendszere folyamatosan bővül. Az egyes vezetői szintekhez tartozó elvárásokat folyamatosan felülvizsgálják és az egyes szintekhez tartozó dokumentumokat frissítik (például kompetencia elvárások, önértékelési, értékelési minták).¹²⁰ Az Érdem és Átláthatóság kiválasztási kiadvány érvényben lévő változata ad iránymutatást a SES tisztviselőinek (döntően APS szervezetek vezetői) kiválasztásában. A kiadvány szabályokat is meghatároz (például az érintett pozíciók köre, a döntéshozók felelőssége), de inkább egy keretrendszer, ami hagy némi szabadságot az egyes APS szervezetek számára a konkrét kiválasztási eljárások kivitelezésében. Az első verzió (Merit and Transparency) 2008-as kiadását követően évente történt meg a felülvizsgálat és az újabb kiadásokban eszközölték a szükséges módosításokat. Jelenleg a negyedik 2012-es kiadás van érvényben.¹²¹

5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ JOGI SZABÁLYOZÁS AUSZTRÁLIÁBAN

Az Államszövetségi Közlönyt (Commonwealth Government Notices Gazette) 1901. január 1. óta adják ki Ausztráliában. 2012. október 1. óta jelenteti meg a Parlament Jogtanácsosi Testületi Hivatala (The Office of Parliamentary Counsel).¹²²

Az Ausztrál Törvény Reform Bizottság (The Australian Law Reform Commission) tesz javaslatokat a törvénymódosításokra. Kutatásokat végeznek és konzultációkat kezdeményeznek.¹²³ Jelentős szerepe van a jogalkotásban a Parlamenti Vizsgálóbizottságoknak (Royal Commissions), amelyek a közérdekű ügyek legmagasabb szintű vizsgálatára hivatottak.¹²⁴ Az Ausztrál Államszövetség Alkotmányi Törvénye (Commonwealth of Australia Constitution Act) 1900. július 9., legutóbbi módosítása 1977-ben történt.¹²⁵ Az ausztrál parlament 1999-ben fogadta el a Közszolgálati Törvényt (Public Service Act). 1999. december 5-én lépett életbe. A Közszolgálati Törvény értékei között szerepelnek: etikus, elfogulatlan és minden ember tiszteletben tartása. Az ausztrál közszolgálati alkalmazottak magatartási kódexét az Ausztrál Közszolgálati Bizottság¹²⁶ határozza meg és ellenőrzi annak betartását.

¹²⁰ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/guide-to-the-ils-aps1-6> (A letöltés dátuma: 2017.10.21.)

¹²¹ APSC 2012

¹²² <https://www.legislation.gov.au/Browse/ByTitle/Gazettes/InForce/0/0/> (A letöltés dátuma: 2017.06.)

¹²³ <https://www.alrc.gov.au/about> (A letöltés dátuma: 2017.10.06.)

¹²⁴ <https://www.alrc.gov.au/inquiries/royal-commissions-and-official-inquiries> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹²⁵ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹²⁶ <https://www.apsc.gov.au/> (A letöltés dátuma: 2018.12.03.)

Legutóbbi módosítása: 2017. augusztus 23.¹²⁷ A Migrációs törvény (Migration Act) 1958-ben lépett hatályba, legutóbbi módosításának időpontja: 2017. szeptember 20.¹²⁸

A Parlamenti Szolgálati Törvény (Parliamentary Service Act) 1999. November 11., az ausztrál parlament állományában foglalkoztatottakra vonatkozó szabályozás Legutóbbi módosítása: 2016. március 5.¹²⁹

6. AZ EDDIG ELÉRT EREDMÉNYEK, A LEGJOBB GYAKORLATOK BEMUTATÁSA

Integrált Vezetési Rendszer (Integrated Leadership System, ILS)

Az ILS dokumentumok és eszközök rendszere:

- APS vezetési modell (követelményrendszer): az APS vezetési modell segítséget nyújt az ügynökségeknek és az egyéneknek, hogy megfeleljenek a vezetés, a menedzsment és a műszaki szakértelem követelményeinek.
- Vezetési pálya: a Vezetői Pálya azonosítja és leírja a vezetői képességeket a végrehajtói és a felsőbb szinteken. Ez szemlélteti az APS működésének összetettségének szintjét, és meghatározza a viselkedési elemeket a vezetők számára karrierjük minden egyes szakaszában.
- Támogató eszközök: gyakorlati eszközöket fejlesztettek ki az egyének, a vezetők és a HR szakemberek támogatására. Az ügynökségek és az egyének kiválasztják azokat az eszközöket, amelyek megfelelnek a követelményeknek és a sajátos kontextusoknak.
- Programok: vezetési, tanulási és fejlesztési programok.

Az ILS hozzáférést biztosít az egyes besorolási szintekhez tartozó követelményrendszerekhez. Kézikönyveket elektronikus formában is meg lehet vásárolni. Az ILS-t egyének, HR szakemberek és vezetők használják.¹³⁰

Főtisztviselői vezetői képességek keretrendszere (Senior Executive Leadership Capability - SELC)

A keretrendszer célja az APS vezetői szerepkörében a teljesítménnyel kapcsolatos kritikus sikertényezők feltárása és meghatározása. A Keret a vezető tisztviselők magas teljesítményének öt alapvető kritériumát határozza meg. Mindegyik kritérium az egymással összefüggő képességek csoportját tartalmazza. A keretrendszer nem írja le az egyes veze-

¹²⁷ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00270> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹²⁸ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00309> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹²⁹ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00405> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹³⁰ <http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/ils> (A letöltés dátuma: 2017.10.13.)

tői szerepek funkcióit és felelősségi köreit. A SELC keretegyezményt a portfólió titkárságai (APS) 2001-ben egyhangúan elfogadták, és a SES-re érvényesnek tekintik.¹³¹

Központi kiadványok (Merit and Transparency, Cracking the Code)

Az APS érdemeiken (teljesítményen) alapuló és átláthatóságot biztosító kiválasztási útmutatója a Merit and Transparency (SES, APS szervezetek vezetői). A rendszert az APSC dolgozta ki, a kiadvány egységes elvei, ajánlásai szabályozzák és támogatják az egyes APS szervezetek munkáját a vezető kiválasztásban.¹³² A Kódtörés (Cracking the Code) címet viselő kiadvány egy APS jelentkezési útmutató, amely részletesen és felhasználóbarát módon írja le az APS jellemzőitől, a belépési pontok megjelölésén át, az interjú részletekig a jelentkezés folyamatát a potenciális és meglévő munkavállalók számára.

Karrierfejlesztési Értékelő Központ (CDAC)

A CDAC egy speciális vezető-utánpótlási program a kiváló teljesítményű EL2 alkalmazottak számára, akik potenciális jelöltjei a főtisztviselői kar (Senior Executive Service, SES) nyitott pozícióira. A résztvevőket a Senior Executive Leadership Capability (SEL) keretrendszer és az Integrált Leadership System (ILS), a Bizottság APS pályafutás előrehaladásának referenciaértékei alapján mérik. A program egynapos kiválasztási folyamattal indul, majd háromnapos intenzív fejlesztés következik műhelymunkákkal, egyéni visszajelzésekkel. A zárás a fejlesztési blokkot követő ötödik héten visszahívási nappal fejeződik be. Ez zárja le a fejlesztés nyomon követését és ad lehetőséget a további lépések, a karrierterv meghatározására. A program gerince:

- Új ismeretek és képességek felfedezése ismeretlen helyzetek és feladatok révén.
- Önismeret fejlesztése.
- Erősségek azonosítása, fejlesztési igények meghatározása.
- Személyes fejlesztési terv kidolgozása.

A CDAC önköltséges ötnapos fejlesztőprogram. A jelentkezés a helyi APS szervezet (ügynökség) HR –én keresztül zajlik.¹³³

IPAA Future Leaders program

Az Ausztrál Közigazgatási Intézet, Jövő Vezetői (IPAA Future Leaders) szervezetének célja, hogy széles körű innovatív perspektívákat fejlesszenek ki a vezetők következő generációjának támogatására, és felkészítsék őket arra, hogy irányítsák a holnap közszolgálatát. A szervezet számos szakmai fejlesztő eseményt tart egész évben, lehetőséget teremtve a feltörekvő vezetőknek, hogy magas rangú vezetőktől, ipari kollégáktól tanuljanak és kapcsolatokat alakítsanak ki az állami és a magánszektorban. Az események közé tartozik

¹³¹ <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/senior-executive-leadership-capability-framework> (A letöltés dátuma: 2017.10.13.)

¹³² APSC 2012

¹³³ <http://www.apsc.gov.au/learn-and-develop/talent-management/career-development-assessment-centre> (A letöltés dátuma: 2017.10.14.)

a panelbeszélgetések, a mesterkurzusok, az éves CEO-reggeli és az együttműködés más ACT szervezetekkel és csoportokkal.¹³⁴

IPAA Állami Szektor Fiatal Vezetői díj

A Fiatal Állami Szektor Vezetői díj elismeri a kiemelkedő 40 év alatti közalkalmazottak eredményeit, akik éppen befejezték a Közigazgatási Vezetői Mester Programot (EMPA). Az ausztrál és az új-zélandi kormány (ANZSOG) és az IPAA közösen határozzák meg a díjazottakat. Ahhoz, hogy a pályázó jogosult legyen a díjra:

- kiváló eredményű EMPA végzős hallgatónak kell lennie a jelölés évében,
- kiváló teljesítménnyel kell rendelkeznie a közszolgálatban,
- jövőbeli vezetői potenciállal kell rendelkeznie,
- kiváló kommunikációs készséggel kell rendelkeznie,
- az ANZSOG által vezetett EMPA kurzus befejezésének idején 40 évnél fiatalabb kell, hogy legyen.¹³⁵

Őslakos vezető a közszolgálatban – Rob Willmet

Az őslakosok pozitív diszkriminációját valósítja meg a számukra létrehozott tehetségprogram. A regisztrációhoz kötött tehetségprogram egy olyan szolgáltatás kínálat, amely a kapcsolódó honlapról érhető el. Legfontosabb szolgáltatás a regisztrált őslakosok számára kiírt álláshelyekhez (gyakornoki pozíciótól vezető pozíciókig) nyújtott hozzáférés. Az oldalon sikeres őslakos karrieréről olvashatunk. Az őslakos vezető Rob Willmet személyes példáján keresztül hívja az érintetteket a programba. Rob Willmet Nyugat-Queensland Wanyai népének és a Kuku-Yalanji népnek leszármazottja. Sikeres közszolgálati vezetőként a Foglalkoztatási Minisztériumban dolgozik.¹³⁶

Az APS reformja - Az APS jövőjének kialakítása

A jelenleg is zajló, 2015-ben indult APS reformot azért kezdeményezték az ausztrál közszolgálatban, mert szerintük az APS-nek szüksége van a leginnovatívabb munkahelyekre és a legképzettebb munkaerőre, hogy lépést tudjon tartani a gazdasággal és megfeleljen a jövő kihívásainak. A reform motorja az APSC, ami a közszolgálati szervezetekkel együttműködve alakítja ki:

- a modern foglalkoztatási keretrendszert;
- a legjobb munkaerőgazdálkodási gyakorlatot, amelyet egy profi HR támogat;
- a megfelelő készségek és képességek rendszerét;
- az innováció kultúráját.

A munka hat reformot foglal magában:

- Potenciál-Tehetségmenedzsment
- Munkavállalói teljesítmény

¹³⁴ <http://www.act.ipaa.org.au/future-leaders-program> (A letöltés dátuma: 2017.10.16.)

¹³⁵ <http://www.ipaa.org.au/awards/ipaa-young-public-sector-leader-award/> (A letöltés dátuma: 2017.10.16.)

¹³⁶ <https://www.employment.gov.au/aboriginal-and-torres-strait-islander-careers> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

- Munkavállalói elkötelezettség
- HR képességfejlesztése
- Innováció
- Az APS pozícionálása a jövőre nézve.¹³⁷

APS Talent Management Guide & Toolkit

Az APS reform egyik első projektje arra irányult, hogy összeállítsanak egy széles körben alkalmazható kézikönyvet, a tehetség management APS alapidokumentumát. Az APS Talent Management Guide - támogatja az APS szervezeteket a belső tehetséggondozó programok megvalósításában, amelyek kapcsolódnak a szélesebb munkaerő-tervezéshez.

¹³⁸ A tehetséggondozás legnagyobb hozadékának a hatékony utódlás megvalósításában betöltött szerepét tartják, az ausztrál közszolgálat kritikus, elsősorban vezetői pozícióiban.

Ez a dokumentum útmutatást nyújt a tehetséggondozási elvekhez és gyakorlatokhoz. Szintén rendelkezésre áll egy eszköztár a tehetséggondozás legjobb gyakorlatainak támogatására.¹³⁹ A kézikönyv az APSC honlapjáról szabadon letölthető.

Kihívás: A nők helyzete a vezetésben

A Forbes gazdasági magazin évente közzé teszi a legbefolyásosabb nők 100-as listáját (The World's 100 Most Powerful Women 2017). Figyelemre méltó, hogy Ausztrália világ-gazdasági súlyával némileg ellentmondásban, csupán egyetlen ausztrál nő szerepel ezen a listán. Gina Rinehart acélmágnás Ausztrália leggazdagabb embere is egyben, a 2017-es Forbes listán a 45. A jelenlegi központi államszervezeti ausztrál Kabinetben 4 női miniszter (16+1 férfi) dolgozik. A Nyugat-Ausztrál Parlamentben a nők aránya 20% körül mozog. () Az APS érvényben lévő (2012-es) Érdem és Átláthatóság (Merit and Transparency), tisztviselők kiválasztásáról szóló kiadványában kiemelik, hogy a kormányzat legfelsőbb szintjein továbbra is törekszenek arra, hogy növeljék a nők reprezentációját a vezetői kormány ki-nevezésekben, és, hogy nagyobb arányban vegyenek részt a nők a jelöltlistákon. Az erre a célra létrehozott adatbázis a Női Hivatal adatbázisa, az AppointWomen.¹⁴⁰ Az Appoint-Women olyan nők adatbázisa volt, akik az ausztrál kormány döntéshozatali testületeiben kívántak szerepelni. Az adatbázis honlapja 2017-ben már nem volt elérhető. Az adatbázist 2016-ban szüntették meg, viharos nem várt hírveréssel. A Miniszterelnöki hivatal több mint 800 e-mail címet szivárogtatott ki az adatbázis megszüntetésével kapcsolatos kommunikációs akcióban. Ez részben felhívta a figyelmet a nőkkel, a női vezetőkre (illetve csekély számukra), másrészt biztonsági kérdéseket vetett fel az adatbiztonság, a kiberbiztonság területén.¹⁴¹

¹³⁷ <http://www.apsc.gov.au/priorities/aps-reform> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹³⁸ <http://www.apsc.gov.au/priorities/aps-reform/delivery-plan> (A letöltés dátuma: 2017.10.08.)

¹³⁹ APSC, 2015

¹⁴⁰ APSC, 2012

¹⁴¹ Van Boom, 2016

7. ÖSSZEFOGLALÁS

7.1. A KUTATÁS ÖSSZEFOGLALÓJA

Tanulmányunkban feltártuk az ausztrál közszolgálat vezető kiválasztási rendszerét. A kutatás alapjául a hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása szolgált. A kutatás jelentős részét a honlapok és a honlapokról elérhető tartalmak dokumentumelemzése adta. A munkát jelentősen megkönnyítette, hogy számos, az utóbbi években napvilágot látott publikáció elektronikus formában is hozzáférhető. A kutatásban, a fogalmak pontos megértésében és értelmezésében nagyban támaszkodtunk ausztrál kutatói kapcsolatainkra. A kutatási módszertan jelentős eleme volt egy szakértői interjú Stephen Kováccsal, aki 2006 óta stratégiai tervezéssel foglalkozó önkormányzati hivatalnok a Nyugat-Ausztrál Perth egyik kerületében.

Az ausztrál közszolgálatot angolszász típusú közszolgálatként határozzák meg. Karakterisztikáját tekintve nyílt vagy nyitott pozíció rendszer, a közszolgálat szétagoltan, decentralizáltan működteteti szerveit. A közszolgálati humán erőforrás is (HR) decentralizált. Központi szinten egy egységes elvek mentén felépülő főtisztviselői kar jelenti a köztisztviselők „élcsapatát”, esetükben központi igazgatást valósítanak meg. Ausztráliában: Senior Executive Service (SES). Az ausztrál közszolgálat vezető kiválasztása összetett, ezért az erőforrás igényes folyamatok közé tartozik. A potenciális jelöltek elérésében, megtalálásában és megszerzésében a munkaerőpiac más szektorainak szereplőivel (például vállalatok) versenyeznek. Az ausztrál közszolgálatban megfigyelhető a tehetség gondozás és a vezető utánpótlás szinergikus működtetésére való törekvés.

7.2. KÖVETKEZTETÉSEK, ADAPTÁLHATÓSÁG LEHETŐSÉGE HAZAI KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT

Magyarország számára tanulságként szolgálhat, az ausztrál közszolgálati szervezetekben tetten érhető vezető kiválasztási rendszer szisztematikus fejlesztése, az átlátható és érdemeken alapuló értékelést végrehajtó politika. Az adaptálhatóságot erősíti, hogy az OECD más országok közszolgálati vezető kiválasztási rendszereinek megvalósításához modell értékűen javasolja az ausztrál gyakorlatot. Ausztráliában a kompetencia alapú kiválasztás bevezetésével egységes keretrendszerbe foglalták az elvárásokat a vezetői pozíciókat betöltő személyekkel kapcsolatban. A magas rangú vezetők számára testre szabott fejlesztési programok és tanácsadási szolgáltatások érhetőek el.

A hazai gyakorlat szintén a kompetencia alapú kiválasztás felé vette az irányt. 2014-re a magyar Belügyminisztérium számára egy 16 fős kutatócsoport összetett vezető kiválasztási eljárást dolgozott ki. Az eljárás egy Komplex vezető kiválasztási teszt (KVKteszt), kiegészülve az Értékelő Központtal (AC) és egy interjú keretén belül történő méréssel. A 13 kulcskompetenciát a Belügyminisztérium szakembereinek közreműködésével határozták meg:

- Következetesség, kiszámíthatóság;
- Szakmai ismeret; Vezetői funkciók ellátása;
- Reális önismeret, önfejlesztési igény;
- Személyes példamutatás; Rugalmas alkalmazkodóképesség;
- Döntési képesség, felelősségvállalás;
- Munkatársak motiválása, fejlesztése;
- Konfliktuskezelés, érdekérvényesítés;
- Cél- és feladatorientáltság; Kommunikációs készség;
- Kreativitás, innováció;
- Rendszerszemlélet, lényeglátás.¹⁴²

A kompetencia alapú kiválasztás további közszolgálati területekre történő adaptálása akkor lehet sikeres, ha a már működő rendszert mérésekkel, felhasználói véleményezéssel, visszacsatolásokkal, felhasználók, belső és külső szakértők bevonásával fejlesztik tovább.

Az ausztrál közszolgálatban egyre nagyobb szerepet kap az innováció, az egyének és a szervezetek innovációja. A projekt management egyre szélesebb körű alkalmazása figyelhető meg a szervezeteken belül, és különösen a fejlesztési projektekben a szektorok együttműködését megvalósító projekt teamekben. Magyarországon a Klaszter típusú szerveződésekben tapasztalható hasonló együttműködés a magán szektor, az egyetemek és a közszolgálat (egészségügy) bevonásával. Ilyen együttműködés a Pharmapolis Debrecen Innovatív Gyógyszeripari Klaszter Akkreditált innovációs Klaszter.¹⁴³

7.3. JÖVŐKÉP AZ ADOTT ORSZÁGRA VONATKOZÓAN

A 2055-re szóló előrejelzések értelmében Ausztráliában az alábbiak várhatók:

- A népesség további jelentős növekedése;
- Folytatódik a gazdasági növekedés;
- Folytatódik a GDP, az ország bevételeinek növekedése;
- Növekszik a nők foglalkoztatásának aránya;
- A születéskor várható élettartam tovább nő;
- Nő a nyugdíjkorhatár;
- Nő a nagyon idősök munkavállalásának aránya.

Ezen várakozásokhoz szorosan kapcsolódva fogalmazták meg az ausztrál közszolgálat jövőbeni kihívásait. Ausztrália jólétét jelentősen befolyásolja az APS azon képessége, hogy kezeli a jövőbeni hazai és globális kihívásokat a 21. század folyamán, beleértve a következőket:

- a szabályozás növekvő bonyolultsága és a kormányzati prioritásoknak való megfeleltetés.
- a munkaerőpiac demográfiai változása.

¹⁴² Abari et al. 2014

¹⁴³ <http://pharmapolis-hungary.eu/a-klaszter-szervezete> (A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

- a technológiai változások növekedésének üteme.
- a globalizáció hatásai.
- a növekvő pénzügyi korlátok.
- a készségek hiányának hatásai.

Ezek a kihívások komplexitást kölcsönöznek az APS által végzett munkának és egyre fontosabbá válik rugalmas, adaptív, innovatív embereket toborozni, annak érdekében, hogy az APS továbbra is képes legyen válaszolni azokra a kihívásokra, amelyekkel a jövőben Ausztrália szembesül. A projektmanagement munkamódszerek további alkalmazása és az innovatív kezdeményezések támogatása a két közeljövőben továbbra is jellemzője lesz az ausztrál közszolgálati gyakorlatnak az átláthatóság és a sokszínűség megvalósításával.

A társadalmi változások a nők egyre nagyobb szerepvállalását sürgetik a döntéshozói pozíciókban, így az ausztrál közszolgálatban is. Ennek elősegítésére irányuló intézkedéseknek, folyamatoknak kevés jelét látni a kormányzati intézkedésekben, bár elvi szinten természetesen szót emelnek a nők egyenjogúságának megvalósítása mellett. A jövő egyik kevésbé definiált kihívását a nők valódi, gyakorlatban is megvalósuló fokozott szerepvállalásában látjuk a közszolgálat vezetői szintjein. A jövő kihívásainak sorában hasonlóan átfogó terület a biztonság, ezen belül is a kiberbiztonság fokozása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ABARI Kálmán – BALÁZS Katalin – HÖGYE NAGY Ágnes – KURUCZ Győző – MÜNNICH Ákos (2014): A KVKteszt leírása és alapvető jellemzői. In HEGEDŰS Judit (szerk.): *Tanulmánykötet a belügyi vezető-kiválasztási eljárásról*. Budapest, Belügyminisztérium. 67-87.

APSC (2015): *APS Talent Management Guide*. <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/talent-management-guide> (A letöltés dátuma: 2017.10.14.)

APSC (2012): *Merit and Transparency Merit-based selection of APS agency heads and APS statutory office holders* fourth edition: http://www.apsc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/51967/Merit-and-transparency.pdf (A letöltés dátuma: 2017.10.21.)

APSC (2007b): *Cracking the code*: http://www.apsc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/50284/crackingthecode.pdf (A letöltés dátuma: 2017.10.11.)

HUGHES, Owen E. (2012): *Public Management & Administration. An introduction. 4 th. edition*. Palgrave Macmillan

IPAA (2014): *Australian public sector innovation. Shaping the future through co-creation* http://sydney.edu.au/arts/gsg/downloads/Innovation%20Report_IPAA.pdf (A letöltés dátuma: 2017.10.21.)

OECD (2001): *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris, OECD

OECD (2015): *Government at a Glance: How Hungary Compares*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233720-en> (A letöltés dátuma: 2017.10.13.)

POLLITT, Christopher – BOUCHAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. 3rd. edition Oxford University Press, USA

TOLNAI Ágnes (2016): A rasszizmustól a multikulturalizmusig. Az ausztrál társadalompolitika változásai. *Múltunk – Politikátörténeti Folyóirat* 61. évf. 3. sz. 52-90.

VAN BOOM, Daniel (2016): *Australian PM's department accidentally leaks hundreds of confidential email addresses* The distribution of approximately 800 email addresses was due to „administrative error”. 2016.06.02. <https://www.cnet.com/news/australias-prime-minister-department-accidentally-leaks-hundreds-of-confidential-emails/> (A letöltés dátuma: 2017.10.13.)

Szakértői interjú (2017): Stephen Kovacs-csal, aki a Strategic Planning officer, a Sity of Stirling Perth Australia önkormányzati szervezetben. Debrecen, 2017.12.04. (skype)





*LINDER VIKTÓRIA: BELGIUM VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

A Belga Királyságban – föderatív államként – hat kormányzat (és egyben közigazgatási szint) működik. A közszolgálat is kormányzati szintek szerint szerveződik, így a szabályozás és a gyakorlat is sokszínű, bár a keretek és egyes jogintézmények minden kinevezéssel rendelkező belga köztisztviselőre vonatkoznak. Az országban a szövetség, a régiók és a nyelvi közösségek közszolgálatai, valamint a helyi közszolgálatok működnek. A három régió - Flandria, Vallónia és a Brüsszeli Régió -, továbbá a flamand, a francia és a német ajkú közösségek szintén rendelkeznek saját közszolgálattal; bár a flamand közösség és a flamand régió intézményei jelentős mértékben keverednek egymással. A tanulmány a vezető kiválasztás tekintetében elsősorban a szövetségi közszolgálat szabályozásának és gyakorlatának bemutatására törekszik.

Belgium napóleoni, francia típusú közigazgatásában a múlt évezred végéig a közszolgálatok zárt, karrier rendszerben működtek. A toborzás, a kiválasztás versenyvizsgákkal történt, az előmenetel és az illetményrendszer a szolgálati idő múlásán (szenioritáson, anszientitáson) és a végzettségek birtoklásán alapult. A személyi állomány különböző kategóriái a kiválasztás után határozatlan idejű kinevezést nyertek el; éppígy a vezetők, sőt a főtisztviselők is. A szervek közötti mobilitás ismeretlen volt abban az időben. Hátránya volt viszont a rendszernek, hogy a legfelsőbb szinteken magas volt az átpolitizáltság. A szövetségi közigazgatás teljeskörű modernizálását célzó, 2000-ben kezdődött Copernicus program erre is megoldást keresett; így a legmagasabb közigazgatási pozíciók „menedzser-funkciókká” alakultak át; így ma már a vezetőket 6 éves, megújítható időtartamra bízzák meg. A reform újításai következtében a nem vezetői (és nem főtisztviselői) státuszt betöltő tisztviselők továbbra is a karrierrendszeri szabályozás szerint kerülnek alkalmazásra; bár nem a korábbi előmeneteli tábla szerint, hanem munkaköri rendszerben. Természetesen, a kinevezéssel rendelkező személyi állomány mellett - mint manapság világszerte egyre növekvő mértékben - szerződéssel alkalmazottak, köztük határozott időre foglalkoztatottak is végeznek munkát a belga közszektorban. Így a belga szövetségi közszolgálatban - státuszuk jellegét tekintve - három alapvető kategóriát különböztetnek meg:

- a kinevezéssel rendelkező köztisztviselőket - akik nem vezetők -, határozatlan időre nevezik ki őket, valamint komoly pályabiztonsági szabályok mellett látják el közfeladataikat; így védettek az elbocsájtástól/felmentéstől;
- a szerződéses alkalmazottakat – akik valamilyen tartalmú és formájú munkaszerződéssel kerülnek alkalmazásra, és nem élveznek olyan fokú pályabiztonságot, mint kinevezéses munkatársaik;
- a *mandátummal/megbízással rendelkezők* – akik a vezetői pozíciókat töltik be 6 éves, határozott időtartamú, megújítható időszakra.¹⁴⁴

A vezetők és a főtisztviselők alkalmazása egy 2001-es királyi dekrétum szabályozásának

¹⁴⁴ Durviaux,

Lásd még: https://www.belgium.be/fr/emploi/recherche_d_emploi/travailler_dans_le_secteur_public/fonctions_de_management (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

megfelelően változott meg és - a korábbiakkal ellentétben - határozott időre történik.¹⁴⁵ Továbbá a két legfelső szintű pozíciót, amelybe korábban csak belső előmenetel révén lehetett bekerülni, hozzáférhetővé tették a közigazgatáson kívülről érkezők számára is. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a vezetők számára már nem garantált az állandóság és az előmenetel, illetve, a versengés nem köztisztviselőkkel, például a magánszférából érkezőkkel is folyhat adott pozíció elnyeréséért. A magas rangú köztisztviselők szakmaiságának növelése és a miniszterekkel való kapcsolat javítása érdekében bevezetésre kerültek „menedzser-tervek” is, amelyek teljesítménycélokat, egyéni célkitűzéseket tartalmaznak.¹⁴⁶

2. TOBORZÁS ÉS KIVÁLASZTÁS A BELGA SZÖVETSÉGI KÖZSZOLGÁLATBAN

A témánkat képező vezetőkiválasztás tárgyalásához szükséges áttekinteni a belga közszolgálat általános kiválasztási rendszerét, amely a millenium óta alapjaiban megváltozott. Míg korábban a francia típusú versenyvizsga (concours) uralta a kiválasztás gyakorlatát, addig mára a toborzás és a kiválasztás nagyrészt - a magánszektor mintái alapján a közszolgálatra adaptált - kompetenciamenedzsmenthez kapcsolható. A kompetenciamenedzsmentet Belgium az európai országok köréből az elsők között alkalmazta közszolgálati rendszerében a múlt század végén, az új évezred elején, akkor, amikor az új közmenedzsment akkorra letisztult, részben pozitívnak bizonyult javaslatai alapján a magánszervezetek hatékonyságát igyekeztek a közszektor szervei, intézményei is megvalósítani. Mint az országok többségében, a kompetenciamenedzsmentet elsősorban a kiválasztás (illetve, ehhez kapcsolódóan a zárt rendszermodellnek megfelelően, az előmenetelre történő kiválasztás) és a fejlesztés területén vezették be a belga szövetségi és a flamand humánerőforrás gazdálkodás rendszerébe.¹⁴⁷ Abban az időszakban, amikor a kompetencia-menedzsment megjelent az európai közszolgálatokban, kétsédelem nélkül elismerést nyert az a tény, hogy a kompetenciák (fel)mérése általában objektívebb képet ad arról, hogy egy adott állásra jelentkező jelölt mennyiben lehet alkalmas az adott pozícióra. Mint például egy versenyvizsga, amely inkább tárgyi tudást mér vizsgaszituációban, adott esetben egy versenyhelyzetben. De mint látni fogjuk, a verseny, a másokkal való összehasonlítás azért nem tűnt el a kiválasztási

¹⁴⁵ Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation - Koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten (2001. október 29-i királyi dekrétum a szövetségi közszolgálatok és a szövetségi programozási közszolgálatok vezetői pozícióiba történő kinevezésről és a vezetői funkciók gyakorlásáról https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/2001-10-29%20KB_AR_management_SPPFOD_SPPPOD.pdf (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁴⁶ Bourgault – Van Dorpe, 2011 és 2013

¹⁴⁷ Hondeghem – Parys, 2002



rendszerből; hiszen Belgiumban is (épp úgy, mint másutt) a közszolgálati toborzás és kiválasztás új eljárásának funkciója a humánpotenciál oly módon történő allokálása, hogy a megfelelő ember a megfelelő munkakörben, a megfelelő időben álljon rendelkezésre.¹⁴⁸

A jelenlegi belga szövetségi kiválasztási rendszerben mindamellett, hogy a közszolgálatba jelentkezők, illetve, a már közszolgálati alkalmazottak köréből az új állásra pályázók tekintetében a *meghatározott képzettség* még mindig alkalmazási feltétel az egyes munkakörökre történő jelentkezésnél, valójában már a *birtokolt kompetenciák képezik* általában a *toborzás* és a *kiválasztás alapját*. Ennek köszönhetően az új toborzási eljárásokat kompetencia-modellek és kompetencia-profilok támogatják.¹⁴⁹

A Copernicus közigazgatás-fejlesztési terv egyik első reformlépése a központi toborzási hivatal átalakítása volt. Ekkor hozták létre a Selort,¹⁵⁰ 2017 márciusa óta azonban a Selor az SPF BOSA részét képezi.¹⁵¹ Ez az új szervezet a szövetségi kormányzat és annak szervei részére funkcionális támogató tevékenységet végez.¹⁵² A 2000-es évek eleji szervezeti átalakítás (a Selor létrehozása) után került kialakításra az új toborzási és kiválasztási rendszer, amely ma is két pilléren alapul: i) egyrészt a végzettségek vizsgálatán, ii) másrészt a felvételhez szükséges tesztek sikeres teljesítésén.

A Selor toborzási stratégiája, a korábbi gyakorlattal szemben, a teljes mértékben generalista tudást mérő (verseny)vizsgákról áttért a specifikus profilokra, *munkakörökre történő toborzásra*. Mindezt a kompetencia alapú toborzás révén valósítja meg.¹⁵³ Ennek következtében a tesztek a jelölt kompetenciáira fókuszálnak.¹⁵⁴ Egy másik új elem a kiválasztási eljárásban az értékelő központok alkalmazása, amelyek jól ismert eszközök a kompetenciák monitoringozására.¹⁵⁵ Említést érdemel az a nemrégiben született elképzelés, amelynek következtében Belgiumban kísérletet tettek arra, hogy az alkalmazási követelmények köréből a végzettségi követelményeket kiváltsák, illetve felváltsák a kompetencia-követelményekkel. Ez azt jelenti, pontosabban az esetek többségében azt jelentené, hogy speciális munkakörökbe kinevezhetnek olyan embereket is, akik nem rendelkeznek a szükséges bizonyítvánnyal végzettségük igazolására, de annál inkább a kellő kompetenciákkal; amelyekre tipikusan valahol másutt tettek szert. Azonban ez a megoldás ellenállást váltott ki,

¹⁴⁸ Op de beck – Hondeghem, 2010

¹⁴⁹ Brans – Hondeghem, 2005

¹⁵⁰ A Secrétariat de recrutement permanent – Vast Wervingssecretariaat helyett került létrehozása a Bureau de Sélection de l'Administration Fédéral – Selectiebureau van de federale overheid.

¹⁵¹ Service publique fédéral Stratégie et Appui – Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning

¹⁵² Az új szövetségi szolgálat, az informatikai, az emberi erőforrás gazdálkodási, az integritás, a menedzsment, a költségvetési, a könyvelési és közbeszerzési funkciókat vonja össze egyetlen olyan intézménybe, amely kiszolgálja az összes szövetségi szervezetet. Az SPF BOSA keretében a Selor a Toborzási és Fejlesztési Főigazgatóság részeként működik tovább, mintegy 150 különböző közszolgálati szerv partnereként az emberi erőforrásokat érintő ügyekben, de szolgáltatásokat biztosít a nyelvi közösségek és a régiók, valamint egyéb közintézmények számára is.

¹⁵³ OECD, 2007

¹⁵⁴ Hondeghem – Parys, 2002

¹⁵⁵ Hondeghem – Horton – Scheepers, 2005



mivel a végzettségi követelményekre (a bizonyítványokra) úgy tekintenek egyrészt, mint amelyek objektívabb értékelést biztosítanak, másrészt korlátot képeznek a nepotizmussal szemben.¹⁵⁶ A kérdéssel a Belga Államtanács is foglalkozott és a Defays ügyben 2003. október 8-án hozott 123.998 számú határozatában¹⁵⁷ megállapította, hogy a komparatív kiválasztási eljárásban széles mérlegelési jogkört hagynak a toborzó hatóságnak azáltal, hogy az ő felelőssége eldönteni, milyen értékelési szempontok alapján határozza meg, illetve alakítja ki a jelölt kinevezésénél a munkaköri profilt. Ez a jogkör félúton helyezkedik el a teljes mértékben kötött döntéshozatal (amelyet a komparatív kiválasztás esetében alkalmaznak egy adott munkakör betöltésénél), illetve a teljes mértékben diszkrecionális jogkör között, amelyet kiemelkedő ismereteket, különleges képességeket vagy széleskörű tapasztalatot igénylő kiválasztáskor valósítanak meg. Végül, ezt a kompetencia-filozófiát csak olyan speciális hiányszakmák esetében¹⁵⁸ lehetséges alkalmazni (ilyenek például az IT szakmák, illetve szakemberek), amelyeknél problémát jelent a közszektorba történő elkötelezés.¹⁵⁹

Belgiumban a toborzási és a kiválasztási eljárás modernizációját a felsővezetőkre fókuszáltan kezdték meg. A Copernicus reform következtében fontos újítás volt a felső szintű tisztviselők tekintetében a mandátum-rendszer bevezetése. Tulajdonképpen ez egy új karrier-forma, amely hatéves határozott időre szóló megbízást jelent, megújítható mandátummal. Ez az új rendszer szerves részét képezi annak a trendnek, amely a felsővezetők felelősségét és elszámoltathatóságát célozza javítani. A közszolgálatért felelős miniszter a megbízásos rendszert a modernizáció kulcselemének minősítette, mivel az, az elégtelen működéssel vádolt szövetségi adminisztráció menedzsment-kapacitását hivatott javítani. Az eredeti terv szerint a szövetségi közigazgatás 400 vezetői pozícióját kellett meghirdetni az átállás időszakában. Ez annak a stratégiának képezte részét, amely szerint a hivatalban lévő felső szintű tisztviselőket le kellett cserélni.¹⁶⁰ Az új felsővezetők kiválasztásához kompetenciaprofilok kerültek meghatározásra és kialakításra. Az eredeti, vonatkozó királyi dekrétum¹⁶¹ szerint a kiválasztási eljárás két részből állt: értékelő centrumban mérték fel az általános vezetői kompetenciákat, majd egy szakértőkből álló zsűri a funkcionális speciális kompetenciákat tesztelte interjú keretében. Azonban a későbbiekben az újabb

¹⁵⁶ Quertainmont, 2010

¹⁵⁷ <https://vlex.be/vid/-57884749> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁵⁸ Tipikusan ez olyan szakmák esetében fordul elő (a nemzetközi gyakorlatban is), amelyeket a magánszféra nagyságrendekkel jobban megfizet, mint a közszféra.

¹⁵⁹ Hondeghem, 2009

¹⁶⁰ Op de beck – Hondeghem, 2010

¹⁶¹ 2001. október 29-i királyi dekrétum

királyi dekrétum¹⁶² az értékelő központot kizárta a kiválasztási eljárásból.¹⁶³ Jelenleg egy, az egész eljárásért felelős szakértői zsűri teszteli interjú formájában az általános és a speciális kompetenciákat a legfelső szintű vezetők tekintetében.¹⁶⁴) Érdemes szót ejteni arról, hogy Belgiumban számos kategóriája/szintje létezik a legfelsőbb szintű tisztviselőknek. Valójában e magas szintű kormányzati tisztviselők tekintetében - a jogi szabályozás garanciái mellett is - eltérő kiválasztást alkalmaznak. Ez a politikai ráhatásnak is utat nyit. Renders okfejtése szerint valójában három toborzási eljárást lehet az említett magas szinteken beazonosítani; így i) az átlátható eljárásokat (ide tartoznak az általunk is tárgyalt szövetségi közszolgálat topmenedzserei vagy a vallon régió adminisztratív feje; ii) az áttetsző eljárásokat (ide tartoznak a rendőrség feje, a megyefőnök, az állami egyetemek rektorai és helyetteseik), valamint iii) az átláthatatlan eljárásokat (ide tartozik a francia nyelvi közösség kormányzati biztosa, akihez a közhasznú szervezetek tartoznak, valamint a tartományi kormányzók).¹⁶⁵

Az alsóbb szintű vezetők esetében a kiválasztási eljárás azonban többlépcsős.

A közszolgálatért is felelős védelmi miniszter Belga Képviselőház előtt elhangzott 2017. október 23-i beszédében a 2018-as évre vonatkozó célkitűzések körében, a felsővezetők szelekciós eljárásának hatékonyabbá tételéről úgy nyilatkozott, hogy a főtisztviselőket érintő reform alapköve az őket érintő mandátumrendszer megreformálása; amelynek kulcsszavai a megnövelt rotáció, a fokozott kiszervezés és az integritás. A Selort egy külső, közigazgatáson kívüli iroda fogja támogatni a jelöltek kiválasztásában, amelytől nagyobb hatékonyságot, átláthatóságot és rövidebb átfutási időt várnak. A 6 éves, azonos funkcióban eltöltött mandátumok számát két periódusra szűkítik le, amely garantálni fogja a hatékonyabb mobilitást. Az újonnan létrehozott SPF BOSA révén pedig, a főtisztviselők nagyobb támogatást kapnak a kormány részéről.¹⁶⁶

¹⁶² 15 JUIN 2004. - Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2004-07-23&numac=2004002067 (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

¹⁶³ Marie Arena közszolgálati miniszter jelentését követően, amely az Államtanács 2003. december 17-én, a Dewaide-ügyben hozott, 126.511 számú döntésére hivatkozott. Az Államtanács a vezetők kiválasztásáról szóló 2001-es királyi dekrétum rendelkezését az Alkotmány egyenlő esélyekre vonatkozó rendelkezéseivel ellentétesnek találta; amelynek következtében a 2001-es vonatkozó dekrétum módosítására került sor és a több lépéses kiválasztási eljárás egyszerűsödött.

¹⁶⁴ Pelgrims, 2005

¹⁶⁵ Renders, 2006

¹⁶⁶ Chambre des représentants de 23 octobre 2017: Note de Politique Générale DOC 54 2708/020 Steven VANDEPUT miniszter beszéde. http://www.cerap.be/IMG/pdf/note_pol_generale.pdf (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

3. A VEZETŐK KIVÁLASZTÁSÁT SZABÁLYOZÓ KIRÁLYI DEKRÉTUM

2000-ben a közszolgálatért és közigazgatási modernizációért felelős miniszter¹⁶⁷ a királynak küldött jelentésében hangsúlyozta, hogy a kormány a szövetségi közigazgatási szervek modernizációjára elsődleges célként tekint. A Copernicus program célkitűzéseit, amelyek az állampolgárbarát, hatékony, átlátható közigazgatás megvalósítását célozzák, 4 fő projekten keresztül látják megvalósíthatónak. 1) a szövetségi közszolgálatok új struktúrájának létrehozása,¹⁶⁸ 2) a magas szintű posztok tekintetében a mandátumrendszer bevezetése; 3) a személyzeti politika megújítása; 4) az ellenőrzési rendszerek megújítása, úgy igazgatási, mint költségvetési vonatkozásban. Mint látjuk, a reformterületek köréből kettő is a közigazgatás személyi állományához kapcsolódott. E jelentés nyomán született meg az a 2000-es királyi dekrétum,¹⁶⁹ amely a szervezetrendszer átalakításáról, majd a már említett 2001-es dekrétum a főtisztviselőkről rendelkezett. Ez utóbbi rendelkezései szerint a szövetségi közszolgálati szervezetekben - nevezetesen az SPF-kben és az SPP-kben¹⁷⁰ - a vezetői funkciókat négy csoportba sorolják hierarchikus rendben:

- 1) az igazgató bizottság elnöke, vagy elnök (*N - le président du comité de direction ou le président*);
- 2) 1-es menedzseri funkció (*N1 -la fonction de management -1*);
- 3) 2-es menedzseri funkció (*N2 - la fonction de management -2*);
- 4) 3-as menedzseri funkció (*N3 - la fonction de management -3*).¹⁷¹

¹⁶⁷ L. Van de Bossche

¹⁶⁸ Annak ellenére, hogy még ma is feltűnik belga kontextusban - különböző szövegekben - a „minisztérium” szó, valójában ez az elnevezés már majdnem teljes mértékben a múlté. A 2000-ben kezdődött Copernicus közigazgatás- és közszolgálatfejlesztési program, amely – a fenti 1) számú célkitűzésnek megfelelően – a belga szövetségi közigazgatás struktúrájában is változásokat hozott, a minisztériumokat átkeresztelte „szövetségi közszolgálatokká” (services publics fédéraux - SPF). Csak a Védelmi Minisztérium őrizte meg korábbi elnevezését. Az új elnevezésű szervek feladat- és hatáskörei nem változtak; továbbra is a miniszterek munkaszervei, de az új név azt hivatott manifesztni, hogy a hangsúly a polgárok számára biztosított közszolgáltatásokra helyeződik. A szövetségi közszolgálatok mellett számos új típusú szerv, a „szövetségi programozási közszolgálatok” (services publics de programmation – SPP) kerültek létrehozásra. Ezek a szervek olyan konkrét társadalmi kérdésekkel foglalkoznak, amelyek több szövetségi közszolgálat (korábbi minisztérium) közötti koordinációt igényelnek. Ilyen területek például az egyenlő esélyek vagy a fenntartható fejlődés szakpolitikái. https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/services_publics_federaux_et_de_programmation (A letöltés dátuma: 2018.06.16.). Mint látjuk, ezek az új típusú szervek tulajdonképpen horizontális szakpolitikákért felelősek

¹⁶⁹ Arrêté Royal du 07 novembre 2000 publié le 18 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral http://www.etaamb.be/fr/arrete-royal-du-07-novembre-2000_n2000002106.html (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁷⁰ Lásd a 189. számú lábjegyzet magyarázatát.

¹⁷¹ l'arrêté royal du 29 octobre 2001 Art. 2. §1er. (2)

Az igazgató bizottság elnöke (N) tulajdonképpen a közigazgatási államtitkárnak megfelelő poszt új elnevezése; a szerv (SPF és SPP) igazgatásáért felel mind stratégiai, mind napi igazgatási ügyekben.

A főigazgató (N-1) a főigazgatóság élén áll, amely több igazgatóságot foglalhat magába.

Az igazgató (N-2) a vezetése alá tartozó szervezeti egység működéséért, a kitzűzött célok megvalósulásáért és a személyi állományért felelős.

A regionális igazgató (N-3) a decentralizált szolgálatokért felelős.¹⁷²

Egyéb, a nem szövetségi közigazgatás tipikus szervrendszerébe tartozó szerv-, illetve intézménytípusoknál más elnevezéssel – következésképpen eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező – további vezetői kategóriák léteznek. Az összes szövetségi szervtípus esetében az N-1 vezetői kategóriában a következő keret-funkciók, (munkakörök) található: i) személyzeti és szervezeti; ii) költségvetési és igazgatás-ellenőrzési; információs technológiai és kommunikációs; belső ellenőrzés (adott esetben). Ezekon túl a szervezeteknek további vezetői munkaköröket van lehetőségük felvenni organigrammjukba.

A 2001-es királyi dekrétum 4. cikke szerint, *a köztisztviselők kiválasztási rendszerére vonatkozó szabályok alkalmazandók a vezetők kiválasztására is.*

Az igazgatói bizottság elnöki (a közigazgatási államtitkárnak megfeleltethető poszt), az elnöki és az N-1-es vezetői posztra történő versenykiválasztásra történő jelentkezéshez a jelölteknek rendelkezniük kell egy „A” szinten hatályos kinevezéssel (ez a legmagasabb besorolási osztály vagy szint¹⁷³), vagy rendelkezniük kell azokkal a feltételekkel, amelyekkel részt vehetnének egy, az „A” osztályba történő felvételre jogosító versengő kiválasztásra. A jelölteknek rendelkezniük kell minimum 6 éves vezetői gyakorlattal, vagy legalább 10 éves - a poszt tekintetében - hasznos szakmai tapasztalattal. A menedzseri gyakorlat tekintetében mind a köz-, mind a magánszférabeli szervezeteknél megszerzett igazgatási tapasztalatot tekintetbe veszik.

A -2 és 03 szintű menedzseri posztokra történő versengő kiválasztáson való részvételhez a jelölteknek szintén „A” besorolási osztályban hatályos kinevezéssel kell rendelkezniük, vagy az oda történő kinevezéshez szükséges feltételekkel. Ha van hatályos kinevezésük, annak legalább 6 éves szolgálati idő óta fenn kell állnia, vagy legalább 10 éves, releváns szakmai tapasztalat szükséges.

A menedzseri funkciókra jelentkezőknek olyan kapcsolatépítési, szervezési és vezetési képességekkel, kompetenciákkal kell rendelkezniük, amelyek a megpályázott állás munkaköri leírásában és kompetenciaprofiljában szerepelnek. A királyi dekrétum a betöltendő vezetői posztok szintjei tekintetében pontosan meghatározza, hogy ki rendelkezik e munka-

¹⁷² https://fedweb.belgium.be/fr/parcours_de_carriere/mandataires/type_fonctions_a_mandats (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁷³ Az „A” szintre történő kiválasztás feltételeit – csakúgy, mint a többi szint tekintetében – részletes szabályok és módszertan rendezik; ez esetben egy, a hivatalos lapban, a Moniteur Belge-ben megjelent körlevél: Service Public Federal Personnel et Organisation [C – 2014/02039] 25 Avril 2014. — Circulaire n° 637 concernant l’accession au niveau A. Moniteur Belge 40245 https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/20140520_Circulaire_637_Omzendbrief.pdf (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

köri leírások és kompetenciaprofilok tartalmáról (például az igazgatóbizottság elnöke esetében a miniszter, stb.)

A benyújtott jelentkezések a Selor delegált munkatársához kerülnek, aki megvizsgálja, hogy a jelöltek rendelkeznek-e a jogszabályban meghatározott feltételekkel. A jóváhagyott, elfogadottnak minősített jelöltek informatikai alapú értékelő vizsgát tesznek, amely az általános menedzseri kompetenciákat méri, és a betölteni szándékozott poszt szintjéhez igazodik. Három szintet határoznak meg:

- 1) az első szint a 7-es és 6-os súlyozású osztályt;
- 2) a második szint az 5-ös és 4-es súlyozású osztályt;
- 3) a harmadik szint a többi súlyozású osztályt foglalja magába.

Ha egy jelöltnek nem sikerül az informatikai alapú írásbeli vizsga, akkor azon a szinten a vizsga letételétől számított 6 hónapon keresztül ki van zárva az újabb, azonos, vagy magasabb szintű vizsgákból. Ennek az a célja, hogy az így rendelkezésére álló fél éves időtartamot felkészülésére fordítsa. A sikeres vizsga érvényessége két évig tart; ez azt jelenti, hogy ezen időtartamon belül azonos vagy alacsonyabb szintű bármely állás tekintetében érvényes. Ez a mentesség érvényes az azonos vagy magasabb szintű vezetői pozíciót betöltőkre, vagy az arra várományosokra is.

Az informatikai alapú írásbelin sikeresen teljesítő jelöltek kiválasztási bizottság előtt jelennek meg szóbeli vizsgára. Ez - a megpályázott állás tekintetében releváns - esetmegoldásból áll. Ennek a vizsgarésznek az a célja, hogy a munkakör betöltéséhez szükséges speciális kompetenciákat és vezetői képességeket értékelje.

Mind az informatikai alapú, mind a szóbeli vizsga módszertanát a Selor határozza meg, és ellenőrzi alkalmazását.

A vizsgák eredményeinek, a jelöltek végzettségeinek, címeinek és érdemeinek összehasonlítása eredményeképpen a jelölteket csoportokba sorolják. Az „A – nagyon alkalmas”, a „B – alkalmas”, a „C – kevésbé alkalmas” a „D – nem alkalmas” csoportok kerülnek kialakítása. Az „A” és a „B” csoportokban a jelölteket rangsorolják.

A vizsgabizottságok összetétele pontosan meghatározott: i) a Selor delegáltjából, ii) egy külső menedzsment-szakemberből; iii) egy külső HR-szakemberből; iv) két olyan külső szakértőből, akik a betöltendő pozíció szempontjából releváns speciális tapasztalattal vagy ismerettel rendelkeznek; v) két, szövetségi közszolgálati vagy szövetségi programozási közszolgálati szervtől érkező köztisztviselőből (akik nem a kiválasztásban érintett szerv alkalmazottai) állnak. A jogszabály a bizottságok profiljának meghatározását – a betöltendő poszt szintjének függvényében – rendeli hozzá a különböző szintű közigazgatási felsővezetőkhez (így például az igazgatói bizottság elnöke esetében ez a döntési jog a minisztert illeti). A létrehozandó vizsgabizottság összetételéről a Selor munkatársa tájékoztatja a közszolgálatért felelős minisztert, aki az információkat azonnal továbbítja a kormányhoz. A testületnek 7 nap áll rendelkezésére, hogy kifogást emeljen. Amennyiben ez a helyzet áll elő, a közszolgálati miniszter – az érintett miniszter egyidejű tájékoztatása mellett – megküldi a teljes dossziét a miniszterek tanácsának. Ha miniszterek tanácsa a megküldött dossziében foglaltak alapján a kiválasztási bizottság valamely tagját elutasítja, a Selor új tagot jelöl. A vizsgabizottság csak abban az esetben folytathatja le a felvételi eljárást, ha i) a tagok többsége jelen van; ii) a jelenlévő tagok közül legalább kettő azonos anyanyelvű a

jelölttel (a belgiumi hivatalos nyelvek vonatkozásában a szabályozás az esélyegyenlőségi követelményekre is komoly gondot fordít); iii) a tagok mindegyik kategóriáját képviselik a bizottságban. Csak azok a bizottsági tagok vehetnek részt az „A-B-C-D” minősítési kategóriákba történő besorolásról szóló döntéshozatalban, illetve az „A-B” kategóriákban történő rangsor felállításában, akik az összes jelölt meghallgatásán jelen voltak. Tartózkodás nem lehetséges. Ha szavazategyenlőség áll elő, az elnök dönt. A jelöltek értesítik eredményeik kategóriájáról (A, B, C, vagy D), illetve amennyiben az A vagy a B kategóriába kerültek, a listán elfoglalt helyükről.

A vezetői poszt elnyerésének eredményét a Selor közli a jogszabályban meghatározott személlyel (például szövetségi közszolgálati szerv igazgatói bizottsági elnökének esetében a miniszterrel, a többi vezetői poszt esetében az igazgatói bizottság elnökével). Majd kiegészítő elbeszélgetés következik az „A – nagyon alkalmas” minősítésű csoportban végzett jelöltekkel. Ennek célja, hogy összehasonlítsák speciális *kompetenciáikat*, kapcsolatteremtő és vezetői képességeiket a meghirdetett vezetői álláshoz kapcsolódó *munkaköri leírás* és a *kompetenciaprofil összefüggésében*. Az elbeszélgetést – a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően – szintén a vezetői szintekhez igazodóan folytatja le a hatáskörrel rendelkező vezető (például az igazgatói bizottság elnöke esetében a miniszter, az alacsonyabb szintű vezetők esetében a megfelelő szintű potenciális jövőbeli felettes.) Minden interjúról jelentés készül, amelyet a kinevezési dossziéhoz csatolnak. A szabályozás részletességét bizonyítja, hogy a dekrétum még arról is rendelkezik, ki helyettesítheti például abban az esetben az igazgató bizottság elnökét, ha nem tud részt venni az elbeszélgetésen. Végül, ha az „A – nagyon megfelel” csoportot minden tagjával lefolytatták az interjúkat, az eljárás a „B – megfelel” csoport tagjaival folytatódik.

Az előzőekben bemutatott jogi szabályozás részletességéből, a különböző esélyegyenlőségi szempontokat kezelő rendelkezéseiből láthatjuk, hogy a szövetségi közszolgálat adminisztratív vezetőinek kiválasztása milyen kiemelt szerepet élvez a közszolgálatban.

4. A SZÖVETSÉGI KÖZSZOLGÁLATI VEZETŐKIVÁLASZTÁSI ELJÁRÁS HUMÁNERŐFORRÁS GAZDÁLKODÁSI SZEMPONTBÓL

A Selor évente több mint 100.000, a szövetségi közigazgatásban, illetve, egyre nagyobb mértékben, más állami szervnél vagy vállalatnál elhelyezkedni vagy előlépni kívánó jelöltet tesz fel.¹⁷⁴ Munkája nem az újonnan belépni kívánókra korlátozódik, hanem a belső előmenetelt, mobilitást megvalósítani kívánókat is értékeli; köztük a vezetőutánpótlást, a vezetői posztra aspiránsokat. Küldetése, hogy olyan eszközöket javasoljon, amelyek az integrált

¹⁷⁴ <http://client.selor.be/fr/notre-m%C3%A9thodologie/le-mod%C3%A8le-de-screening-de-selor/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

emberi erőforrás-gazdálkodási politika megvalósítását teszik lehetővé.^{175,176} Az a vezérszál, ami összeköti ezeket a szolgáltatásokat, a *tehetségek és a kompetenciák (ki)szűrése*. Ebből a célból a Selor moduláris alapon működő modellt fejlesztett ki, amely tudományos alapokon nyugszik.

Az integrált szűrő modell a jelentkezéssel kezdődik, amelynek feltételeit a Selor 0. számú modulja rögzíti. Míg a korábbiakban egy adott állásra történő jelentkezés feltételei minden esetben a végzettségeken alapultak, az utóbbi időben az „*Előzetesen megszerzett kompetenciák*” (CAA)¹⁷⁷ elnevezésű projekt keretében a Selor azoknak a jelölteknek kíván esélyt nyújtani, akik az állás betöltéséhez szükséges kompetenciákkal rendelkeznek, de nincs meg ehhez a megfelelő végzettségük. Elismerik azt a tényt, hogy az oktatási rendszerben eltulajdonított tudás nem az egyetlen tanulási forrás; hanem autodidakta módon is lehetőség van az önfejlesztésre, egyéb képzések is rendelkezésre állnak, továbbá a szakmai tapasztalat is jó tanító. A CAA-val így a Selor a tapasztalatot ismeri el, és e megoldás nagy előnye, hogy neki köszönhetően nagyobb számú - potenciálisan kiválasztásra alkalmas jelölt számára nyújt lehetőséget a jelentkezéshez. A 0. Modellben a jelentkezők így az előzetesen megszerzett kompetenciáikról tehetnek tanúbizonyságot. Itt az *információk és a feladatok kezelése* alapkompentenciák mérésére kerül sor. Az „A” szint tekintetében a *problémák elemzése, integrálása, megoldása* és a döntés képezik a szűrés tárgyát, míg a „B” és „C” szinteken az *információk feldolgozása, elemzése, a munka strukturálása és a problémamegoldás*.¹⁷⁸ Amennyiben a jelölt sikeresen szerepel, tanúsítványt és meghatározott évszámra mentességet kap e modul alól. Ekkor magasabb szintre léphet és az 1-es modullal folytathatja az eljárást. Ha megbukik a teszten, fejlesztenie kell magát, illetve egy vagy több kompetenciáját, mielőtt újra jelenkez(het)ne. A kompetenciákat *helyzetfelismerési teszttel* mérik, amelyben egy sor valós szakmai helyzettel és azokra történő reakciókkal szembesül. A jelölt értékeli a reakciókat és azt, hogy mennyire tartja azokat adekvátnak. Ezután absztrak érvelési képességét mérik, mégpedig több lehetséges kimenetelt tartalmazó teszttel. A Selor (BOSA) részletes tájékoztatást ad a jelentkezők számára a várható megmérettetésről; a különböző típusú mintateszteket és a megoldási kimeneteket is bemutatja az érintettek számára honlapján.¹⁷⁹

Az általános kompetenciák és a kognitív készségek értékelése az 1. Modulban történik. A szövetségi közigazgatás kompetencia-menedzsmentjét alkalmazzák annak érdekében, hogy egyértelműen meg lehessen határozni, milyen kompetenciák szükségesek a külön-

¹⁷⁵ Hazai vonatkozásban az integrált emberi erőforrás gazdálkodásról lásd: Szakács (2014)

¹⁷⁶ <https://client.selor.be/fr/notre-m%C3%A9thodologie/le-mod%C3%A8le-de-screening-de-selor/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁷⁷ Compétences Acquisées Antérieurement

¹⁷⁸ <https://client.selor.be/fr/notre-m%C3%A9thodologie/le-mod%C3%A8le-de-screening-de-selor/module-0/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁷⁹ <https://www.selor.be/fr/tests/tests-sur-pc/test-de-jugement-situationnel/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.) https://www.selor.be/media/727478/test_jugement_situationnel_feedback_fr.pdf (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

böző munkakörök számára.¹⁸⁰ Mivel a szövetségi közszolgálatok a Selort keresik meg, ha új alkalmazottakat kívánnak felvenni, a Selor ehhez a megközelítéshez igazította szűrőmodelljét. Az alapelgondolás szerint a Selor a jelölt alapkompenciát az általános szűrés során méri; így képet kap arról, hogy egy jelölt rendelkezik-e egy meghatározott szintig a szükséges közös (általános) kompetenciákkal. Ha ez a helyzet, mentességet kap. Ez esetben ez azt jelenti, hogy amikor egy azonos vagy alacsonyabb szintű állásra nyújtja be jelentkezését, már nem kell az általános teszten újból átesnie.

Az integrált szűrés utolsó részét a 2. Modul képezi, amelyben a hangsúly a munkakör számára szükséges speciális kompetenciák mérését célozza. Nagy előny, hogy az általános és a kulcskompetenciákat az előző modulokban már mérték. Ebben a fázisban tehát az időt és a figyelmet a kilátásba helyezett munkakörhöz szükséges alapvető kompetenciák értékelésére lehet fordítani, olyanokra, mint a *motiváció, a speciális tapasztalatok és képességek*. Ennek eredményeképpen a végén csak a legjobb pályázók jutnak álláshoz.

E szűrőmodell strukturált felépítése igen széleskörű felhasználást tesz lehetővé. Nem csupán azt, hogy a klasszikus állásokat feltöltsék, de például a belső munkaerőpiacon történő mozgások, csatlakozások, a nyertes pályázók listájához való hozzáférés, stb. tekintetében. Mindezek a csatornák lehetővé teszik, hogy a már a rendszerben lévő tehetségeket optimális helyen, formában alkalmazzák; amely mind a szervezetek, mind az ott alkalmazottak számára előnyt jelenthet. A modell arra is alkalmas, hogy a munkatársak számára karrier-orientációs szolgáltatást biztosítson oly módon, hogy a közszolgálatban már fellelhető tehetséget optimális módon alkalmazzák. Ez mind a szervezetek, mind a résztvevők számára előnyös. További előny, hogy a modell arra is felhasználható, hogy kimutassa, melyek a tesztelt munkatársak erős kompetenciái, és melyek azok, amelyeket még fejleszteniük kell. Az integrált szűrőmodell minden szakasza, modulja végén a jelölt minősítő és fejlesztési orientációs visszajelzést kap. Az értékelő jelentés minden kompetencia tekintetében pontosan meghatározza, mely területen ütöképes és mely területeken van szükség fejlesztésre.¹⁸¹

5. AZ ELJÁRÁS TOVÁBBI (TECHNIKAI) RÉSZLETEI

Az előző részekben bemutatott jogi szabályozás, majd a Selor és a toborzó szerv eljárásának, módszereinek bemutatása után a kiválasztási eljárás néhány további, elsősorban technikai elemére térünk ki a következőkben.

A vezetői posztok nagy része esetében csak a nagyon speciális portfólióval rendelkező, illetve annak megfelelő jelöltek jöhetnek szóba. Ennek igazolására a jelentkezőnek először

¹⁸⁰ https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/collaborateurs/gestion_des_competences/#.UzP6zM6PqLo (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁸¹ <http://client.selor.be/fr/notre-méthodologie/le-modèle-de-screening-de-selor/feed-back/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

is létre kell hoznia egy személyes profilt;¹⁸² ide kell feltöltenie a mester szintű diplomáját, vagy az „A” besorolási osztály valamely munkakörébe szóló kinevezési dokumentumát (mivel az „A” besorolási osztályba ez feltétel), továbbá elektronikus önéletrajzát. Ezek után minden alkalommal, amikor a jelölt valamely menedzseri funkcióra jelentkezik, további – kiválasztásonként esetleg változó – rubrikákat kell a megfelelő adatokkal kitöltenie. Ezek az adatok kiválasztásonként változóak lehetnek és a posztra történő jelentkezés feltételeihez igazodnak. Az elektronikus felület kitöltése során a vezetői tapasztalatokat, továbbá az állás szempontjából releváns tapasztalatokat is fel kell tölteni. A tapasztalati évekre vonatkozó információk kellő megadása és mentése után lehet érvényesíteni a jelentkezést, amely jogosít a kiválasztási eljárásban való részvételre. A megadott információkat a nyilvántartásba vétel határidejéig lehet módosítani egy külön funkcióval.

Érdekesség, hogy a Selor jelentkezők számára készített tájékoztatója külön felhívja a figyelmet arra, hogy pontosan töltsék ki az elektronikus önéletrajzot és a speciális adatokat tartalmazó rubrikákat, valamint kiemeli az őszinteség követelményét; jelesül azt, hogy a jelölt ne csúsztasson a szakmai tapasztalatára vonatkozóan, mivel a pályázati feltételek megfogalmazásának célja, hogy mindenki számára egyenlő esélyeket biztosítsanak; ezért kivételt egyetlen esetben sem tehetnek. Hangsúlyozzák az őszinteséget, egyrészt a szakmai tapasztalat időtartamát (a pályázatban meghatározott gyakorlati időnél kevesebbet semmilyen körülmények között nem fogadhatnak el), másrészt a szakmai tapasztalat leírását illetően is. Hangsúlyozzák a teljességet, korrektséget, túlzások kerülését, mivel nagy tapasztalattal rendelkező szakembereik azonnal észlelik, ha valaki csúszós terepre téved.¹⁸³ Minden, a jelentkezőre vonatkozó információt fontosnak értékelnek, különösen a szakmai tapasztalatra vonatkozót, mert alapvetően ezek alapján dől el, hogy a jelölt szóba jön-e az alkalmazás tekintetében. Minden alkalmazáshoz kapcsolódóan igazolást kérnek a feltüntetett tapasztalatról; így minden korábban betöltött állás, munkakör vonatkozásában részletesen be kell mutatni, hogy a jelentkező milyen feladatok ellátásáért volt felelős, mivel ezen információk alapján értékelik munkatapasztalatát. A tartalmi kérdések mellett, a jelentkezés formai követelményei vonatkozásában a világos fogalmazásra, a kódolt nyelvezet, a túl hosszú „regények” gyártásának elkerülésére; a szövegezés pontosságára, a speciális kifejezések kerülésére hívják fel a figyelmet. Azt viszont a jelentkező dönti el, hogy ennek elősegítése érdekében milyen terjedelmű szöveget talál a legalkalmasabbnak a bemutatkozáshoz. A Selor szerint „Ne feledje a szabályt: 1 mondat túl rövid, 1 oldal túl hosszú.”

Mint a korábbiakban bemutattuk, a vezetői posztokra történő kiválasztási eljárás a következő - párhuzamos - szakaszokból áll:

- az online önéletrajz és a speciális, kitöltött adattartalmak megvizsgálásából, szűrésből,
- a számítógépes selejtező értékelésből és
- a szóbeli vizsgából.

Egységes megközelítés nyújt garanciát az eljárás minőségére és hatékonyságára, valamint egyben biztosítja a jelöltek esélyegyenlőségét.

¹⁸² Franciául: „Mon Selor”/flamandul „Mijn Selor”.

¹⁸³ <http://www.selor.be/fr/proc%C3%A9dures/top-managers/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)



A Selor először ellenőrzi, hogy a jelöltek megfelelnek-e az általános és különös részvételi feltételeknek. Ez az előszelekció kizárólagosan az online önéletrajzban foglalt (a diplomára és a kinevezési okmányra vonatkozó) információkon, valamint a betölteni kívánt pozícióra vonatkozó specifikus adatokon (a tapasztalat értékelésén) alapszik. A jelölt a „Mon Selor” felületén keresztül kap tájékoztatást jelentkezése elemzésének eredményéről. Amennyiben megfelel a részvételi feltételeknek, a jelölt értesítést kap a „Mon Selor”-on keresztül, amelyben arról tájékoztatják, hogy milyen időpontokban jelenhet meg az informatikai értékelésre. Az informatikai értékelés selejtező jellegű. A folyamatban az általános menedzsment kompetenciákat mérik. A teszt a betöltendő funkció szintjéhez igazodik. A funkciók három szintjét határozzák meg (mint láttuk a királyi dekrétum által meghatározottan). Ezek: 1) - a 7. és 6. osztályokba tartozókat magába foglaló szint; 2) - az 5. és 4. osztályokba tartozókat magába foglaló szint; 3) – az 1., 2. és 3. osztályokba tartozókat magába foglaló szint. Ha a jelölt elbukik ezen a vizsgán, 6 hónapig nem vehet részt azonos vagy magasabb szintű informatikai értékelésen. Ezt „fejlesztési puffernek”, fejlesztési időszaknak hívják, mivel ezt az időintervallumot a sikertelen jelölt kompetenciái fejlesztésére használhatja fel. Akkor jelentkezhet újra, ha a kizárási időszaka lejárt az új, megcélzott kiválasztási eljárás regisztrációs határideje előtt. Ha sikerül az informatikai értékelés, egy 2 évre érvényes mentességet kap az azonos vagy alacsonyabb szintű, mindenféle informatikai felmérés alól. Ez azt jelenti, hogy ezt a típusú értékelést nem kell újból elvégeznie, ha egy másik azonos vagy alacsonyabb szintű állásra pályázik, amennyiben a felmentése még érvényes azon kiválasztási eljárásra való regisztráció határidejéig, amelyen részt szeretne venni. Ha a jelölt már vezetői pozícióban kinevezéssel rendelkezik, mentesül a számítógépes felmérés alól, amennyiben az általa betöltött funkció szintje egyenértékű vagy magasabb, mint a megpályázni szándékozott. Ezek a *számítógépes felmérések* körülbelül 4 órát vesznek igénybe és Brüsszelben, a Selor-nál zajlanak. Az eredményekről a jelöltek a „Mon Selor”-on keresztül kapnak értesítést.

Ha a jelölt sikerrel járt az informatikai felmérésen, tájékoztatást kap a „Mon Selor” felületén, amelyben közlik vele azokat az időpontokat, amelyekeken megjelenhet a szóbeli vizsgára. A vezetők kiválasztásához a Selor minden esetben kiválasztási bizottságot hoz létre, amely a különböző szektorok szakértőiből áll. A bizottság a számítógépes vizsga után még versenyben lévő jelöltekkel találkozik. A szóbeli vizsga két részből áll: egy esettanulmányból és egy elbeszélgetésből. Egy gyakorlati esetből kiindulva, a bizottság értékeli a jelöltnak a menedzsment funkciók gyakorlásához szükséges készségeit. Ezek után, egy elbeszélgetés során a bizottság a funkció gyakorlásához szükséges speciális kompetenciákat értékeli. A jelöltnak a gyakorlati esettanulmány előkészítéséhez meghatározott idő áll rendelkezésére. Összességében, a *szóbeli vizsga* körülbelül *három óra időtartamú*. A Selor tájékoztatója nyomatékosan felhívja a jelöltek figyelmét arra, hogy rendkívül fontos, hogy komolyan (fel) készüljenek a szóbeli fordulóra és informálódjanak arról a szervezetről, amelynek állására pályáznak. Szintén fontos, hogy képben legyenek a közszolgálat sajátosságait illetően. Minden kompetencia, amelyet a szóbeli vizsga napján értékelnek, a munkakör leírásában szerepel a „Profil” rubrikában. A szóbeli vizsga végén, a címek (a végzettségekről, stb. szóló dokumentáció) és érdemek összehasonlítása után a jelölteket rangsorolják. A Selor irányítja a rangsor felállítását, csak a „nagyon alkalmas” és az „alkalmas” értékelést elért



jelöltek folytathatják az eljárást. A szóbeli vizsga eredményét szintén a „Mon Selor”-on keresztül közlik velük.

Amint felállítják a rangsort, a Selor átteszi az aktát ahhoz a szervezethez, amely, mint jövőbeli munkáltató, a kinevezési hatáskörrel rendelkezik. Ez a szervezet kiegészítő elbeszélgetést szervez azokkal, akiket a felvételi bizottság „nagyon alkalmas” vagy „alkalmas” értékeléssel látott el. Ennek az interjúnak az a célja, hogy a *specifikus kompetenciákat*, az *interperszonális készségeket* és a *vezetői képességeket* összevesse a munkaköri leírással. Az interjú alapján az illetékes testület vagy vezető kiválasztja azt a jelöltet, akit végül fel kíván venni.¹⁸⁴

A maximum 6 évre szóló kinevezés időtartama alatt a vezetőt évente értékeli az általa, mandátuma elején bemutatott menedzsment-terve alapján. 6 év után és pozitív értékelés esetén a kinevezés megújítható.¹⁸⁵ A menedzsment terv megvalósulásának folyamatát egyébként évente értékeli, amelyben fontos szerep jut a vezetők önértékelésének. Ennek keretében stratégiai és operációs szempontok szerint csoportosítják a vezető tevékenységeit (projektjeit); meghatározott szempontok alapján folyik az értékelés.

6. TOVÁBBI SZOLGÁLTATÁSOK A VEZETŐKIVÁLASZTÁSHOZ KAPCSOLÓDÓAN

„Potenciális képességek” címszó alatt a Selor eltérő kompetencia tesztek végző különböző célcsoportok részére a karrierfejlődés meghatározásának szolgálatában; amely mind a vezető kiválasztáshoz, mind a vezetőutánpótlás biztosításához kapcsolódik. E tesztek között találhatjuk a „Potenciális vezetők”¹⁸⁶ számára szólót. Ez a fejlesztési központ informatikai alapon végzett tesztekkel áll, amelyek gyors információt szolgáltatnak a szervezetek részére kifejezetten a középszintű posztok tekintetében munkatársakról.

Az elvégezhető tesztek között megtaláljuk a *postafiók gyakorlatot, 187 a helyzetértéke-*

¹⁸⁴ <http://www.selor.be/fr/proc%C3%A9dures/top-managers/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁸⁵ https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/strategie/evaluation_plan_management (A letöltés dátuma: 2018.06.16.) <https://fedweb.belgium.be/fr/content/bepan-rencontre-au-tour-des-contrats-d%E2%80%99administration> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁸⁶ <http://client.selor.be/fr/nos-produits/evaluez-le-potentiel-de-vos-collaborateurs/potential-skills/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁸⁷ L'exercice du bac à courrier. Erre a jól ismert, klasszikus tesztre a kiválasztás első szakaszában, az általános tesztek körében kerül sor. A híres „postafiók-edzés” manapság abból áll, hogy egy elektronikus postafiók tartalmát kell feldolgozni, amely egész sor e-mailt tartalmaz. A tesztelt jelölt feladata, hogy ezeket az üzeneteket a lehető legrövidebb idő alatt kezelje oly módon, hogy meghatározza a sorrendet, a prioritásokat, szétválogassa a leveleket. Az e-mailek feldolgozásának módja képet ad a jelölt készségeiről. Például mérhetik az „elemzés” készséget. Ha ez a jelölt egyik erős készsége, akkor kritikus szemmel rendezheti az információkat, kiszűrheti a hibákat, a hiányos adatokat. A teszt végén a számítógép kiszámítja a jelölt tevékenysége alapján pontszámát.

lési tesztet és az elvont érvelési képességek tesztjeit. Egyébiránt számos PC-n végzett tesztípust alkalmaz a Selor, így - a munkakör függvényében - mérhetik az elvont érvelési képességeket, a postakezelést, a szituáció-értékelést, a numerikus érvelési képességet, a szóbeli érvelési képességet, az igazgatási/vezetési alkalmasságot, a tervezési feladatokra való alkalmasságot, a technikai kompetenciákat, a személyes jellemzőket; térbeli eligazodást, technikai ismereteket, informatizált nyelvi tesztet, vagy a biztonsági szektor tekintetében releváns tesztet végeznek.¹⁸⁸ A Selor a készségek méréséhez végzett tesztekre való felkészüléshez mintákat tesz közzé honlapján; csakúgy, mint az eljárásokról, amelyek keretében mindezek megrendezésre kerülnek.¹⁸⁹ A szervezetek számára ez a fejlesztési központ gyors módja annak, hogy beazonosítsák és fejlesszék a házon belüli tehetségeket a vezetői szerepek betöltéséhez.

Figyelemre méltó a belga szövetségi közszolgálatban az a kezdeményezés, amely egy 2012-es királyi dekrétumban rendelkezéseihez kapcsolódik, bár a program indítása évekkel megelőzte a jogszabály megjelenését. A dekrétum olyan intézkedések bevezetéséről rendelkezett, amelyek elősegítik a női vezetők arányának növelését a közszolgálatban. A program címe árulkodó: Csúcs/Top készségek; tehetséges nők keresése vezetői pozíciókra. 2008-ban, még a királyi dekrétum megszületését jócskán megelőzve indított a Selor egy olyan programot, amelynek célja, hogy a nők menedzsment kompetenciáit javítsa. Azon nők részére indult a program, akik ugyan vezetői ambíciókkal rendelkeznek, de személyes (belső, esetleg környezetükből adódó) vagy szervezeti okokból tétováznak. A cél, hogy a nőket segítsék abban, hogy felismerjék képességeiket, tisztában legyenek kompetenciáikkal, reálisan fel tudják mérni azokat; és esetleges kishitűségük, gátlásaik ne akadályozzák őket a vezetői ambíciók érvényre juttatásában. Két külön alprogram keretében, középvezetői és felsővezetői törekvéseikben támogatják a köztisztviselő nőket kompetenciáik beazonosításában, illetve fejlesztésében. A jelöltnek az értékelő központban történő megmérettetésének eredményéről a foglalkoztató szervezet elemző, értékelő, összefoglaló mérleget kap, míg az érintett köztisztviselő nő számára a visszajelzés kiemeli magas szintű kompetenciáit, illetve fejlődési lehetőségeit. Ennek célja, hogy ösztönzést nyújtson számára a magas szintű pozíció megpályázására. Míg 2010-ben a vezetők csupán 15%-a volt nő a szövetségi közszolgálatban,¹⁹⁰ addigra 2015 februárjáig 36 topmenedzseri állást töltöttek be, és ebből 15 nő kapott mandátumot.¹⁹¹ A 2014-es év számaival tekintve 20 vezetői pozícióból 9-et nők töltöttek be. A Selor minden évben megszervezi a TopSkills projektet. 7 év alatt a nők aránya a mandátumos pozíciókban fele arányban növekedett; 15,75%-ról

¹⁸⁸ <http://www.selor.be/fr/tests/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁸⁹ <http://www.selor.be/fr/tests/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.) és <http://www.selor.be/fr/procédures/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

¹⁹⁰ A program létrehozását indukáló problémáról és az elért eredményekről; lásd: Berger. 2010

¹⁹¹ 2013-ban 500-an jelentkeztek a programra, egy bizottság 80 nőt választott ki közülük a szűrésre. További információk a program tartalmáról és eredményeiről: <http://client.selor.be/fr/nos-produits/evaluez-le-potentiel-de-vos-collaborateurs/top-skills/> (A letöltés dátuma : 2018.06.16.)

23,71%-ra.¹⁹² A nők reprezentációja szintén felével nőtt a vezetőutánpótlásban, az A3, A4 és A5 szinteken: a 2007-es 22,61%-ról, a 2014-es 33,16% -ra.¹⁹³ Ugyanakkor 2013-ban a szövetségi közszolgálatban 6 vezetőből még mindig csak 1 volt nő; ezért - a korábbi tapasztalatok elemzése alapján - a Selor megújította a TopSkills programot. A középvezetői kompetenciák körében - a valós kiválasztási eljárás folyamatát követve - jelenleg a következőket mérik: *információelemzés; információ-feldolgozás; tanácsadás; munkatársak motiválása, fejlesztése, szervezés.*¹⁹⁴

7. ÖSSZEFOGLALÁS

A Belga Királyságban, lévén föderális állam több kormányzattal, több közszolgálat is működik. A közszolgálatok működése speciális közjogi szabályozások alá esik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szabályozás és a gyakorlat eltérései mellett vannak olyan rendelkezések, amelyek minden belga köztisztviselőre vonatkoznak. Röviden összefoglalva a belga közszolgálati kiválasztás és vezető kiválasztás rendszerét: a Belga Királyságban a közszolgálati alkalmazottak nagyobb része továbbra is karrierrendszerben kerül foglalkoztatásra, és ennek megfelelően a kiválasztás is ehhez igazodó. Azonban a közszolgálatba történő bejutás módja ma már a betöltendő poszt/munkakör függvénye. A nem vezetői beosztású köztisztviselők toborzása és kiválasztása határozatlan időre történik, és az összes közszolgálatra (szövetségi, regionális, stb.) vonatkozóan részleteiben szabályozott az eljárás. A belga kormányzatok a Selor, mint központi toborzási ügynökség szolgáltatásait veszik igénybe; versengő megmérettetést alkalmaznak továbbra is, amely azonban más, mint a korábbi klasszikus versenyvizsga. A kiválasztás tartalma a végzettségi szintekhez igazodóan különböző; és a vizsgán sikerrel teljesítők elosztása a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. A Selor a kompetenciaalapú toborzásra épülő munkaerő-felvételi profilokat alkalmaz. Az egymásra épülő részekből álló vizsga-eljárás a nem vezetők és a középvezetők részére hasonló; a Selor ellenőrzi az állás betöltéséhez megkívánt végzettség, szakmai tapasztalat birtoklását, majd informatikai alapú kompetencia-teszteket, személyes interjúkat folytat le. A legsikeresebbekkel a majdani foglalkoztató szerv további személyes elbeszélgetéseket folytat, és mindezek alapján dönt a kiválasztott személy(ek) alkalmazásáról. Meghatározott munkaköröket meghirdetnek a közigazgatáson kívülről érkező jelöltek számára is; elsősorban a legfelsőbb szintű adminisztratív állomány, a főtisztviselők esetében jelentős ez az újdonság. Továbbá (miután az a törekvés megbukott, hogy a végzettségi követelményeket általánosan váltsák fel a kompetenciák követelményeivel), bizonyos munkakörök tekintetében a speciális képességeket, kompetenciákat birtoklók, vagy a hiányszakmák képviselői, hiányzó végzettségüket kiválthatják speciális kompetenciák birtoklásával. A fogyatékkal élő

¹⁹² Az OECD 2012-es adatai szerint a belga szövetségi közszolgálat személyi állományának 52,7%-a nő, míg a közép- és felsővezetői pozíciókban arányuk 42,5%. – OECD, 2012

¹⁹³ Selor, 2015

¹⁹⁴ <https://www.selor.be/fr/emplois/job/?jobcode=CFG13021> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)



jelöltek előnyt élveznek a toborzás és a kiválasztás terén, és általános célkitűzés, hogy az összes közszolgálati munkaerő 3%-os foglalkoztatási arányát éri el. Speciális előkészítő programok állnak rendelkezésre a vezetői, felsővezetői szinteken alulreprezentált nők aránya növelésének támogatására is.¹⁹⁵

FELHASZNÁLT IRODALOM

Berger, Solange (2010): Managers et „manageuses” LaLibre.be 31 janvier 2010 <http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/managers-et-manageuses-51b8b630e4b0de6db-9b9eb33> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

Brans, Marleen – Hondeghem, Annie (2005): Competency Frameworks in the Belgian Governments: Causes, Construction and Contents. *Public Administration*, 83 (4), 823-837.

Bourgault, Jacques – Van Dorpe, Karolien (2013): Les réformes managériales, les marchés bureaucratiques (public service bargains) et l'identité des hauts fonctionnaires. *Revue Internationale des Sciences Administratives*.2013/1 (Vol. 79) 54-74.

Bourgault, Jacques – Van Dorpe, Karolien (2011): Has the NPM changed the face of the senior civil service? *European Consortium for Political Research*. 1-32.

Durviaux, Ann Lawrence (2010): l'Université de Liege. *Droit de la fonction publique*. La seconde partie. Liege. l'Université de Liege. 1-73.

Hondeghem, Annie (2009) *The National Civil Service in Belgium*. https://www.researchgate.net/publication/290763073_The_national_civil_service_in_Belgium (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

Hondeghem, Annie – Horton, Sylvia – Scheepers, Sarah (2005): Modèles de gestion des competences en Europe. *Revue française d'administration publique*, 2005/4 no116. 561-576.

Hondeghem, Annie – Parys, M. (2002): Competency Management in Belgium: The Flemish and Federal Governments on the Move. In: Horton, Sylvia. – Hondeghem, Annie – Farnham David (szerk.): *Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme*. Amsterdam, International Institute of Administrative Sciences. 49-64.

¹⁹⁵ OECD, 2012



OECD (2012): Human Resources Management Country Profiles Belgium. <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Belgium.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

OECD (2007): OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium, Brussels-Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Op de beek, Sophie – Hondeghem, Annie (2010): Competency Management in the Belgian federal Government. Leuven. Katholieke Universiteit Leuven 2010. 1-24

Pelgrims, Christoph (2005): Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie”, In Hondeghem, Annie – Depré R. (Red.) (2005) De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid, Vanden Broele, Brugge.

Quertainmont, Philippe (2010): Un regard rétrospectif sur la réforme Copernic, au travers des arrêts du Conseil d'Etat. Pyramides. Revue de Centre d'Études et de Recherche en Administration Publique. 20/2010 213-234.

Renders, David (2006): Belgique: la nomination des grands commis de l'État. Revue générale de droit. Éditions Wilson & Lafleur, inc. Volume 36, numéro 4, 2006. 709–737.

Szakács Gábor (2014): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. Budapest, Magyar Közlöny- Lap és Könyvkiadó

JOGSZABÁLYOK, POLITIKAI NYILATKOZATOK, BESZÁMOLÓK

Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation - Koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/2001-10-29%20KB_AR_management_SPFFOD_SPPPOD.pdf (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)

Selor (2015): Selor se retourne sur l'année 2014: la valorisation du talent interne est clairement une tendance

<http://www.selor.be/fr/nouvelles/2015/03/selor-se-retourne-sur-l%E2%80%99ann%C3%A9e-2014-la-valorisation-du-talent-interne-est-clairement-une-tendance/> (A letöltés dátuma: 2018.06.16.)





*MÓRÉ MARIANN: ÉSZTORSZÁG VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

Az Észt Köztársaság (továbbiakban: Észtország) a szovjet - skandináv - középkori hanzaváros sajátos keveréke, amelynek hatása mind társadalmilag, mind kulturálisan érezhető és látható a hétköznapi jelenében is. Az utóbbi évtized és a mai Észtország társadalmát az Európai Unió és Skandinávia felé fordulás és a szovjet örökség teljes elutasítása határozza meg amellet, hogy jelentős az orosz kisebbség. Erősségeik a digitális kormányzással is támogatott átláthatóság, az egyéni és társadalmi felelősségvállalás és a bizalom. Minden területen következetesen hajtják végre a stratégiákat, a kitűzött célokhoz rendelt fejlesztések tevékenységeit.¹⁹⁶

A mai Észtország területének első lakói körülbelül 11 000 évvel ezelőtt jelenhettek meg. Ezt követően megszakítás nélkül létező települések és kultúrák nyomai lelhetők fel, ezért tartják az észteket Európa egyik leghosszabb történelmü népének.¹⁹⁷ Észtország területét a 13. században dán és német keresztes lovagok hódították meg. Az észtek hiába kerültek később svéd, majd 1710-től az Orosz Birodalom uralma alá a balti német nemesek befolyása egészen az észt független állam kikiáltásig, 1918. február 24-ig tartott.¹⁹⁸ A 19. század elején kezdődő nemzeti ébredési időszak az észtek általános létviszonyainak és oktatási helyzetének gyors javulását vonta maga után a saját nyelvű kulturális környezet kialakulásával. Az első világháborút közvetlenül megelőző időszakban Észtországnak közel egymillió fős lakossága volt, ennek kb. 90%-a vallotta észt nemzetiségűnek magát, közel 200 000 észt a határokon túl élt.¹⁹⁹ A balti német kulturális és protestáns-lutheránus vallási befolyás előnyös hatásainak tulajdonítják az észtek napjainkban is tapasztalható protestáns munkamorálját, a magas iskolázottsági szintet és az egész életen át tartó tanulási hajlandóságukat.

Az első világháborút követően kikiáltották az Észt Köztársaságot. A függetlenség kinyilvánítása után egy sikeres kétéves függetlenségi háború következett, először a német majd a szovjet csapatokkal szemben, amit a Tartu Békeszerződés zárt le 1920. február 02-án. Az észt függetlenség első szakasza 1920-tól 1940-ig tartott.²⁰⁰ Ebben az időszakban Észtország sikeresen építette ki nemzetállamát. A 20 évig tartó függetlenség során átszervezték a gazdaságot, kialakították az állami kormányzati szerveket és a saját nyelvű kultúra, oktatás és tudomány feltételeit. Még 1920-ban megalapították a Belügyi Biztonsági Szolgálatot (ma Kaitsepolitseiamet, KAPO). 1940-ben a Szovjetunió elfoglalta az országot, majd röviddel ezután német megszállás kezdődött és tartott 1941-1944 között. A szovjet erők 1944 őszén foglalták vissza Észtországot. Észtok ezrei menekültek el (becslések szerint 80 000 ember, az oktatás, a kultúra, a tudomány és politika szakembereinek többsége) az országból, főként Finnországba és Svédországba. A maradék közül tömegeket deportáltak Szibériába. Észtország - hasonlóan Lettországhoz és Litvániához - a szovjet megszállás alatt, megőrizte nemzeti identitását, amiben nagy szerep tulajdonítható az észt nyelvnek,

¹⁹⁶ Simon, 2015

¹⁹⁷ Simon, 2015

¹⁹⁸ Molnár, 2017

¹⁹⁹ Simon, 2015

²⁰⁰ Molnár, 2017

ami a nemzeti ellenállási gondolat szimbóluma és hordozója volt. Sikerült megőrizniük az észti nyelvű oktatási struktúrát is.

Az Észti Köztársaság függetlenségének újbóli kikiáltása 1991-ben történt meg.²⁰¹ A rendszerváltás idején Észtország nehéz helyzetből indult. Kedvezőtlen demográfiai adottságok, súlyos belső etnikai problémák jellemezték, a modern nemzetállami működéshez szükséges intézmények kiépítettsége - és megfelelően képzett államigazgatási szakemberek - nélkül kezdte a poszt-socialista időszakot. Az 1990 utáni gazdasági fejlődésben recesszió jellemezte a változások első szakaszát magas inflációval (hiperinfláció). A függetlenné válás szinte összeomlással fenyegette az országot, de az átalakulási folyamat során választott és következetesen végrehajtott észti gazdaságpolitikai stratégia történetileg sikeresnek ítéelhető. Az Észtország által követett neoliberális átalakulási receptben egyszerre indult stabilizáció, liberalizáció, intézményi átalakulás és privatizáció.²⁰²

Az Észti Köztársaság 1998-tól 2004-ig az Európai Unió (EU) társult tagja, majd 2004. május 01-től az EU teljes jogú tagja. 2004-től tagja az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének (NATO). 2006-ban ratifikálta az EU-alkotmányt, 2008-ban pedig az EU működési kereteit megreformáló Lisszaboni Szerződést.²⁰³

Észtország területe megközelítőleg fele Magyarországnak, 45 228 km², lakossága 1,316 millió fő (2017. január).²⁰⁴ Az ország speciális geopolitikai helyzete folyamatosan kihívás elé állítja az észti államiséget (függetlenséget) fenntartani (megvédeni) hivatott szervezeteket.²⁰⁵ Az észtek aránya 68,8%, az orosz kisebbség aránya jelentős, 25%.²⁰⁶ Az oroszok lakosságát a II. Világháborút követően a szovjet vezetés telepítette Észtországba, amelynek részben gazdasági okai voltak. Az ország a háborús veszteségek, a nyugatra menekülés és a deportálások következtében lakosságának több mint 20%-át elvesztette. A kedvező földrajzi elhelyezkedésnek köszönhetően intenzív ipari fejlesztés indult be az országban, amelyhez szükség volt a megfelelő munkaerőre. A szovjet fennhatóság az észtek nemzeti identitásának felszámolását és egy egységes, oroszul beszélő szovjet társadalom kialakítását célozta meg. A betelepítések célterületei az észti városok voltak. Az ország függetlenné válását követően, több mint 100 000 orosz hagyta el az országot, azonban jelentősebb volt azok létszáma, akik maradtak. Korábbi kiváltságos helyzetük a visszajára fordult. Az oroszok egy része megfelelt az észti állampolgárság feltételeinek és észti állampolgár lett, egy másik része, szintén Észtországban maradt, viszont orosz állampolgárságot kapott. A lakosság 6%-át kitevő csoportba azok sorolhatók, akik nem kértek vagy nem is kaphattak észti vagy orosz állampolgárságot, hontalanok.²⁰⁷

Napjainkban Észtország a nemzetközi sajtó keresztüzében áll. Az „észti csoda” a di-

²⁰¹ Simon, 2015

²⁰² Simon, 2015

²⁰³ MTI, 2017

²⁰⁴ <http://www.stat.ee/en> (A letöltés dátuma: 2017.11.07.)

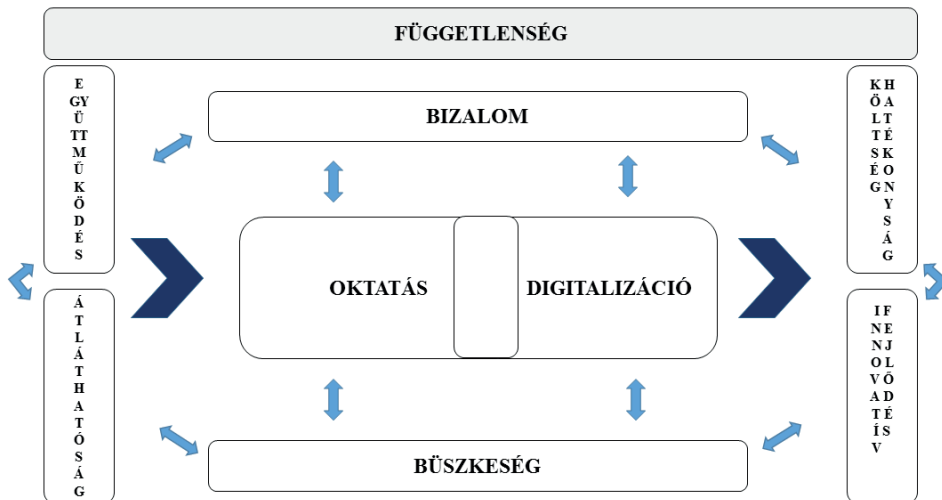
²⁰⁵ MTI, 2017

²⁰⁶ <http://www.stat.ee/34278?highlight=ethnic> (A letöltés dátuma: 2017.04.18.)

²⁰⁷ Molnár, 2017

namikus gazdasági növekedése mellett az e-government, az e-közigazgatás, a digitális állampolgárság területén szolgál példaként az ezen a területeken a „követők” mezőnyében elhelyezkedő országoknak (például Magyarország).²⁰⁸ Az egyik legfrissebb fejlesztés Észtország „digitális nagykövetsége”-ihez kapcsolódik. A cél, hogy az ország működése szempontjából esszenciális adatokat külföldi országok szerverein is tárolják. Elsőként Luxemburgban létesült ilyen észt állam által felügyelt szerverpark, ahol a tíz kiemelt adatbázis közt vannak például az Észt Államkincstár információi, a nyugdíjbiztosítás nyilvántartása, a cég és népeség-nyilvántartások, a kataszter és személyazonosító okmányok adatbázisai.²⁰⁹

A közszolgálat működésének megértéséhez érdemes áttekintenünk azokat a társadalmi-gazdasági jellemzőket, amelyek az ország mozzgórugói, ebben segít az 1. ábra.



1. ábra: Az észt sikerek magyarázó modellje

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A modell elemeinek részletes bemutatása:

Függetlenség

A függetlenség megtartása az észték számára elsődleges prioritással bír. A NATO és EU csatlakozás fokozta az Oroszországi Föderációból jövő befolyásoló hatások intenzitását. Ennek a folyamatnak egy meghatározó mozzanata a 2007-ben lezajlott „Bronz Éjszaka” és az azt követő események. Egy szovjet katonát ábrázoló bronz szobrot és az alatta lévő második világháborús maradványokat helyezték át Tallinn központjából a Tallinni Katonai

²⁰⁸ eGov Hírlevél 2016

²⁰⁹ First „data embassy” to open in Luxemburg, 2017

Temetőbe. Az oroszok kisebbség két napos agresszív demonstrációval, fosztogatással, gyújtogatással reagált, amit a rendőrség az önkéntes segítőkkel egy napon belül felszámolt. Ezt követte a masszív, közel kéthetes kibertámadás. A parlament, az Elnök és a Miniszterelnök, napilapok, bankok és telefontársaságok rendszereit és oldalait is érték támadások. Ez volt az első alkalom, hogy egy ország nemzeti biztonságát direkt módon fenyegették kibertámadáson keresztül. A bronz éjszaka sokként érte az országot, és ahogy Molnár is kiemeli²¹⁰ ennek hatására történt néhány fontos változás Észtországban. Az észt társadalom és politikai vezetés komoly erőforrásokat mozgósított annak érdekében, hogy kezelje az észt és orosz etnikum egymáshoz való viszonyulásának kérdéskörét, ugyanakkor a bizonyítottan oroszországi fenyegetés összekovácsolta a társadalom többségét. Az ország és a szervezetek védelmi képességét fokozó fejlesztés, szervezeti átalakítás történt.²¹¹

Kutatási, mérési eredmények, nemzetközi ajánlások figyelembevétele

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 2010-ben vette fel Észtországot soraiba. Az első Országjelentés 2011-ben látott napvilágot. A jelentés ajánlásaira alapozva alkották meg és hajtják végre a stratégiákat a társadalom és gazdaság különböző szegmenseiben.²¹²

Együttműködés

Az oktatás és az információs társadalom fejlesztésének prioritása az együttműködés jegyében intézményi oldalról is támogatott. Együttműködés jellemzi a stratégiák megalkotását és a megakadályozott folyamatok továbbfejlesztéséhez szükséges beavatkozásokat.²¹³ A lakosság 26%-a vesz részt önkéntes tevékenységben (hazánkban ez 8%), ami az európai átlaghoz (32%) közeli érték. Ez azért fontos adat, mert a posztszovjet társadalmak egyik nagy kihívása a családon kívüli, a mindenkori hatalom által előírt kereteket felírva a közönségek újraépítése. Erre tudatos központi törekvések is vannak.²¹⁴

Átláthatóság

Erős protestáns munkaetika jellemzi az észt nemzetet, amitől a korrupció eleve távol áll. Tagadhatatlanul jelen van az ismeretségi körön keresztüli előnyhöz jutás a nepotizmus, ami részben az ország méretével magyarázható. Észtország korrupciós indexe igen alacsony és javuló tendenciát mutat. A Transparency International 2016-os 176 országot vizsgáló statisztikája szerint a 22. helyet foglalja el (a legkevésbé korrupt ország Dánia áll az 1. helyen, Magyarország az 57.).²¹⁵ Az ország korrupcióellenes küzdelmét a négyéves korrupcióellenes stratégia alapján az Igazságügy Minisztérium koordinálja, amiben a KAPO a magas

²¹⁰ Molnár, 2017

²¹¹ Molnár, 2017

²¹² OECD 2011 és 2017; <https://riigikantselei.ee/en> (A letöltés dátuma: 2017.04. 15.)

²¹³ Gaál, 2012

²¹⁴ Simon, 2015

²¹⁵ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (A letöltés dátuma: 2017.10.10.)

rangú személyek (köztársasági elnök, a parlament tagjai, kormány tagjai, igazságügyi kancellár, bírók, ügyészek, magas rangú rendőrök, főbb helyi önkormányzatok vezetői, társzervek) korrupciós vizsgálatával van megbízva.²¹⁶

Következetesség

A sikerek egyik okát több szerző is abban látja, hogy a szavahihető kormányzat (függetlenül a politikai pártállástól) és az állam folyamatosan ugyanazokra a prioritásokra fókuszálnak.²¹⁷ Jól példázza ezt a következetességet, hogy az 1999-ben elindított közigazgatási reform irányát képesek voltak tartani. Továbbra is töretlenül elkötelezettek az e-közigazgatás fejlesztése és az „e-ország” működtetése iránt.²¹⁸

Bizalom

Tudatosan, alapozva az egyéni felelősségvállalásra, lapos hierarchiát alakítottak ki, mely segítette a kormányzat felé való bizalom megteremtését és építését. Az észti társadalomban a kognitív mobilizáció magas fejlettségi szintje tapasztalható.²¹⁹ A kormányzatba vetett bizalom egyik mérőszáma lehet a korrupció érzékelésének szintje. Észtországban folyamatosan nő az észlelt átláthatóság és csökken a korrupció.

Büszkeség

Az észtek büszkék az elért eredményeikre. Kezdeményezők a tudásmegosztásban, az eredményeik kommunikálásában.²²⁰ A lakosság 77%-a elégedett az életével, ezzel a kelet-európai mezőnyben negyedik helyen állnak (a magyar adat 64%).²²¹

Oktatás

Az észti reformokban két egyértelmű és világos fejlesztéspolitikai prioritás volt, amelyek megalapozták a versenyképesség növelését. Az egyik az oktatás, a másik a digitalizáció. Az oktatási stratégia végrehajtása során Simon szerint²²² a siker attól függ, hogy az összes érdekelt szereplő felelősséget vállal és elvégzi a rá háruló feladatokat. A rendszer közszolgálati szereplőit áttekintve az államnak, az önkormányzatnak és az oktatási intézmények dolgozóinak is meghatározott feladatokat szánunk.

Digitalizáció

Az e-kormányzat kialakításával, az élen járó technológiai fejlesztések, - átlátható és hatékony - megvalósításával Észtország úttörő szerepet vívott ki magának a digitalizációban. Ilyen fejlesztések voltak a 2002-ben bevezetett digitális személyi igazolvány, a 2005-ben

²¹⁶ Molnár, 2017

²¹⁷ Simon, 2015; Gaál, 2012

²¹⁸ Gaál, 2012

²¹⁹ Simon, 2015

²²⁰ Gaál, 2012

²²¹ Simon, 2015

²²² Simon, 2015

bevezetett elektronikus választási rendszer a helyi önkormányzatoknál, amit az e-parlamenti választás 2007-es bevezetése követett.²²³ 2014 tavaszán elfogadták a külföldiek számára is elérhető észt identitásról szóló koncepciót, mely virtuális letelepedésre ad lehetőséget az országban. Simon is megerősíti²²⁴ azt a vélekedést, mely szerint az „e” köztöhang felhelyezte Észtországot (e-stonia) a világtérképre. Az első információs társadalmi stratégia „Észtország útja az információs társadalomhoz” címmel már 1994-ben elkészült. Az észt információs társadalmi politika fő dokumentumát (*Principles of Estonian Information Policy*) 1998-ban hagyta jóvá a parlament. A következőkben rögzítették a stratégia fő irányait: a törvényhozás korszerűsítése, a magánszektor fejlődésének támogatása, az állam és az állampolgárok közötti interakciók fejlesztése, valamint az információs társadalommal összefüggő problémák társadalmi szintű tudatosítása. A stratégia korszerűsített változatát 2004-ben fogadta el a kormány, melyben megerősítették az e-kormányzati szolgáltatások fejlesztésének prioritását. A legújabb, 2013-as politikai program előírja, hogy az információs társadalom fejlesztése során nem jöhetnek létre egyenlőtlenségek és szakadékok, illetve azokat csökkenteni kell.²²⁵

Költséghatékonyság

A takarékos állam koncepciójának megvalósítása az állampolgárok kormányzatba vetett bizalmának megtartásával is szoros összefüggésben zajlik. A papírfelhasználás és a tárolás járulékos költségeinek csökkenésével az innovációba befektetett erőforrások hatékonyságát az is javítja, hogy az észt e-közigazgatási megoldások exporttermékek.²²⁶

Innovatív fejlődés

A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) 2017-es versenyképességi rangsorában Észtország a 29. helyen áll (Magyarország a 60.). (World Economic Forum 2017)

Az állam működésének szervezeti felépítése

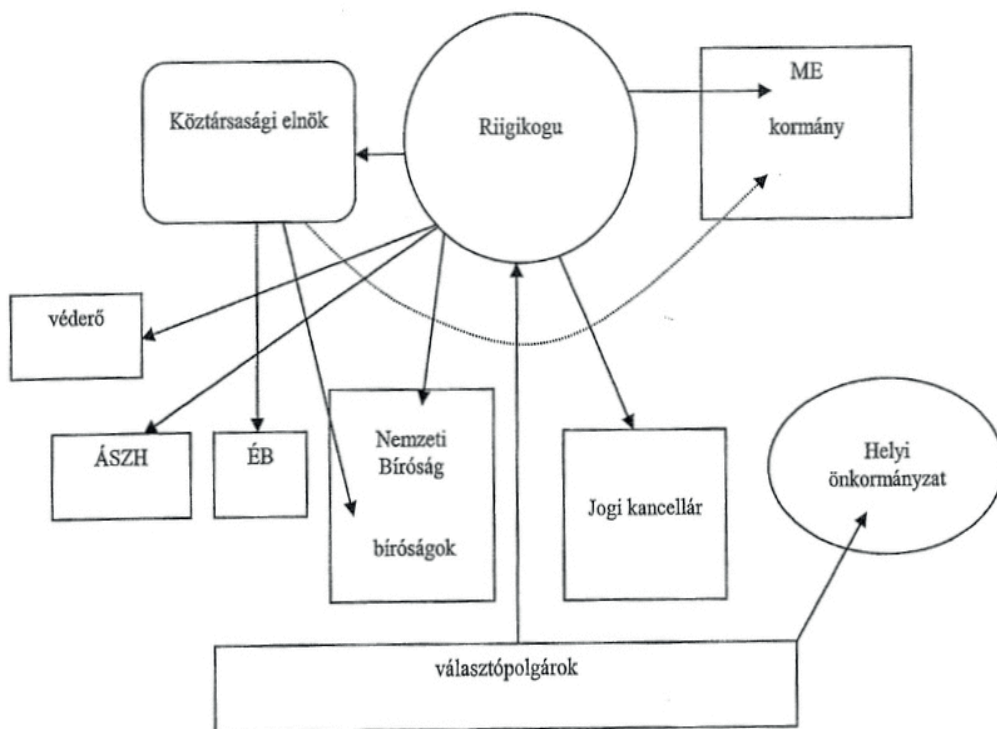
Észtország államformája köztársaság. Az Alkotmányban meghatározott parlamentáris kormányzati rendszerben megoszlanak az alkotmányos feladatok a parlament (észtül: Riigikogu), a köztársaság kormánya és a köztársasági elnök között. Az államszervezet további csúcsszervei: Észtország Bankja, az Állami Számvevőszéki Hivatal, a jogi kancellár. A nemzetvédelem legfőbb parancsnoka a köztársasági elnök. Az igazságszolgáltatás a bíróságok feladata, a Nemzeti Bíróság az ország legfelsőbb bírósága. A helyi közügyeket a helyi önkormányzatok szabályozzák és intézik (2. ábra)

²²³ OECD 2011

²²⁴ Simon, 2015

²²⁵ Simon, 2015

²²⁶ Gaál, 2012



2. ábra: Az államszervezet felépítése
Forrás:Chronowski (2007: 276.)

Koi szerint²²⁷ nem könnyű meghatározni, hogy az észti közigazgatás melyik modellbe sorolható. Az országot és benne a közigazgatást számos hatás érte, a dán, a lengyel, német, orosz, svéd érdekszférába egyaránt tartozott az ország. A korai időkben erőteljes volt a német befolyás. Az orosz befolyás a Szovjetunióhoz való tartozás idején írta át a közigazgatást. Észtország esetében több szerző (például: Koi 2011, Gaál 2012) is kiemeli azt a tényt is, hogy a „tehető rokon”, Finnország komoly támogatásokat nyújt, ami nem jelenti egyértelműen a skandináv közigazgatási modellen alapuló finn megoldások térhódítását. A finn modell követése leginkább az oktatásban jellemző. A közigazgatásban a francia modell hatásainak jelenléte is jellemző (félprezidenciális köztársaság).²²⁸

Az észti közszolgálat karakteristikáját tekintve nyílt vagy nyitott pozíció rendszer. A közszolgálati humánerőforrás (HR) decentralizált.²²⁹ A 2014-ben közzétett összegző közszolgálatot érintő statisztikai adatok szerint a közszolgálatban dolgozók létszáma közel 30000 fő volt.²³⁰

²²⁷ Koi, 2011

²²⁸ Koi, 2011

²²⁹ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897> (A letöltés dátuma: 2017.11.09.)

²³⁰ http://www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/factsheet_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2017.11.09.)

2. A KÖZSZOLGÁLATI VEZETŐKIVÁLASZTÁS HAGYOMÁNYAI ÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE AZ ADOTT ORSZÁGBAN

1941-ben a Szovjetunió megtámadásával a többi Balti államhoz hasonlóan Észtországot is elfoglalták a német csapatok. A terület az Ostland tartomány része lett és a németek megszálló jellegű katonai közigazgatást vezettek be. Igazgatóságot neveztek ki, amelynek élén vezérigazgató (németül Generaldirektor) állt. A tagok, az országos igazgatók (Landesdirektoren), olyan szakemberek voltak, akik miniszteriális szektorok irányításáért feleltek. Kiválasztásukban az ideológiai megbízhatóság, a nemzetszocialista elkötelezettség kulcsszerepet játszott.²³¹ (Koi 2011)

Az „ideológiai megbízhatóság” a további évtizedekben is meghatározó kiválasztási szempont volt a közszerződéses vezetők esetében. Miután 1945-ben a szovjet csapatok elsöpörték a német uralmat, az országot beiktatták a Szovjet Szocialista Tagköztársaságok sorába. Észtország függetlenségének kikiáltásáig (1991-ig) a közszerződéses, és benne a vezető kiválasztás rendszere a Szovjetunió fennhatósága alatt működött. Ebben az időszakban a vezető kiválasztás legfontosabb szempontjai a lojalitás, - természetesen a Szovjetunió vezetése felé - az orosz nyelvtudás és a magas szintű ideológiai képzettség voltak. A felsővezetők a Szovjetunióból érkeztek (felsőbb tanulmányok után). Az államapparátus különböző vezető pozícióinak betöltésére jó esélyekkel indultak az országba betelepített orosz anyanyelvűek és leszármazottaik. A német, az orosz hatás mellett a skandináv hatást is tárgyalja a szakirodalom. Míg korábban a viharos történelem során a svédek, dánok, lengyelek osztották fel az ország területét a függetlenség kikiáltása óta a „tehető rokon” finnek nyújtottak támogatásokat. Koi (2011) szerint azonban nem jellemző a skandináv modellen alapuló finn megoldások behatása, sokkal inkább, a másik két balti államhoz hasonlóan a francia modell, a félprezidenciális köztársaság hatása figyelhető meg az észt kormányzati rendszerben.²³²

Észtország közszerződéses szolgálata az utóbbi években nyitottá vált. A humán erőforrás menedzsment, hasonlóan más szervezetekhez decentralizáltan működik. Ezen vonásokat is ellensúlyozva, központi szinten biztosítanak szerepet egy egységes elvek mentén működő főtisztviselői karnak. Ezen vezető tisztviselők tekintetében fontos szerep jut a közszerződéses etosz megteremtésének és fenntartásának.²³³ A főtisztviselői karon túl is léteznek vezető, középvezetői pozíciók az észt közszerződésesben. A középvezetőkre inkább a nem közszerződéses munkaerőpiac szabályai érvényesek, amelynek okai a nyílt közszerződéses rendszerek sajátosságaiban keresendők. A nyílt rendszerek működtetésének háttérben HR szempontból az az elgondolás áll, hogy nem indokolt a közszerződéses alkalmazottak foglalkoztatási szabályait a többi munkavállalóra érvényesítő eltérő szabályozással alakítani. A magán - és a közszerződéses alkalmazottai hasonló feltételekkel vállalkozhatnak munkát a szektoroktól függetlenül. Munkajogi szerződéssel alkalmazzák őket az adott pozícióra.²³⁴

²³¹ Koi, 2011

²³² Koi, 2011

²³³ Linder, 2008 és 2010

²³⁴ Linder, 2008

Az alkalmazott kiválasztási eljárás tekintetében meghatározó a szakterület, és a helyi (decentralizáltságból fakadó) vezető, a helyi humánerőforrás osztály gyakorlata.

A 2017-es OECD jelentés megerősítette, hogy az észti közigazgatási vezetői pozíciókban a nők alulreprezentáltak. Míg a közzolgálati dolgozók 58%-a nő, addig vezetői pozícióban a 32%-uk végzi a munkáját. A jelentés azt az ajánlást fogalmazza meg, hogy növeljék a női vezetők arányát, ezzel növelve az általuk képviselt tehetség érvényesülését a jobb szervezeti teljesítmény elérésének céljából.²³⁵

3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ELHELYEZKEDÉSE ÉSZTORSZÁG KÖZZSZOLGÁLATI RENDSZERÉBEN

3.1. ÁLTALÁNOSAN ELFOGADOTT VEZETŐKIVÁLASZTÁS A KÖZZSZOLGÁLATBAN

A nyílt rendszerű közzszolgálati rendszereket alkalmazó országokban kötetlen kiválasztási módszereket alkalmaznak. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy speciális szabályok nem vonatkoznak a köztisztviselők kiválasztására, amely részben az erőforrások kímélését célozza. Mivel az alkalmazás nem feltétlenül szól hosszú időre, így az erőforrások túlzott igénybevételét jelentenék a hosszú formális eljárások. A közigazgatási szervek képességeik, és a meghirdetett állás betöltéséhez szükséges szaktudásuk, egyéb kompetenciáik alapján választják ki a megfelelő munkaerőt. Az ilyen rendszerekben is vannak olyan magas beosztások, nagy felelősséggel együtt járó hivatalok, ahol a karriertípusú közzszolgálatban hagyományos kiválasztást (például a diplomatáknál, a rendőrtisztkeknél) alkalmazzák. Ezen esetekre a képzettségre vonatkozó követelményeket jogszabály írja elő.²³⁶ Észtszországban ilyen speciális, megkülönböztetett szerepkörben vannak a főtisztviselők.

A főtisztviselői kart az észti közzszolgálat egyik legfontosabb erőforrásának tartják és akként is kezelik. Vezetési kvalitásaik és képességeik alapvetően meghatározzák a szervezetek sikerességét és hatékonyságát. Személyes példájuk iránymutató a közzszolgálat minden dolgozója számára. Az észti közzszolgálatban 96 tagú főtisztviselői kar dolgozik az ország stratégiai céljainak elérésén. A közigazgatás ezen vezető tisztségviselői közé tartoznak a Minisztériumok főtítkárai és főtítkárr helyettesek, a Kormányhivatal igazgatói, a közhivatalok és felügyelőségek főigazgatói, a Vészhelyzeti Központ főigazgatója, az államtitkárok és a Haderő parancsnoka.²³⁷

²³⁵ OECD 2017

²³⁶ Petró, 2014

²³⁷ <https://riigikantselei.ee/en/top-executives-civil-service> (A letöltés dátuma: 2017.04.16.)

A főtisztviselők esetében a kiválasztási eljárás szerve a Közzszolgálati Vezetői Kiválasztási Bizottság. A 7 tagú Bizottság jelenlegi elnöke Heiki Loot államtitkár, alelnöke Veiko Tali a Pénzügyminisztérium kancellárja.²³⁸

3.2. AZ ALKALMAZOTT VEZETŐKIVÁLASZTÁS MÓDSZERTANÁNAK ISMERTETÉSE

A főtisztviselői karba jelentkező személlyel szembeni elvárások:

- vezetői tapasztalat
- megfelelő képzettség
- megfelelő nyelvtudás
- a pozíciójának ellátásához szükséges kompetenciák az elvárt szinteken.²³⁹

A Kormányzat kompetencia alapú vezető kiválasztási értékelési és képzési rendszer alkalmazását vezette be. A kompetencia keret kialakítása során kulcskompetenciákat, kompetencia területeket és viselkedés indikátorokat határoztak meg. (Az ilyen fejlesztés tudományos alapú részletes folyamatát írják le Abari és szerzőtársai (2014) a komplex vezető kiválasztási teszteljárásról és annak statisztikai háttéréről szóló, illetve Münnich és szerzőtársai (2014) a komplett vezető kiválasztási tesztrendszerrel szóló tanulmányaikban).

Az észti főtisztviselőkkel (vezetőkkel) kapcsolatos kiválasztási, értékelési és fejlesztési eljárással kapcsolatos kompetencia keretben 6 kulcskompetenciát és 10 kompetencia területet határoztak meg, a hozzájuk kapcsolódó viselkedés indikátorokkal. A kompetenciamátrixot 2017. november 27-én szervezték újjá. A kulcs kompetenciákkal bíró személy:

1. *Jövő tervező* (Képes vízió, jövőkép kialakítására a trendek és igények, az ország és térség fejlesztésére vonatkozóan. A stratégiai döntéseket képes összefüggéseiben láttatni, magyarázni, célokat felállítani, és ösztönözni a célok elérésére.)
2. *Eredmény orientált* (Felismeri a terület jövőképét, osztozik a csapat szerepével és felelősségével, nyomon követi az eredmények előrehaladását, és szükség esetén beavatkozik)
3. *Innováció támogató* (Az innováció hordozója úttörő, inspirálja a kreatív gondolkodást a téren, ösztönzi a kockázatvállalást és irányítja az értékes innovációk fejlesztését és végrehajtását.)
4. *Értékteremtő* (A felhasználói igények alapján alakítja ki az irányelveket és szolgáltatásokat.)
5. *Munka-magánélet egyensúlyát biztosító* (Olyan munkaerő-fenntartó környezetet teremt a szervezetben, amely biztosítja az alkalmazottak elkötelezettségét, jólétét és fejlődését.)
6. *Önfejlesztő* (Megérti a közzszolgálati vezetőként betöltött szerepét, és folyamatosan fejleszti magát, hogy maximalizálja potenciálját).²⁴⁰

²³⁸ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10845> (A letöltés dátuma: 2017.11.03.)

²³⁹ <https://riigikantselei.ee/en/top-executives-civil-service> (A letöltés dátuma: 2017.11.03.)

²⁴⁰ <https://riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel> (A letöltés dátuma: 2017.11.03.)

2016-ban tették közzé a Közszolgálati alkalmazottak felvételi és kiválasztási kézikönyvét (észtül: Varbamise_ja_valiku_kasiraamat). Ebben a toborzás lehetséges folyamatát is rögzítik. Ezek szerint, a toborzás előkészületeiben a toborzási igény megjelenését követően a vezetőnek rögzítenie kell egy Felvételi Igény-t a munkaköri leírás alapján. A Pénzügyminisztériumba kell beküldeni a Toborzási Kérelem elektronikus nyomtatványát. A jóváhagyást követően történhet meg a pozíció kiírása.²⁴¹

Az észt közzszolgálatban külső és belső forrásból is történhet a toborzás. Használható a potenciális jelöltek direkt megkeresése és felkérésük a pályázat beadására. Ami nem jelenti azt, hogy a kiválasztás során bármilyen előnyt is élvezne az a jelölt, akit felkértek a pályázásra.²⁴² A központi kormányzat honlapján közzétett álláshirdetések észt nyelven érhetők el. A jelenleg elérhető vezetői álláshirdetésben²⁴³ az irányadó kompetencia területek és az Europass linkje is megtalálható. A pályázatnak motivációs levelet is tartalmaznia kell. A pályázatok beérkezését követően a dokumentumok ellenőrzése, értékelése történik a pozíció kiírásában meghatározott elvárások szerint.

A vezető kiválasztásban használt további eljárások: *Interjú, Értékelő Központ (Assessment Center, AC)*

4. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HELYE ÉS SZEREPE AZ ÉSZT KÖZSZOLGÁLATI HR RENDSZERÉBEN

4.1. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ÁLTALÁNOSAN MEGFOGALMAZOTT CÉLKITŰZÉSE

A főtisztviselői karba történő vezető kiválasztás célja a megüresedett pozíció betöltése a munkaköri leírás és a vezető (a pozícióban közvetlen felettese) kompetencia alapú konkrét elvárásainak leginkább megfelelő jelölttel.

4.2. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HELYE A KÖZSZOLGÁLATI SZERVEZETI TAGOZÓDÁSBAN

A decentralizált észt közzszolgálatban a minisztériumok fennhatósága alá tartoznak (a minisztérium fennhatósága alá tartozó szakterületeken) a humánerőforrás-gazdálkodás-

²⁴¹ http://www.avalikteenistus.ee/public/Varbamise_ja_valik/Varbamise_ja_valiku_kasiraamat_2016.pdf (A letöltés dátuma: 2017.11.04.)

²⁴² Szakértői interjú, 2017

²⁴³ <https://riigikantselei.ee/et/uudised/avalik-konkurss-terviseameti-peadirektor> (A letöltés dátuma: 2017.11.04.)

sal kapcsolatos kérdések és funkciók (közvetlen beszámolóval a Miniszternek), így a vezető kiválasztás is. A legfelsőbb szintű koordinációt a közszolgálati HR kérdésekben a Pénzügyminisztérium látja el. Az Igazságügyminisztérium felelős a közszolgálatot érintő jogalkotásért. A regionális és helyi közigazgatás fejlesztésének legfőbb felelős szerve a Belügyminisztérium.²⁴⁴

Az észti közszolgálat „krémjét” a 96 fős főtisztviselői állományt tekintve merőben más a helyzet. A Kormányhivatal (Kancellária) Kiválósági Központja egy olyan önálló szervezet, amelynek a vezető kiválasztáshoz köthető feladatai:

- a főtisztviselők keresésének és kiválasztásának szervezése;
- a főtisztviselők felvételi bizottsága munkájának szervezése;
- nyilvántartás vezetése a főtisztviselői karba jelentkezőkről.²⁴⁵

4.3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS CÉLCSOPORTJA

A célcsoport meghatározásában segítségünkre lehetnek a főtisztviselőkkel kapcsolatos elvárások, ugyanis az azon elvárásoknak megfelelő személyek, jöjjenek akár a közszolgálatból, akár a magánszektorból, potenciális főtisztviselő jelöltek lehetnek. A főtisztviselők az észti közszolgálat „krémjét” alkotják, aki számára célként fogalmazódik meg az ország stratégiai céljainak elérése. A főtisztviselői kart az észti közszolgálat legfontosabb erőforrásának tekintik, azért az ide jelentkező személlyel szemben rendkívül magasak az elvárások:

- vezetői tapasztalat;
- megfelelő képzettség;
- megfelelő szintű nyelvtudás;
- a pozíciója ellátásához szükséges kompetenciák, a kompetenciáinként elvárt szinteken.²⁴⁶

Amennyiben szűkíteni kívánjuk a főtisztviselői célcsoportot, úgy két ilyen jól körülhatárolható csoportot határozhatunk meg:

- *Középvezetők a közszolgálatban (Newton program):* Az egy éves program a középvezetők számára nyújt előrelépési lehetőséget. A bekerülés feltétele egy *karrierterv elkészítése*.
- *Tudományos fokozattal rendelkező egyéb vezetők:* A 2014-2020-as Stratégiai időszakban egyértelmű törekvés a közszolgálatban a tudományos fokozatok értékének elismerése. Vezető pozícióra történő jelentkezés esetén előnyt élvez a tudományos fokozattal jelentkező személy.²⁴⁷ Ez azt is jelentheti, hogy az egyetemek, kutatóintézetek tudományos fokozattal rendelkező munkatársai nagyobb eséllyel pályázhatnak főtisztviselői pozíciókra.

²⁴⁴ Civil Service Act 2012

²⁴⁵ <https://riigikantselei.ee/en/top-executives-civil-service> (A letöltés dátuma: 2017.11.04.)

²⁴⁶ <https://riigikantselei.ee/en/top-executives-civil-service> (A letöltés dátuma: 2017.11.05.)

²⁴⁷ Estonian Research and Development and Innovation Strategy 2014-2020, 2013



1.1. A vezető kiválasztáshoz szükséges erőforrások

A vezető kiválasztás erőforrásigényes folyamat. Az észt közszolgálat HR szakemberei leggyakrabban a képzés és fejlesztés területén vesznek igénybe külső szolgáltatót. Így történt ez a kiválasztási eljárásban is használt kompetencia rendszer fejlesztésekor. Észt és nemzetközi szakértők, valamint egy szolgáltató vállalat segítségét vették igénybe. Általában jellemző, hogy az észt szervezetek saját fejlesztésű informatikai rendszerekkel végzik el feladataikat, ebből következik, hogy a fejlesztési fázisban igényelt a kiválasztási rendszer nagyobb erőforrásokat, a működtetés már kevésbé. A központosított főtisztviselői kiválasztási eljárás fejlesztésének és alkalmazásának ugyanakkor számos hozadéka van. Ilyen a résztvevők kapcsolati hálójának szélesedése horizontálisan és vertikálisan is. A szakmai munka során (fejlesztés, tesztelés, implementáció) bővül a résztvevők tudása, fejlődtek a nemzetközi projekt teamben való munkával kapcsolatos képességeik.

1.2. A vezető kiválasztás kapcsolódása más HR rendszerekhez

A vezető kiválasztás két fő területen keresztül kapcsolódik a HR rendszerekhez. Az egyik ilyen terület a képzés, fejlesztés, tehetséggondozás, amennyiben a benne résztvevők tudásuk bővítésével és kompetenciáik szélesítésével és fejlesztésével alkalmassá válnak vezető pozíciók betöltésére.

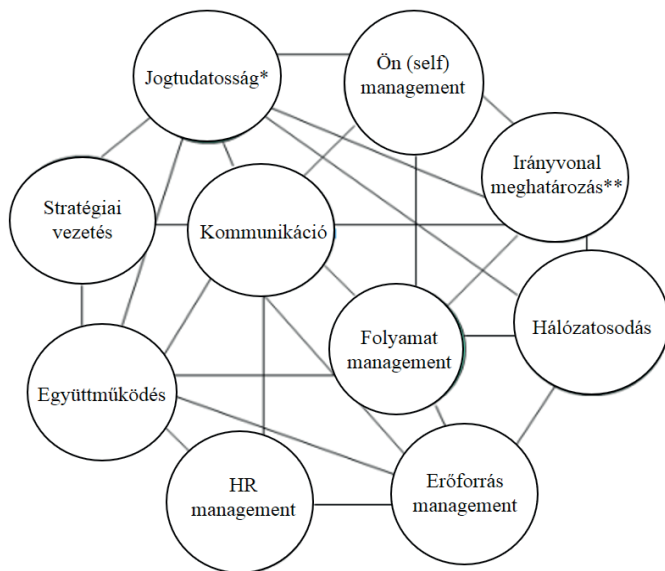
A másik kapcsolódó terület maga a kompetencia rendszer (3. ábra).



HITELESSÉG

S
Z
E
R
V
E
Z
E
T
I

I
D
E
N
T
I
T
Á
S



Á
L
L
A
M
P
O
L
G
Á
R

K
Ö
Z
P
O
N
T
Ú
S
Á
G

VEZETÉS

3. ábra Kompetencia rendszer az észtt közszolgáltatásban

*Forrás: A szerző saját szerkesztése Limbach-Pirn (2011:15.) alapján
(Helyesebb lehet: * Szabálytudat (az angol fordításban: awareness of law);
**Szabály alkotás (az angol fordításban: policy making).*

Már a kezdetekben egyértelművé tették, hogy egy integrált, széles körben használatos rendszert fejlesztenek. A kompetencia keretet egyaránt alkalmazzák a felvételi eljárásokban, az értékelésekben és a képzések, fejlesztések területén.²⁴⁸

4.4. UTÁNPÓTLÁS MERÍTÉS ALKALMAZÁSA

A vezetői utánpótlás az észtt nyílt, pozíciórendszerű közszolgálati rendszeréből adódóan történhet külső és belső forrásból is. A főtisztviselők vezetői utánpótlása belső forrásból a középvezetői szintről történik, a konkrét vezetői utánpótlás fejlesztése a későbbiekben részletesebben bemutatásra kerülő Newton programon keresztül valósul meg. A belső és külső forrásból történő vezető utánpótlás lehetséges csatornái közül a következőket használják leginkább:

²⁴⁸ Limbach-Pirn, 2011)

- a közszolgálati weboldal (<https://riigikantselei.ee/et/uudised/avalik-konkurss>);
- elektronikus adatbázisok (CV Center, CV-Online stb.);
- a szervezet saját munkatársai, akik ismeretségi körükben információkat tudnak terjeszteni a betöltetlen állásokról;
- a szervezet honlapja, belső intranet;
- szak- és felsőoktatási intézmények;
- szakmai vásárok;
- a szakmai szövetségek levelezési listái;
- gyakornoki képzés biztosítása;
- rendezvények szervezése (például: Nyílt napok);
- közösségi/szociális és nyomtatott média (például: facebook);
- munkanélküliségi Alap;
- célzott keresés (fejvadász);
- Rotáció.²⁴⁹

4.5. A VEZETŐ UTÁNPÓTLÁS ALKALMAZÁSÁNAK SZAKMAI TERÜLETEI

Minden szakmai területen megjelenik a főtisztviselői karba történő vezető kiválasztás, és felfedezhetőek a különböző szakterületeken az eltérő, szakterület specifikus elvárások. Ilyen szakterület a rendészet, ahol speciális protokollja van a vezetőképzésre való jelentkezésnek. A Rendészettudományok Észt Akadémiájának főtisztviselőknek szóló MA kurzusára való felvétel követelménye a legalább BA fokozat megléte, vagy legalább egy év rendészeti szakmai tapasztalat. A jelentkezőnek be kell nyújtania az MA tézis tervét, angol szaknyelvi tesztet kell kitöltenie, valamint részt kell vennie egy interjún.²⁵⁰

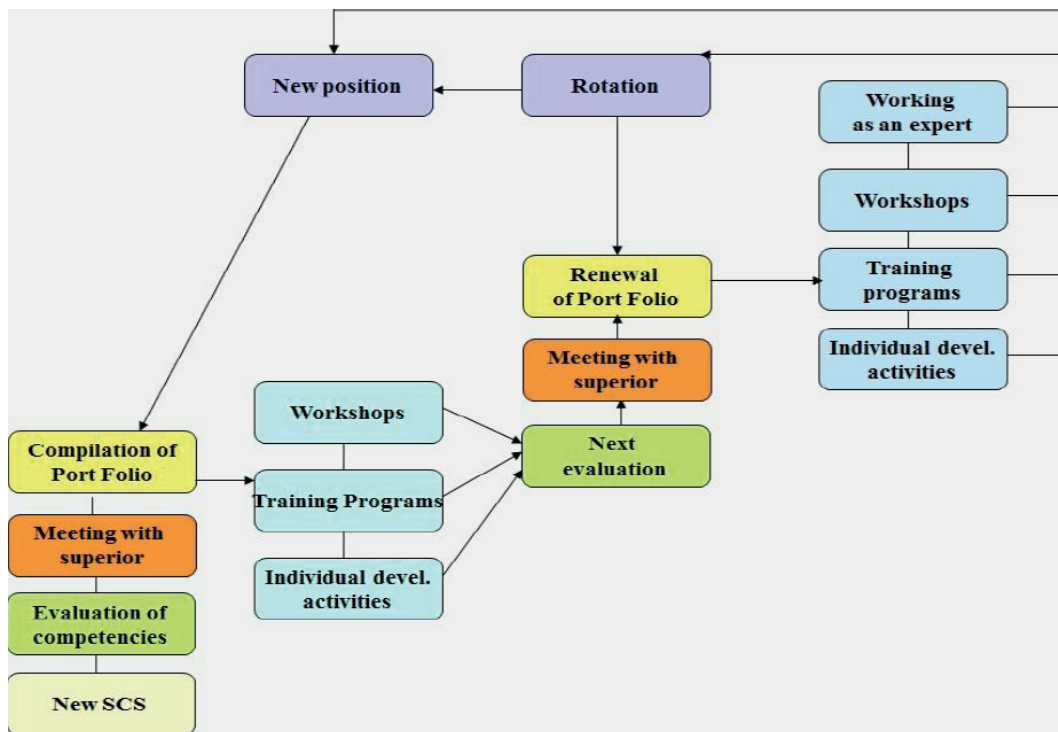
4.6. A BEVEZETÉS FOLYAMATA

A 2011-es OECD Észt közigazgatásról szóló tanulmányában fogalmazódott meg az ajánlás, hogy érdemes lenne kompetencia alapú kiválasztást és fejlesztést megvalósítani az észt közszolgálatban. Az észték 2005-ben már elkezdték ennek megvalósítását a főtisztviselői kar első kompetencia keretének kidolgozásával. 20 főtisztviselő vett részt a fejlesztésben a későbbi érintettek közül. A kompetencia keret fejlesztésével egy időben elkészítették a bevezetés forgatókönyvét. 270 fős értékeléseket alkalmaztak, az önértékelés mellett értékelt még 2-5 közvetlen kolléga és a vizsgált személy közvetlen vezetője. A kormányhivatal szakemberei folyamatos támogatást nyújtottak az eredmények kiértékeléséhez és a fejlesztéshez. Kiépítették az informatikai háttértámogatást a teszt üzemhez. 2006-ban indult az első tesztelés, 3 éven keresztül további 3 értékelési-tesztelési szakaszt

²⁴⁹ Avaliku Teenistune Värbamise ja Valiku Käsiraamat 2016

²⁵⁰ Németh, 2014

valósították meg. Ezalatt 9 minisztériumból a főtisztviselők 65%-a vett részt a kompetencia értékelésben. A bevezetés folyamatábráján (4. ábra) láthatóak a változatos módszereket alkalmazó, csapatmunkán, kiértékeléseken, visszacsatolásokon alapuló folyamat egyes elemei.



4. ábra Kompetencia rendszer bevezetése a kiválasztás és fejlesztés területén az észk közszolgálat vezető tisztségviselőinél

Forrás: Limbach-Pirn (2011:10.)

A munka lendületét a 2008-as gazdasági válságintézkedések törték meg, 2009-ben azonban újult erővel folytatták a bevezetést. Először egy teljes diagnózist készítettek az előzményeket kiértékelve azonosították a problémákat és kidolgozták a változtatásokat. A bevezetés legpozitívabb hozadékának a minisztériumok közötti együttműködés fokozódása bizonyult. A kompetencia keretet a főtisztviselők szerepmodelljének leírásában találták a leghasznosabbnak. A munka következő fázisában megalkották a ma is használatos háromszintű kompetencia keretet. Nemzetközi konzulensek bevonásával folyt a szakmai munka mindvégig.²⁵¹

²⁵¹ Limbach-Pirn, 2011)

4.7. A MŰKÖDÉS SORÁN SZERZETT TAPASZTALATOK HASZNOSÍTÁSA

A vezető kiválasztásra és fejlesztésre szolgáló kompetencia modell 2006-os bevezetését követően folyamatos revíziókkal tartják karban a rendszert, az értékelési periódusokban visszajelzéseket fogadnak a tapasztalatokról. 2009 óta is zajlanak kisebb változtatások a rendszerben, a legmarkánsabb változás a kulcskompetenciák területén történt. A négy kulcskompetenciát bővítették egy ötödikkel. Az észti mentalitás része a megoldásközpontú problémaérzékelés. A visszajelzések, kritikák szolgálnak támpontul a probléma definiálásában. Ezt követően szabad „ötleteléssel” megoldási módokat dolgoznak ki csapatmunkában, lehetőleg különböző szakterületeket képviselő csapattagok bevonásával.²⁵²

5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS JOGI SZABÁLYOZÁSA

Az Észt Köztársaság Alkotmányát (The Constitution of the Republic of Estonia, észtül: Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349) 1992-ben fogadták el és lépett hatályba, majd az EU tagsággal és az önkormányzati képviselőtestületek megbízatási idejével összefüggésben 2003-ban módosították. Legutóbbi módosítása 2015. augusztus 13-án lépett hatályba.²⁵³ Az Állami Közlöny a Riigi Teataja (angolul: State Gazette) az Észt Köztársaság hivatalos online publikációs adatbázisa.

A Köztársasági törvényt (Government of the Republic Act, észtül: Vabariigi Valitsuse seadus RT I 1995, 94, 1628) 1995-ben adták ki és 1996-ban lépett hatályba, legutóbbi módosítása 2017. július 1-én lépett hatályba. A kormányzat hazai és EU-s képviseleti tevékenységét szabályozza.²⁵⁴

A Közszolgálati törvényt Civil Service Act (észtül: Avaliku teenistuse seadus, RT I, 06.07.2012, 1), a közszolgálat szervezetét és a tisztviselők jogállását határozza meg. A törvényt 2012-ben alkotta meg az Észt parlament, és még abban az évben hatályba is lépett. Legutóbbi módosítása 2017. január 1-én lépett hatályba.²⁵⁵ Ehhez szorosan kapcsolódik a 2001-ben elfogadott és 2002. január 1-től hatályos Közigazgatási Eljárás Törvény (Administrative Procedure Act, észtül: Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354). Legutóbbi módosítása 2016. október 26-án lépett hatályba. Meghatározza a közigazgatási szervek körét, az eljárásokat és az azokban résztvevők körét, az eljárási szabályokat, a felülvizsgálat elveit és szempontjait.²⁵⁶

A Korrupcióellenes Törvényt (Anti-corruption Act, észtül: Korruptsioonivastane seadus RT I, 29.06.2012, 1) 2012-ben alkották meg és lépett hatályba. Legutóbbi módosítása 2016.

²⁵² Szakértői interjú 2017

²⁵³ The Constitution of the Republic of Estonia (Alkotmány)

²⁵⁴ Government of the Republic Act

²⁵⁵ Civil Service Act

²⁵⁶ Administrative Procedure Act

május 1. napjától érvényes. A törvény a közfeladatok tisztességes és pártatlan teljesítésének törvényi kereteit határozza meg.²⁵⁷

A Rendőrség és Határőrség Törvény (Police and Border Guard Act, észtül: Politsei ja piirivalve seadus RT I 2009, 26, 159) szabályozza a rendőrség és határőrség működését, benne a személyi állományra vonatkozó szabályozással. A törvényt 2009-ben fogadták el (2009. május 6.) és az utolsó módosítása 2017. október 1-én lépett hatályba.²⁵⁸

A Helyi Önkormányzatokra vonatkozó törvényt (Local Government Organisation Act, észtül: Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I 1993, 37, 558) 1993-ban fogadták el, utolsó módosítása 2017. november 1-én lépett hatályba.²⁵⁹

Az Információs Törvényt (Public Information Act, észtül: Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 597) 2000-ben fogadták el 2001-ben lépett hatályba, legutóbbi módosítása 2018. január 1. napjától érvényes. Ez a törvény demokratikus alapelveken nyugszik, a nyitott társadalom megvalósulását támogatja és lehetőséget biztosít az állampolgári ellenőrzés érvényre juttatására amellet, hogy meghatározza a közszolgálat információmegosztásának alapvető feladatait a közösség tájékoztatásában.²⁶⁰

Kormányhatározat született az államtitkok védelmének és a külföldi országok információ osztályozásának eljárására, ez a Procedure for Protection of State Secrets and Classified Information of Foreign States (észtül: Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse RT I 2007, 73, 449). A 2008-ban életbe lépett szabályozás legutóbbi módosítása 2017. július 1-én lépett hatályba.²⁶¹

A tisztviselők toborzására és kiválasztására vonatkozó rendelkezéseket (észtül: Ametnike värbamise ja valiku kord 19.12.2012 nr 113) Kormányhatározat formájában tették közzé.²⁶² Kormányhatározat rendelkezik az állami személyi és bérszámfejtési adatbázisról (észtül: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus 16.05.2013 nr 75).²⁶³

6. ÉDDIG ELÉRT EREDMÉNYEK, A LEGJOBB GYAKORLATOK BEMUTATÁSA

Newton Program

A Newton Program célja a vezető utánpótlás belső forrásból történő megvalósításának elősegítése. 2015 végén hirdette meg negyedik alkalommal a főtisztviselői kar állományáért fe-

²⁵⁷ Anti-corruption Act

²⁵⁸ Police and Border Guard Act

²⁵⁹ Local Government Organisation Act

²⁶⁰ Public Information Act

²⁶¹ Procedure for Protection of State Secrets and Classified Information of Foreign States

²⁶² Ametnike värbamise ja valiku kord

²⁶³ Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus

lelős Kancellária Kiválósági Központja. A résztvevőknek közszolgálati karriertervet kínálnak. A programmal a tehetséges középvezetőket célozzák a közszolgálatban és a kormányzati szervek felügyelete alá tartozó egyéb intézményekben. A program 1 éves, programonként maximum 20 résztvevőt fogadnak. Az első 3 programszakaszban összesen 67-en vették sikerrel az akadályokat. 65%-nak pozitív változást hozott a program, 6-an főtisztviselők lettek, és 7-en Európai Unió vagy más nemzetközi szervezetben kaptak munkát.²⁶⁴

Észt vezető a világ 100 legbefolyásosabb nője között

A Forbes magazin minden évben összeállítja a Világ 100 legbefolyásosabb asszonyának listáját. Az észt köztársasági elnök Kersti Kaljulaid, aki az ország történetének első női elnöke 2017-ben ezen a listán az előkelő 78. helyet foglalta el. Ez a nemzetközi elismerés is ráirányítja a figyelmet az Észtországban zajló jelentős, innovatív folyamatokra.²⁶⁵ Kersti Kaljulaid a legmagasabb pozícióban lévő észt női vezető közgazdász és politikus. Az Észt Parlament 2016. október 3-án választotta meg Észtország elnökének, majd október 10-én lépett hivatalba. Megválasztása előtt országa képviselőjeként az Európai Számvevőszék²⁶⁶ munkájában vett részt.

Kulturális központok vezető kiválasztása

Észt Kulturális Központok Finnországban és Magyarországon is működnek. A budapesti fiókkintézet igazgatói posztját pályázat útján töltötték be. A pályázat olyan vezető kiválasztására irányult, akinek feladata az iroda vezetése mellett Észtországról szóló információk terjesztése, az Észtország és Magyarország közötti kapcsolatok kialakítása, elmélyítése, kulturális rendezvények szervezése és az észt nyelv magyarországi tanításának elősegítése volt. A pályázat nyíltságára jellemző, hogy a két legnagyobb napilapban megjelent felhívásra csaknem 20-an jelentkeztek, akik közül az Észt Intézet Budapestre érkezett delegációja személyes találkozó után választotta ki a fiókkintézet vezetőjét.²⁶⁷

Egységesen Europass önéletrajz a jelentkezéshez

A vezetői pályázatokban is egységesen az Europass önéletrajzot használják. Ez növeli a sztenderdizáltságot és az átláthatóságot. 2003-ban - egy kiterjedt, nemzeti hatóságokat és társadalmi partnereket érintő konzultációt követően - az Európai Bizottság elkészítette javaslatát egy európai parlamenti határozat meghozatalára. A cél egy olyan keretrendszer (Europass) meghatározása volt, amely a szakképzések és kompetenciák átláthatóságát biztosította. 2004 decemberében az Európai Parlament és Tanács is jóváhagyta az Europasst és többek között, biztosították az ehhez kapcsolódó, a weboldal elindítását is egy új önéletrajz sablonnal és online szerkesztő felülettel. A rendszert azóta a felhasználói igé-

²⁶⁴ <https://riigikantselei.ee/en/news/government-office-launches-fourth-newton-leadership-offspring-programme> (A letöltés dátuma: 2017.11.05.)

²⁶⁵ <https://www.forbes.com/profile/kersti-kaljulaid/?list=power-women> (A letöltés dátuma: 2017.11.05.)

²⁶⁶ https://hu.wikipedia.org/wiki/Eur%C3%B3pai_Sz%C3%A1mvev%C5%91sz%C3%A9k (A letöltés dátuma: 2017.11.06.)

²⁶⁷ <http://www.esztorszag.hu/cikk/a-magyarorszag-eszt-intezet-tortenete> (A letöltés dátuma: 2017.11.06.)

nyek kielégítése érdekében folyamatosan fejlesztik. A rendszer része az Európai Készség-
útlevel,- megerősítve az önéletrajzot, dokumentumok széleskörű választékát tartalmazhatja
(például Nyelvi útlevel).²⁶⁸

7. ÖSSZEFOGLALÓ

7.1. A KUTATÁS ÖSSZEFOGLALÓJA

Tanulmányunkban feltártuk az észti közszolgálat vezető kiválasztási rendszerét. A kutatás alapjául a hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása szolgált. A munkát megkönnyítette, hogy számos az utóbbi években napvilágot látott publikáció elektronikus formában is hozzáférhető. A kutatás jelentős részét a honlapok és a honlapokról elérhető tartalmak dokumentumelemzése adta, kisebb részben a nemzetközi szervezetek honlapjai, nagyobb részben az észti honlapok adták a dokumentumelemzés keretét. A kutatásban, a fogalmak pontos megértésében és értelmezésében nagyban támaszkodtunk észti kutatói kapcsolatainkra. A kutatási módszertan jelentős eleme volt egy szakértői interjú Tóth Anikó Nikolettal, aki a Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Magyar Nyelvtudományi Intézet, Finnugor Nyelvtudományi nem önálló Tanszék oktatója, hosszabb időszakokat töltött el Észtországban a Tartui Egyetemen és jelenleg az észti nyelvvel kapcsolatos kurzusok oktatója a Debreceni Egyetemen.

7.2. KÖVETKEZTETÉSEK, ADAPTÁLHATÓSÁG LEHETŐSÉGE HAZAI KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT

Az észtek számára országuk *függetlenségének* megőrzése magas prioritással bír. A nemzetközi szervezetek ajánlásait, a független mérések eredményeit szem előtt tartva alkotják meg stratégiáikat, azokat következetesen, *együttműködve*, lépésről lépésre, folyamatos mérésekkel és visszacsatolásokkal valósítják meg. Rendszereiket és működésüket átláthatóság jellemzi. Ez hozzájárul ahhoz a tényhez is, hogy az állampolgárok *bíznak* a kormányzatban. Az észtek figyelik, értékelik és hasznosítják a nemzetközi jó gyakorlatokat (például a finn mintát az oktatásban). Elért eredményeikre *büszkék* és széles körben terjesztik saját jó gyakorlataikat. Egyértelműen meghatározták a prioritásokat és a fejlesztések célterületeit, ezekkel szoros összefüggésben az *oktatás* és a *digitalizáció*. Az innovatív fejlődés további pozitív hatása az inspiráló környezet kialakítása, a *költséghatékonyság*. A felszabaduló erőforrásokat a humán erőforrás fejlesztésére, az infrastruktúra működtetésére és további *innovációra* fordítják.

²⁶⁸ Europass önéletrajz készítő oldal



Az észti közszolgálatban kiemelt szerep jut a főtisztviselői karnak, tagjait az észti közszolgálat egyik legfontosabb erőforrásának tartják és akként is kezelik. Vezetési kvalitásai és képességeik alapvetően meghatározzák a szervezetek sikerességét és hatékonyságát. Személyes példájuk iránymutató a közszolgálat minden dolgozója számára. Az észti közszolgálatban 96 tagú főtisztviselői kar dolgozik fő célként az ország stratégiai céljainak elérésén. A közigazgatás ezen vezető tisztségviselői közé tartoznak a Minisztériumok főtítkárai és főtítkárnokai, a Kormányhivatal igazgatói, a közhivatalok és felügyelőségek főigazgatói, a Vészhelyzeti Központ főigazgatója, az államtitkárok és a Haderő parancsnoka.

A főtisztviselők esetében a kiválasztási eljárás szerve a Közszolgálati Vezetői Kiválasztási Bizottság. A 7 tagú Bizottság jelenlegi elnöke Heiki Loot államtitkárnok, alelnöke Veiko Tali a Pénzügyminisztérium kancellárja. A toborzás és kiválasztás folyamata szabályozott. A főtisztviselői karon túl is léteznek vezető, középvezetői pozíciók az észti közszolgálatban. A középvezetőkre azonban inkább a nem közszolgálati munkaerőpiac szabályai érvényesek. Ennek okai a nyílt közszolgálati rendszerek sajátosságaiban keresendők. A kompetencia alapú kiválasztás bevezetésével egy egységes keretrendszerbe foglalták az elvárásokat a főtisztviselői pozíciót betöltő személyekkel kapcsolatban. A hazai gyakorlat szintén a kompetencia alapú kiválasztás felé vette az irányt. 2014-re a magyar Belügyminisztérium számára egy 16 fős kutatócsoport összetett vezető kiválasztási eljárást dolgozott ki. A kompetencia alapú kiválasztás további közszolgálati területekre történő adaptálása akkor lehet sikeres, ha (hasonlóan az észtek módszeréhez) a már működő rendszert mérésekkel, felhasználói véleményezéssel, visszacsatolásokkal, felhasználók, belső és külső szakértők bevonásával fejlesztik tovább.

A digitalizáció Észtországnak nemzetközi elismertséget hozott. Bevezetésének egyik legfontosabb célja a költséghatékonyság volt. Az elektronikus közigazgatás észti alkalmazása már bizonyította gazdasági és szervezeti hatékonyságát. Magyarországon is van már lehetőség elektronikus személyi igazolvány igénylésére, amely megteremti az alapját az e-kormányzati szolgáltatások bővítésének.

7.3. JÖVŐKÉP AZ ADOTT ORSZÁGRA VONATKOZÓAN

Az észti közszolgálat döntéshozó csapatai elszántak abban, hogy kiszélesítsék a kompetencia rendszer alkalmazását a közszolgálat további szintjeire. Az Észt Köztársaság számára folyamatos kihívást jelentenek a külső támadások a valós és a digitális térben. Ezekkel a támadásokkal való szembenézés és az ország, valamint az informatikai rendszerek védelme az egyik fontos eleme a jövőképeknek.

A másik, a folyamatos fejlesztés jegyében megalkotott stratégiák követése, ilyenek az Észt Vállalkozói Növekedési Stratégia (*Estonian Entrepreneurship Growth Strategy 2014-2020.*) és az Észt Tudományos, Fejlesztési és Innovációs Stratégia (*Estonian Research and Development and Innovation Strategy 2014-2020.*).

A stratégiák megvalósításában kiemelt szerep jut a főtisztviselői karnak, amely a kormányzat, a nemzet fontos erőforrását jelenti.



FELHASZNÁLT IRODALOM

- Avaliku Teenistune Värbamise ja Valiku Käsiraamat (2016): Pénzügyminisztérium. Tallin:
http://www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/factsheet_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2017.11.09.)
- eGov Hírlevél (2016) Az észti csoda titka. <http://hirlevel.egov.hu/2016/07/19/digitalis-kormanyzat-az-eszt-csoda-titka/> (A letöltés dátuma: 2017.04.15.)
- Chronowski Nóra (2007): Észti Köztársaság. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana Budapest, HVG Orac. 273-286.
- Estonian Civil Service (2014):
http://www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/factsheet_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2017.04.15.)
- Estonian Research and Development and Innovation Strategy 2014-2020. (2013): https://www.hm.ee/sites/default/files/estonian_rdi_strategy_2014-2020.pdf (A letöltés dátuma: 2017.04.16.)
- First „data embassy” to open in Luxemburg (2017): <https://news.err.ee/592384/first-data-embassy-to-open-in-luxembourg> (A letöltés dátuma: 2017.11.11.)
- Gaál Barna (2012): E-közigazgatás Észtországban. In Temesi István (szerk.): Jó gyakorlatok Európai Unió országok közigazgatásában. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.
- Koi Gyula (2011): Észtország közigazgatása In Szamel Katalin – Balázs István Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Complex. 869-891.
- Limbach-Pirn, Eve (2011): Growing Leaders: Innovations in the Competence Development System of Estonian Top Civil Service. Administratie si Management Public. Vol. 16, No.6. 6-29.
- Linder Viktória (2010): Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori értekezés. Debreceni Egyetem
- Linder Viktória (2008): A magyar közzolgálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései-nemzetközi összehasonlításban. Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények XXXI. szám

Molnár (2017): Az észti belügyi biztonsági szolgálat kihívásai. *Hadtudományi Szemle* 2017/3. 244-264.

Németh Ferenc (2014): A Magyar Rendőrségen alkalmazott kiválasztási eljárások összevetése más országok kiválasztási rendszereivel – különös tekintettel a vezetők kiválasztására, In Hegedűs Judit (szerk.): *Tanulmánykötet a belügyi vezető kiválasztási eljárásról*. Budapest, Belügyminisztérium. 20-29.

OECD (2017): 2017 OECD Economic Survey of Estonia, Acting for stronger and more inclusive growth Tallinn, 15 September 2017. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Estonia-2017-OECD-economic-survey-acting-for-stronger-and-more-inclusive-growth.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.11.13.)

OECD (2011): Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en> (A letöltés dátuma: 2017.04.13.)

Petró Csilla (2014): Vezető-kiválasztás a közigazgatásban. In Hegedűs Judit (szerk.): *Tanulmánykötet a belügyi vezető-kiválasztási eljárásról*. Budapest, Belügyminisztérium. 37-51.

Simon Tünde (2015): Az észti információs társadalom és oktatási rendszere *Információs társadalom* 15. évf. 3. sz. 102-119.

World Economic Forum (2017): The Global Competitiveness Report 2016–2017. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1> (A letöltés dátuma: 2017.11. 13.)

Szakértői interjú (2017): Tóth Anikó Nikolettal, aki a Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Magyar Nyelvtudományi Intézet, Finnugor Nyelvtudományi nem önálló Tanszék oktatója Debrecen, 2017.11.13.

Magyar Távirati Iroda (MTI): Európai Unió, Észti Köztársaság országismertető. http://eu.mti.hu/orszagok/2239610/eszt_koztarsasag/orszagismerteto (A letöltés dátuma: 2017.04.12.)

Civil Service Act (2012): A Közszolgálati törvény (észtiül: Avaliku teenistuse seadus, RT I, 06.07.2012, 1)



*KLOTZ PÉTER: FRANCIAORSZÁG
VEZETŐKIVÁLASZTÁSI GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA
A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

Franciaország (*la France* vagy *République française*) 66,6 milliós népességével az Európai Unió második legnépesebb állama. Nagy része Nyugat-Európában helyezkedik el, ugyanakkor területéhez tengeren túli megyék (*DOM*) és régiók (*ROM*) is tartoznak (például: *la Guyane*, *la Martinique* vagy *La Réunion*). Területe 551 500 km²,²⁶⁹ amely 18 régióra (*région*) és 100 megyére (*département*) tagolódik. Fővárosa Párizs, amely a kormány és a törvényhozás (*Assemblée Nationale*, *Sénat*) központja. A végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, amely hatalmát a miniszterelnökön keresztül gyakorolja az erősen központosított közigazgatási rendszeren keresztül.

Az OECD 2016-os adatai alapján²⁷⁰ a közkiadások 56,6%-os aránya a többi OECD ország átlagához (40,9%) képest Franciaországban a legmagasabb. A kormányzati alkalmazottak 21,4%-os aránya magasabb, mint az OECD országok 18,1%-os aránya. A kiadások és a foglalkoztatottak száma alapján Franciaország gazdaságában igen erősen jelen van az állami szféra, amely így jelentős hatással van a társadalom egészére is. A francia közszféra sajátossága, hogy az adatok alapján foglalkoztatottai közül a nők aránya 63%, míg a férfiaké 37%.

Franciaország közigazgatási rendszerének kialakulása hosszú évszázadokra vezethető vissza. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a jelenlegi francia közigazgatás intézményei és megoldásai politikusok és közigazgatási szakemberek generációinak egymásra épülő munkájával alakultak és nyerték el mai formájukat, radikális változások e területen kevésbé jellemzőek.

Bár Franciaország sok szempontból a modern nemzetállam mintapéldájának tekinthető, ez a nyelvi-kulturális egységesítés korántsem tekinthető magától értetődőnek. Az angolokkal vívott százéves háború időszakában (1337-1453) a francia királyok hatalma sokszor csak Párizsra és közvetlen környékére (*Île-de-France*) korlátozódott és a tagolt hűbéri rendszerben csak nagy nehézségekkel voltak képesek akaratukat rákényszeríteni alattvalóikra. Franciaország mai területén több-kevesebb állami önállóságot élvezett Bretagne, valamint Burgundia is. Területi integritásának védelme, valamint a szomszéd országokkal (elsősorban Angliával, a Német-Római Birodalommal, valamint Spanyolországgal) folytatott nagyhatalmi vetélkedés révén Franciaország számos háborút vívott szomszédaival, amelyek jelentős hatással voltak mind a francia társadalomra, mind a gazdaságra és az államszervezetre. Az állandó külső és belső fenyegetettség arra sarkallta a francia uralkodókat, hogy minél inkább központosítsák, ezáltal hatékonyabbá tegyék az állam működését. E régóta jelentkező központosítási törekvésnek egyik legfontosabb eszköze a központosított (centralizált) közigazgatási rendszer kiépítése volt, amely alkalmas volt a helyi nemesség udvarhoz kötésére, a gazdaság fejlesztésére, valamint az ország területi-politikai egységesítésére. E folyamat első jelentősebb eredményeit IV. Henrik uralkodása alatt érte el, majd XIII. Lajos uralkodásán keresztül folytatódott, végül a Napkirálynak is mondott XIV. Lajos alatt érte el fénykorát.

²⁶⁹ A tengeren túli területekkel együtt 672 369 km².

²⁷⁰ OECD 2017: 2.



A központosított és - a korabeli viszonyokhoz képest - jól működő közigazgatás és az ezt támogató erős hadsereg korábban példátlan belső stabilitást és gazdagságot eredményezett, amelynek hatása egész Európára kisugárzott. Franciaország kulturális, gazdasági és társadalmi hatása követendő példát jelentett a korabeli - elsősorban a német, olasz és kelet-európai - uralkodói udvarok számára. Ez a francia dicsőség²⁷¹ (*gloire*) időszaka, amely a francia forradalom időszakában sem halványult el. A francia felvilágosodás gondolatai végül a szabadságra, egyenlőségre és testvériségre (*Liberté, Égalité, Fraternité*)²⁷² épülő eszmékkel kiegészülve Napóleon császár hódításaival jutottak el Európa minden szegletébe.

A francia államszervezési és közigazgatási megoldások napjainkban elsősorban a mediterrán térség (Spanyolország, Portugália), valamint a volt francia gyarmatok (pl. Algéria, Marokkó, Csád, Közép-Afrikai Köztársaság, Madagaszkár, Vietnám) államszervezeti megoldásaiban érhetőek nyomon, de más országok egy-egy jogintézménye számára is modellként szolgáltak (például: félprezidenciális államforma bevezetése Oroszországban, Lengyelországban és Romániában).²⁷³

Annak érdekében, hogy megérthessük a mai francia közigazgatás működését és vezető-kiválasztási gyakorlatát, szükséges röviden áttekintenünk azokat a történelmi előzményeket, amelyek a mai gyakorlat kialakulásához vezettek, és amelyek hatása máig is érezhető.

2. A KÖZSZOLGÁLATI VEZETŐKIVÁLASZTÁS HAGYOMÁNYAI ÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE FRANCIAORSZÁGBAN

Franciaországban a XVII. század elején kezdődött az a tudatos szervezőmunka, amelynek eredménye egy jól szervezett, centralizált állam lett. E folyamatban kulcsfontosságú szerepet játszott IV. Henrik, aki tanácsadója, Sully segítségével megfékezte a feudális urakat, vallásbékét teremtett, megerősítette a központi közigazgatást, csökkentette az adóterheket, valamint támogatta a kereskedelmet és az ipart. XIII. Lajos Richelieu bíboros segítségével merkantilista gazdaságpolitikát érvényesített és támogatta a királyi manufaktúrákat, továbbá a kereskedelmi flotta fejlesztésével megalapozta Franciaország gyarmatbirodalmát. Végül Jean-Baptiste Colbert, XIV. Lajos pénzügyminisztere teremtette meg a francia abszolutizmus pénzügyi alapjait. Védővámokkal támogatta az ipar fejlődését, a kialakuló központosított közigazgatás működésébe a rend és a hatékonyság elveit normatív eszközökkel alapozta meg.²⁷⁴ Az egyes tartományokban az abszolutizmus korában már nem a feudális arisztokrácia képviselőinek kezében volt a hatalom, hanem az uralkodó által

²⁷¹ Ádám 2007

²⁷² E mottó a hatályos francia alkotmány alapján egyben az V. Köztársaság jelmondata, valamint egy stilizált női fejjel (Marianne) kiegészülve a hivatalos francia dokumentumok ismertetőjegye.

²⁷³ Szamel et al. 2012

²⁷⁴ Lőrincz 2003: 139-140.

kinevezett hivatalnokok (intendánsok) közvetítették a központi akaratot és szervezték a tartomány igazgatását.

Az így kialakuló centralizált igazgatási rendszer lehetővé tette, hogy Franciaország erős és jól képzett hadsereget hozzon létre és ennek segítségével sikeres háborúkat vívjon szomszédaival. Ugyanakkor az abszolutista rendszer közigazgatása egy 1604-es királyi rendelet alapján - éves díj (*paulette*) ellenében - lehetővé tette a hivatalok örökölhetőségét. E rendelkezésnek a közigazgatásra és a társadalmi-gazdasági rendszerre nézve egyaránt komoly következményei lettek. Egyrészt a háborúk miatt állandó pénzszűkében lévő állam a hivatalok kiárúsításából jelentős bevételhez jutott, ugyanakkor az uralkodó hivatalnokokra vonatkozó kinevezési jogköre egyre inkább szűkült.

A hivatalok megvásárolhatósága mindazonáltal szélesre nyitotta az utat a felemelkedő polgárság képviselői előtt. Egyfajta pénzügyi befektetésként hivaltalt vásárolhattak maguknak, amelynek bevételeiből nem csak a kincstár számára fizetendő éves díjat, hanem - az adóbérletek, mentesítések stb. révén - extra bevételt is ki tudtak maguknak termelni. A hivatalok megvásárlásának intézménye tág teret nyújtott a megvesztegetéseknek, és rontotta a közigazgatás hatékonyságát és eredményességét. Ezenkívül jelentős tőkét vont el a gazdaságtól is, mivel a tőkével rendelkező polgárság tagjai nagy arányban vásároltak maguknak biztos bevételt jelentő és örökölhető hivaltalt, amely egyúttal megnyitotta számukra a társadalmi felemelkedés lehetőségét is. A társadalmi hierarchia csúcsán található született nemesek (*noblesse d'épée*) mellett, így ők hivatali nemessé (*noblesse de robe*) válhattak.

A francia forradalom alatt hozott intézkedések demokratikusabbá tették a közigazgatás működését. A korábbi feudális területi közigazgatási egységek helyett 1790-ben létrejöttek az egységes területi közigazgatási egységek, a megyék. Megszűnt a tisztségek örökölhetősége és megvásárolhatósága, származásra tekintet nélkül mindenki számára megnyílik a hivatalviselés joga, a hivatalnokok kiválasztásánál a rátermettséget vették figyelembe.²⁷⁵ Ez az elv szakítást jelentett az ancien régime által követett gyakorlattal, egyben hatása a mai francia közigazgatás működésében is tetten érhető.

A modern francia közigazgatás megteremtése és megszilárdítása Napóleon nevéhez fűződik. Ez egyrészt a francia közigazgatás további centralizációját jelentette, másrészt a megyék élére a császár által kinevezett és kizárólag neki felelős prefektusok (*préfet*) kerültek, akik valamennyi megyei közigazgatási szerv felett rendelkeztek és így biztosították, hogy a központi akarat helyi szinten is érvényesüljön.

A közigazgatásban (és a hadseregben) továbbra is érvényesült a forradalom által rögzített meritokratikus elv, amely alapján az előléptetés elsődleges követelménye a tehetőség.²⁷⁶ A császárnak tulajdonított mondás szerint minden katonája a tarisznyájában hordja a marsallbotot,²⁷⁷ vagyis potenciálisan a legmagasabb vezetői pozíciók - származásra való

²⁷⁵ Ennek alapja az 1789-ben elfogadott Emberi és polgári jogok nyilatkozata volt. Ennek 6. cikke szerint „A törvény egyformán törvény mindenki számára, akár védelmez, akár büntet; s mivelhogy a törvény előtt minden polgár egyenlő, tehát minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, érdemeik és képességeik különbözőségén kívül egyéb különbséget nem ismerve.”

²⁷⁶ Ez ugyanakkor nem akadályozta meg a császárt abban, hogy fontos pozíciókra saját rokonait és bizalmasait nevezze ki.

²⁷⁷ „Tout soldat porte dans sa giberne le bâton de maréchal.”

tekintet nélkül - mindenki számára elérhetőek. Ezen elv gyakorlati megvalósítására nem csak maga Napóleon szolgáltatott jó példát, de számos korabeli magas rangú állami vezető²⁷⁸ maga is alacsony sorból származott.

Napóleon közigazgatást érintő további fontos intézkedése volt, hogy a király mellett működő korábbi tanács mintájára létrehozta az Államtanácsot (*Conseil d'État*), amely a császár tanácsadó szerveként a közigazgatás legfontosabb koordináló-irányító szervévé vált.²⁷⁹ Az Államtanács tagjai a legtapasztaltabb közigazgatási vezetők közül kerültek ki, kiválasztásuk alapja nem származásuk, hanem tudásuk és szakmai tapasztalatuk volt. Az Államtanács felelt a törvények előkészítéséért, autentikus értelmezésükért, egyfajta közigazgatási felsőbbbírósként legfelsőbb szinten döntött a hatósági ügyekben, valamint fegyelmi jogkört gyakorolt a tisztviselők felett.²⁸⁰

A császárságot követő restauráció ideje alatt keveset változott a francia közigazgatás, majd a későbbi időszakokban - a császárság, valamint a III. Köztársaság alatt is - alapvetően megmaradtak a korábban kiépített elvek és keretek, jóllehet az államforma és a kormányzati rendszer sokat változott. Ebben a korszakban kezdték el szélesebb körben alkalmazni a tisztviselők kiválasztására a versenyvizsgát (*concours*), jóllehet ennek alkalmazása a kezdeti időszakban még nem terjedt ki a közigazgatás egészére.

A II. világháború alatt a vereséget szenvedő Franciaország egy részét német csapatok szállták meg, területeinek maradékán pedig Vichy központtal a németbarát Francia Állam (*L'État Français*) működött. Ez utóbbi tagadta a köztársaság szabadságra, egyenlőségre és testvériségre épülő eszméjét, így élesen szemben állt a Charles de Gaulle tábornok vezette emigráns kormánnyal.

A II. világháború végén a megalakuló IV. Köztársaság komoly kihívásokkal nézett szembe. A francia felfogásban a központi hatalom az állami stabilitás és akcióképesség garanciája volt, ugyanakkor e közigazgatás a II. világháború kezdetén, 1940-ben kudarcot vallott, illetve a világháború alatt sok esetben aktívan vagy passzívan együttműködött a német megszállókkal (*collaboration*). A közigazgatás rendszerének új alapokon való újjáépítése tehát elengedhetetlennek bizonyult. E törekvések összefogásra hozta létre a de Gaulle tábornok vezette ideiglenes kormány az ideiglenes közzolgálati reformbizottságot (*mission provisoire de la réforme de la fonction publique*) 1945-ben. A bizottságot a későbbi igazságügyi miniszter, Michel Debré vezette, aki a közigazgatás megújításának három irányát vázolta fel:

- országos közigazgatási iskola létrehozása;
- minisztériumok közötti polgári közigazgatási testület létrehozása;
- igazgatóság létrehozása, azzal az általános feladattal, hogy tanulmányozza, koordinálja és ösztönözze a francia közzolgálat egészére vonatkozó szakpolitikát.²⁸¹

²⁷⁸ Például Joseph Fouché rendőrminiszter, Joachim Murat marsall vagy Jean Baptiste Bernadotte, a későbbi XIV. Károly János svéd király

²⁷⁹ Koi 2015)

²⁸⁰ Lőrincz 2003: 142.)

²⁸¹ Rapport d'information n° 441 (2004-2005) de M. François MARC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2005 (2005:15)



E törekvések vezettek végül az egyes tisztviselői kategóriák képzéséről, toborzásáról és jogállásáról, a közzolgálat igazgatóságának létrehozásáról, valamint a polgári közigazgatás állandó tanácsáról szóló 45-2283 (1945. október 9.) törvényerejű rendelet elfogadásához,²⁸² amely jelentős lökést adott mind a francia vezetőképzésnek, mind a közzolgálat fejlődésének.

3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS ELHELYEZKEDÉSE FRANCIAORSZÁG KÖZZSZOLGÁLATI RENDSZERÉBEN

A francia közigazgatásra a zárt karrierrendszer jellemző, a benne foglalkoztatott tisztviselők (*fonctionnaires*) jellemzően hivatásnak tekintik munkájukat, amely mellett hosszú távon köteleződnek el. A közigazgatás a foglalkoztatási jogviszonyok alapján alapvetően három - állami, területi és egészségügyi (État, territoriale, hospitalière) - nagy közzszolgálati ágazatba (*versant*) osztható.

Mivel a francia közigazgatás mind a mai napig megőrizte történelmi hagyományait, az állami tisztviselők az általuk ellátott tevékenységhez illeszkedően testületekbe (*corps*) tagolódnak. Ezek alapján külön testülete van például a bányamérnököknek, a hatósági állatorvosoknak, a közigazgatási tanácsadóknak, a légiirányítóknak, a rendőrtiszteknek, a büntetés-végrehajtási intézetek igazgatóinak vagy a középiskolai tanároknak. Mindegyik testület jellemzően egy-egy minisztériumhoz kötődik saját bértáblával és előmeneteli rendszerrel. Ez a megoldás rendkívül széttagolttá és bonyolulttá teszi a közzszolgálat működését, így a hatékonyság növelése érdekében régóta jelen vannak az egységesítésre vonatkozó törekvések is. Ilyen törekvésnek tekinthető a már említett 1945-ös közigazgatási reform is, amely a minisztériumi partikuláris érdekeken felülemelkedve minisztériumok közötti (*interministériel*)²⁸³ közzszolgálati testület (*administrateurs civils*) létrehozását tűzte ki célul. Újabb egységesítési törekvésnek tekinthető az államigazgatási tanácsadók testületének (*corps interministériel des attachés d'administration de l'État - CiGeM*) létrehozása 2011-ben,²⁸⁴ amelynek célja az volt, hogy képviselői ne a minisztériumi, hanem a kormányzati érdekek képviselőiként vegyenek részt a minisztériumi és minisztériumok közötti közpolitikák tervezésében, kidolgozásában és megvalósításában (3. cikk). Mivel mindkét testület közvetlenül a miniszterelnök alárendeltségébe tartozik, tevékenységük hozzájárul a kormányzati szakpolitikai érdekek érvényesítéséhez az egyes ágazatoknál.

E két példaként bemutatott testület tagjai az állami közzszolgálati ágazatban tevékeny-

²⁸² Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile

²⁸³ A testület jellegéből fakadóan a minisztériumok feletti megfogalmazás pontosabb lenne.

²⁸⁴ Décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat





kednek. A közszerolálati vezetőképés kapcsán ugyanakkor, mindenképpen említést érdekel még a területi közigazgatási tisztviselők (*administrateurs territoriaux*) foglalkoztatási csoportja,²⁸⁵ akik a régiók, a megyék, a 40 000 főnél nagyobb lakosságszámú önkormányzatok, valamint ezek intézményeinek igazgatását látják el.²⁸⁶

A francia vezetőkiválasztási rendszerben, ebből fakadóan a vezetők nem különíthetők el élesen attól a testülettől, amelyben vezetői pozíciót töltenek be. A vezetők kiválasztása és továbbképzése így elsősorban az adott testület keretei között értelmezhető. Ez alól azok a magas presztízsű testületek (*grand corps*) jelentenek kivételt, amelynek tagjai az állam szolgálatában több területen is felsővezetői pozíciókat tölthetnek be.

Franciaországban a történelmi hagyományok alapján komoly előzményei vannak a teljesítményalapú kiválasztásnak és előmenetelnek. Ennek gyakorlati megvalósulására, a versenyvizsgák megszervezésére, a közigazgatás komoly erőforrásokat fordít, ugyanakkor a legjobb jelöltek felvételével, a belső előlépési lehetőségek biztosításával, valamint a felsővezetők magas színvonalú felkészítésével a francia közigazgatás igen jól szervezett, továbbá a benne dolgozók számára kiszámítható és stabil karrierlehetőséget nyújt.

Ezen elvek gyakorlati megvalósítására a mindenkori kormányok nagy hangsúlyt helyeznek. Napjaink kihívásaként jelenik meg a női (felső)vezetők számának növelése, valamint a közigazgatás személyi állományának megfeleltetése a társadalmon belüli eloszlásnak a társadalmi mobilitás lehetőségeinek erősítésével. A közszerfórán belül ugyanakkor a három ágazaton belül nem tapasztalhatóak markáns különbségek a vezetők kiválasztása, illetve továbbképzése tekintetében. A francia felfogás szerint valamennyien tisztviselőknek tekinthetők és a tisztviselők jogairól és kötelezettségeiről szóló 1983-as Le Pors-törvény²⁸⁷ vonatkozik rájuk.

4. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HELYE ÉS SZEREPE FRANCIAORSZÁG KÖZSZOLGÁLATI HR RENDSZERÉBEN

A francia közigazgatásban - a rendkívül összetett jogi keretek, a nagy méret és a szer- teágazó feladatrendszer miatt - különösen fontos szerepet tölt be az a szervezeti egység, amely az egységes közszerolálati szakpolitika kialakításáért felel. Ennek előzményei a korábban hivatkozott 1945-ös törvényerejű rendeletig nyúlnak vissza. Ez hozta létre a közigazgatási és közszerolálati főigazgatóság (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP*) névre hallgató szervezeti egységet, amely egy 2016-

²⁸⁵ A területi közigazgatásban a testületek (corps) helyett foglalkoztatási csoportok (cadre d'emplois) működnek.

²⁸⁶ Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, 2. cikk

²⁸⁷ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

os kormányrendelet²⁸⁸ alapján már a kormányzati emberi erőforrás gazdálkodás legfőbb felelősévé is vált.

Az emberi erőforrás gazdálkodás egységes kormányzat központba szervezése és összekapcsolása a közszolgálati szakpolitika irányításával jelzi e terület kiemelt szerepét a közigazgatáson belül. A DGAFP partnerségre törekszik a közszolgálat foglalkoztatóival, továbbá kulcsszerepe van a tapasztalatok és információk közszolgálaton belüli cseréjében. Összességében a 2016-os szervezeti átalakítás célja, hogy a közszféra az emberi erőforrások menedzsmentje révén sokkal gyorsabb, sokkal hatékonyabb, valamint a helyi körülményekhez sokkal alkalmazkodóbb legyen.

Ezen új feladatok értelemszerűen újfajta, aktívabb megközelítést igényelnek a közszféra részéről is. A DGAFP élénkítő és irányító szerepét az alábbi fő irányok mentén hajtja végre:

- innovatív közszolgálat létrehozása valamennyi tisztviselő bevonásával;
- szakértői támogatás biztosítása a közszolgálat egésze számára az emberi erőforrás politikák alkalmazásával;
- minőségi és kiegyensúlyozott társadalmi párbeszéd életre hívása, valamint
- az érintettek mobilizálásával az emberi erőforrás politikák átalakításának támogatása.²⁸⁹

Annak érdekében, hogy a fenti, a közszolgálati szakpolitika tanulmányozására, koordinálására és ösztönzésére, valamint az emberi erőforrás menedzsment megújítására vonatkozó magas szintű követelményeknek eleget tudjon tenni, a DGAFP szakmai irányítása alá tartoznak a közigazgatás saját továbbképző intézetei. Az öt Regionális Közigazgatási Intézet (*Institut régional d'administration – IRA*): Bastia, Lille, Lyon, Metz és Nantes székhellyel működik. A regionális közigazgatási intézetek célja, hogy szervezzék a közszolgálati versenyvizsgákat, képezzék a közszolgálati szervek új munkatársait, továbbá munkahelyi képzéseket - köztük vezetéssel kapcsolatos képzést és versenyvizsgára felkészítő képzést - biztosítsanak a tisztviselők számára. Ezek tervezését mindenki számára elérhető honlap²⁹⁰ segíti.

A területi közigazgatási intézeteknél múltjánál, megbecsültségénél és tekintélyénél fogva egyaránt kiemelkedik az École Nationale d'Administration (*ENA*). Története 1945-ig, a háború utáni Ideiglenes Kormány idejére nyúlik vissza, alapításában De Gaulle tábornok, későbbi köztársasági elnök, valamint a Michel Debré, az V. Köztársaság alkotmányának egyik fő kidolgozója vett részt. Az ENA működéséről és a vezető kiválasztásban betöltött szerepéről részletesebben a későbbiekben lesz szó.

²⁸⁸ Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique

²⁸⁹ Ministère de l'Action et des Comptes Publics, 2017

²⁹⁰ <http://www.safire.fonction-publique.gouv.fr/> (A letöltés dátuma: 2018.10.10.)

5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK BEMUTATÁSA

A francia közszférában a vezetőképítés és a vezetők kiválasztása szorosan kötődik a tisztviselői életpályához. A tisztviselők jogairól és kötelezettségeiről általánosságban a már említett 1983-as Le Pors-törvény rendelkezik, amelyet mindhárom ágazatra vonatkozóan külön törvények részleteznek.

A francia közigazgatás munkakörei három kategóriába sorolhatóak. A legalacsonyabb, C kategória munkakörei érettséggel vagy szakmunkás végzettséggel, felsőfokú végzettség nélkül tölthetők be. Ide tartoznak például a gyermekgondozási asszisztensek, a kulturális örökségi asszisztensek, vagy a közigazgatási asszisztensek. A B kategóriás munkakörök betöltéséhez már érettségi, vagy legalább 2 éves felsőfokú tanulmányok szükségesek. Ilyen munkakör például a szerkesztő, a technikus, valamint a helyettes kikötői tisztviselő. A harmadik és egyben a legfontosabb kategória az A, amelynek betöltéséhez érettségi és legalább 3 éves felsőfokú tanulmányok szükségesek. A francia közigazgatás tisztviselőinek mintegy harmada ebben a kategóriában dolgozik.

A közszerzési szabályok azonban az A kategórián belül is több csoportot különítenek el: a legalacsonyabb (*petit A* vagy *A atypique*) egyfajta átmeneti csoportot képez az A és a B kategória között. Ide tartoznak az alacsonyabban fizetett A kategóriás munkakörök, illetve a B kategóriából eredő egyes magasabb szaktudást vagy specializációt igénylő munkakörei. A tipikus A kategória (*A typique*) munkaköreinek tisztviselői jellemzően szervezési és tervezési feladatokat látnak el, ők alkotják az állami igazgatás gerincét, továbbá ide tartoznak a szellemi foglalkozásúak is. A közszerzési szakmai hierarchia csúcsán a kiemelt A kategóriájú (*A supérieur* vagy *A+*) tisztviselők állnak. Ők a legjobban felkészült és legképzettebb tisztviselők, akik ennél fogva kulcspozíciókat foglalnak el a közszférán belül. Belőlük kerülnek ki többek között a megyéket vezető prefektusok, a diplomaták, a rendőrség és a csendőrség vezetői, az Államtanács tagjai, a számvevők, a városi főépítészek, vagy éppen az egyetemi tanárok és a kutatási igazgatók.

A francia közigazgatás ugyanakkor, nem csak meglehetősen komplex, hanem nagy rendszer is. A három foglalkoztatási csoportban a 2015. december 31-i adatok alapján összesen 5,451 millió fő dolgozott, ebből 2,398 millió fő az állami, 1,889 millió fő a területi igazgatásban, 1.163 millió fő pedig az egészségügyi ellátásban. A rendelkezésre álló adatok alapján az A kategóriában a tisztviselők 35%-a (ebből 2,2 % az A+ kategóriában), a B kategóriában 20%-a, míg a C kategóriában 45%-a tevékenykedett.²⁹¹

Bár a francia közigazgatásban biztosított az illetmények időmúláson alapuló, meghatározott időszakot követő automatikus növekedése, a szakmai előmenetel általános feltétele az adott pozícióhoz megkövetelt versenyvizsgán való eredményes szereplés. A vezetői kinevezés ugyanis jellemzően egy másik testület jogállása alá kerüléssel jár együtt, külön képzettségi követelményekkel és bérskálával, így a vezetői kinevezés csak a versenyvizsgán való eredményes szereplést követően lehetséges. A versenyvizsga alkalmazása igen

²⁹¹ Ministère de l'Action et des Comptes Publics 2017a: 4.

széles körben elterjedt megoldásnak tekinthető, létezik csak a közigazgatásban dolgozók számára nyitva álló versenyvizsga (*concours interne*), illetve külsősök számára is nyitva álló (*concours externe*).

A versenyvizsgák típusa igen változatos, jellemzően az adott testület által támasztott követelményekhez igazodik, írásbeli és szóbeli fordulóból áll. A közigazgatási munkakörök esetében az írásbeli rész jellemzően egy jogi elemzés összeállításából, egy vezetői összefoglaló elkészítéséből, több dokumentum alapján összefoglaló elkészítéséből, rövid kifejtős kérdésekből, valamint tesztkérdésekből áll. A szóbeli vizsga szakmai kérdések megvitatásából, valamint egy konkrét ügy lényeges elemein alapuló szakmai beszélgetésből áll.²⁹² A vizsga összetettsége és nehézsége értelemszerűen a megcélzott testület által ellátott feladatokhoz illeszkedik.

Annak érdekében, hogy a vizsgák alapján az elméleti tudás és a készségek jobban mérhetőek legyenek, valamint biztosítható legyen a szakmai kompetenciák érvényesülése, 2007-ben a közigazgatás modernizációja keretében a versenyvizsgák rendszerének átalakítására, javítására került sor.

Az ennek keretében a 2007-ben létrejött megállapodást újította meg az államreformért, a decentralizációért és a közszolgálatért felelős miniszter, valamint az alapvető jogok biztosa, amikor 2013-ban aláírták az Egyenlőség előmozdításáról és a diszkrimináció elleni fellépésről a közszolgálatban szóló kartát (*Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique*). A karta 2. pontja a foglalkoztató állami szervek számára előírja, hogy biztosítsák az átláthatóságot és az objektivitást az emberi erőforrás menedzsment eljárásokban a tisztviselők karrierjének minden jelentős állomásán, a toborzás, az értékelés, a mobilitás, a kinevezés és előléptetés, valamint az élethosszig tartó képzés során – azzal a céllal, hogy előmozdítsák a szakmai egyenlőséget és a diszkrimináció elleni küzdelmet.²⁹³

Bár az OECD adatai alapján a francia közszférában közel kétharmad a nők aránya, a felsővezetők körében túlnyomó többségben vannak a férfiak. Ez a gyakorlat sérti az Alkotmányban is nevesített egyenlőség elvét, ezért a 2012-ben elfogadott Sauvadet-törvény²⁹⁴ a közszféra foglalkoztatói számára minimumkövetelményeket határozott meg az első alkalommal kinevezett felsővezetők nemi arányára vonatkozóan az állam, a területi közigazgatási szervek és az egészségügyi ágazatban egyaránt. A törvény 57. cikke szerint az azonos nemhez tartozók aránya 2013 és 2014 során 20%, 2014 és 2015 során 30%, míg 2017. január 1-től 40% kell, hogy legyen. Ugyanezen logikát követve 2015. január 1-től a vizsgabizottságok és felvételi bizottságok tagjainak legalább 40%-a azonos nemű kell, hogy legyen. Amennyiben a bizottság háromtagú, akkor mindkét nemből legalább egy tagnak a bizottságban jelen kell lennie.

²⁹² Carrieres-publiques, 2016

²⁹³ Ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique 2013: 2.

²⁹⁴ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Mivel a francia közigazgatás alapvetően karrier-rendszerű és az egész életen át tartó, hosszantartó foglalkoztatásra épít, a rendelkezésre álló álláshelyek viszonylag korlátozottak. A francia közszféra biztos és vonzó karrierlehetőséget kínál a pályakezdőknek, így az állások leginkább üresedéssel nyílnak meg a külső és belső pályázók előtt.

Ebből következően évről évre meglehetősen nagy érdeklődés mutatkozik a versenyvizsgákon való részvétel iránt. Az alábbi táblázat a külső versenyvizsgára vonatkozó 2015-ös adatokat foglalja össze:

Kategóriák	Meghirdetett pozíciók	Jelentkezettek	Megjelentek	Kiválasztottak	Kiválasztottak %
A kategória	28 746	273 367	166 199	27 203	6,3
B kategória	4 442	125 389	60 045	4 581	14,7
C kategória	4 196	107 585	52 049	5 192	14,7
ebből versenyvizsga nélkül	871	4 689	2 584	866	7,6
Összesen	37 384	506 341	278 293	36 976	8,1

1. táblázat Az állami szervek külső toborzásra vonatkozó adatai kategóriák szerint
Forrás: Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2017a: 10.)

Amint az a táblázatból is látható, a versenyvizsgák lebonyolítása igen sok embert mozgat meg és jelentős erőforrásokat köt le. A mintegy 37 ezer állásra 2015-ben 13,5-szeres volt a túljelentkezés, ugyanakkor a versenyvizsgán megjelentek száma alapján már csak 7,5-szeres aránnyal lehetett számolni. A meghirdetett üres pozíciók túlnyomó többsége, 76,9%-a az A kategóriába tartozott, míg a B és a C kategóriák közel azonos arányban (11,8% és 11,2%) képviselték magukat. Az adatokból jól látható, hogy az állások igen kis arányát, mindössze 2,3%-át töltötték be az állami szerveknél versenyvizsga nélkül. A versenyvizsga adataiból az következik, hogy az állami szerveknél való hivatalviselésre a B és a C kategória esetében van a legnagyobb lehetőség, míg a legnagyobb verseny az A kategóriás pozíciók esetében van, ahol 100 jelentkezőből mindössze 6 fő tesz eredményes felvételi vizsgát.

Annak érdekében, hogy teljes képet kapjunk az állami szervek versenyvizsgáiról és belső mozgásairól, indokolt megvizsgálni a belső toborzásra vonatkozó adatokat is. Ezeket az alábbi táblázat foglalja össze:

	A szint	B szint	C szint	Összesen
Külső jelentkezők	17	0	0	17
A kategória (állami)	1952	7	1	1960
B kategória (állami)	1205	2345	8	3558
C kategória (állami)	21	1587	410	2018
Állami kinevezett összesen	3 178	3 939	419	7 536
Állami szerződéses	898	1 890	270	2 995
Állami összesen	4 076	5 829	626	10 531

	A szint	B szint	C szint	Összesen
Területi összesen	31	15	41	87
Egészségügy összesen	4	3	8	15
Határozatlan kategória	4 191	1 640	1 191	7 022
Teljes	8 319	7 487	1 866	17 672
ebből más EU állampolgárok	1	4	1	6

2. táblázat: Az állami szervek belső toborzásra vonatkozó adatai kategóriák szerint
Forrás: Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2017a: 11.)

A táblázat alapján az állapítható meg, hogy a külső jelentkezők részvétele a belső toborzási folyamatban nem kizárt, de igen kivételes körülménynek tekinthető. Ennél sokkal jellemzőbb, hogy az A kategóriába tartozó tisztviselő A szintű pozícióra pályázik. A B kategória esetében legjellemzőbb a hasonló, B kategóriás pozícióba történő mozgás, de ezen kategória munkatársai az esetek harmadában magasabb, A kategóriás munkahelyre lépnek tovább. Hasonló mozgást találunk a C kategória esetében is, bár itt az esetek háromnegyedében a B kategóriába történő előrelépés tapasztalható, az A kategória kevésbé jellemző. Az állami szervek munkatársainak belső utánpótlásában döntően az állami szervektől érkező tisztviselőknek van szerepük, ebből a szempontból a területi közigazgatásból és az egészségügy területéről érkező tisztviselők aránya elhanyagolható. A táblázatból az is kiolvasható, hogy bár elvileg van lehetőség az Európai Unió más állampolgárainak foglalkoztatására az állami igazgatás területén, ennek gyakorlati megvalósítása inkább ritka kivételként, mint szabályként értékelhető.

A külső versenyvizsgálással kiválasztott 36 976 tisztviselő, valamint a belső versenyvizsga alapján felvett 17 672 tisztviselő összesen 54 648 főt jelent. Ha az állami igazgatás területén foglalkoztatott mintegy 2 400 000 tisztviselőt vesszük alapul, akkor ez - amennyiben a többi évre is hasonló nagyságrendű adatokkal számolhatunk - arra utal, hogy az állami ágazatban az éves fluktuáció rendkívül alacsony, alig éri el az évi 2,3 %-ot. Ebből következik, hogy a közszolgálatot munkaerő-piaci szempontok szerint vizsgálva igen erős a kínálati túlsúly, vagyis lényegesen többen jelentkeznek a megüresedő pozíciókra, mint ahány üres hely rendelkezésre áll. Ameddig ez a közsféra szempontjából kedvező munkaerő-piaci helyzet fennáll, addig a francia közsféra válogathat a jelentkezők közül és a legfelkészültebb, leginkább alkalmas jelentkezőket alkalmazhatja.

A francia közigazgatás felsővezetőinek kiválasztásával és képzésével a következő fejezetben foglalkozunk részletesen.

6. AZ ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

A francia közigazgatás vezetőképzésének legsikeresebb eleme kétségkívül a felsővezetők (*catégorie A+*) kiválasztása és képzése, valamint a felsővezetői és közéleti feladatokra való felkészítése. Ha csak a számokat nézzük, a korábban már megemlített École

Nationale d'Administration eredményei kétségkívül imponálóak: 1945-ös alapítása óta volt hallgatói közül 4 köztársasági elnök (Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, François Hollande, valamint Emmanuel Macron), 8 miniszterelnök, számos miniszter és államtitkár, francia és európai parlamenti képviselő, valamint nagyvállalati vezető került ki. A fentiek alapján az ENA-t talán nem ok nélkül tartják elitképzőnek is.²⁹⁵

Az ENA kívül áll a felsőoktatási rendszeren, jogállását tekintve úgynevezett „nagy iskolának”²⁹⁶ (*grand école*) minősül és a közsféra része. Alapítása óta feladatköre jelentősen kibővült, a hagyományos 24 hónapos felsővezetői képzés mellett (*formation initiale*), francia és európai uniós versenyvizsga-felkészítőket, továbbképzéseket (*formation continu*) és nemzetközi, valamint európai témájú képzéseket is nyújt.

A felsővezetői képzésre a közigazgatásban dolgozók és külsősök egyaránt jelentkezhetnek, akiknek egy komplex, több napból álló írásbeli és szóbeli vizsgán kell számot adniuk felkészültségükről. A rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján²⁹⁷ a pályázók csak igen kis százaléka nyer felvételt az évi 80-100 helyre.²⁹⁸ A külső versenyvizsgán pályázók közül, átlagosan 15-ből 1, illetve a belső és az úgynevezett harmadik versenyvizsgán pályázók közül 7-ből 1 fő vehet részt a képzésen úgy, hogy a jelentkezők jelentős része csak a felkészítő elvégzését követően jelentkeznek a versenyvizsgára.

A képzés 4 fő modulból áll, ennek első, gyakorlati előkészítő hónapja Strasbourgan, az ENA székhelyén zajlik. Ezt követi egy 3 elemből álló gyakorlat, amely 4 hónap nemzetközi, 5 hónap területi, valamint 3 hónap vállalati vagy szervezeti gyakorlatból áll. Ezt követően a leendő felsővezetők képzése 9 hónapig ismét Strasbourgan folytatódik, amelyet 2 hónapos zárómodul követ, amely a leendő munkahelyük kiválasztásával, valamint az ottani munkára való felkészüléssel zárul. A hallgatókat a képzés végén rangsorolják, ez alapján választhatnak a nekik felkínált közszolgálati pozíciók közül. A legjobban teljesítő hallgatók így a legnépszerűbb, és legjobb lehetőségeket kínáló pozíciókhoz juthatnak és gyakran az Államtanácsban, a Számvevőszéknél, az Államkincstárnál, a Külügyminisztériumban, vagy valamelyik miniszter, államtitkár kabinetjében kezdik meg munkájukat. Ez egyben az adott szervezet testületében történő belépéssel is jár, így pályafutásuk már e testületre vonatkozó szabályozók alapján zajlik.

Az ENA a magas színvonalú képzés mellett nagy hangsúlyt helyez az évfolyamok összetartására és a volt hallgatókkal való rendszeres kapcsolattartásra is. Minden évfolyam (*promotion*) a képzés megkezdésekor nevet választ magának, amely megítélésük szerint

²⁹⁵ A francia közsféra és gazdaság vezetőinek további nagy százalékát adják a más neves *grand école*-okban végzett hallgatók. Ezek közül a SciencesPo, az École Polytechnique, az Écoles normale supérieures, a Ponts et chaussées, a Mines, valamint a Saint-Cyr katonai iskola emelhető ki.

²⁹⁶ Ebből fakadóan némi bizonytalanság érezhető az ENA nevének magyar fordításában. Gyakran fordítják Államigazgatási Főiskolának, jóllehet ez félrevezető, mivel nem felsőoktatási intézményről van szó. Lőrincz (2007: 168.) Országos Közigazgatási Iskolaként hivatkozik rá.

²⁹⁷ ENA 2017: 1.

²⁹⁸ E mellett egy-egy évfolyam létszámának mintegy harmadát teszik ki a beiskolázott külföldi hallgatók.

kifejezi az évfolyam jellegét vagy példaképpül szolgálhat számukra.²⁹⁹ Ezen túl az ENA hallgatói, akiket a közbeszédben csak „énarque”³⁰⁰ néven említene, rendszeres kapcsolatot tartanak egymással, saját évkönyvük, valamint befolyásos alumni szervezetük (*Association des Anciens Élèves de l'École Nationale d'Administration*) is van. Ez a Franciaországot és a világ számos országát átfogó kapcsolati háló a szakmai kapcsolatokon túl jelentős kapcsolati tőkét is jelent a volt hallgatók számára.

Az ENA a megalapítása óta eltelt több mint 70 év óta közigazgatási felsővezetők generációit képezte ki Franciaország és más országok számára egyaránt. Ennek során képes volt folyamatosan megújulni és a felsővezetők képzése mellett továbbképzéseket és nemzetközi képzéseket is nyújtani. A felsővezetői képzés a kezdeti elvek és alapok megtartásával folyamatosan átalakult, míg végül az ENA székhelyének 1991-es, Párizsból Strasbourgba történő áthelyezését követően európai és nemzetközi irányba fordult, szélesebb lehetőséget nyitva a nemzetközi együttműködésre.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen tanulmány Franciaország vezető kiválasztási gyakorlatának összehasonlító vizsgálatára vállalkozott a közigazgatásban. A feladat meglehetősen összetett, mivel a vezető kiválasztás bemutatásához szükséges volt a francia közigazgatás történetének rövid áttekintése, illetve a közszektor működésének ismertetése is. Ezt követően kerülhetett sor a vezetők kiválasztására vonatkozó szabályok és eljárások bemutatására, különös tekintettel a felsővezetők kiválasztására.

A francia közigazgatás egyik fő sajátossága az a hosszú történelmi tradíció, amely akarva-akaratlanul is hatással van a benne dolgozóakra, egyben a társadalom szemében megteremti a közszférában való munkavégzés tekintélyét és megbecsültségét. Kutatásaim tapasztalatai alapján, azonban a történelmi tradíció nem köti gúzsba a francia közigazgatást, a politikai és közigazgatási vezetők - jelentős részben hasonló képzettségük, szakmai szocializációjuk okán is - értik a közigazgatás működését és azt folyamatosan képesek adaptálni a társadalmi-gazdasági változások jelentette kihívásokhoz. Erre jó példa lehet a nagy tekintélyű ENA képzéseinek folyamatos átalakítása, a nők és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok érdekében tett intézkedések a vezetői kinevezések, illetve a közigazgatásban való magasabb részvétel biztosítása érdekében, vagy az emberi erőforrás menedzsment feladatok összekapcsolása a közszolgálat irányításával és szakpolitikai fejlesztésével. Ezek az intézkedések gyakran nem hoztak radikális változást, de folyamatosan biztosítják a közigazgatás fejlesztését, szakmai megújulását.

²⁹⁹ Az első évfolyam például a France-Combattante (Harcoló Franciaország) nevet választotta, de népszerűek a francia és külföldi politikusok, írók és költők is (például Aristide Briand, Georges Clemenceau, Jean de La Fontaine, Winston Churchill).

³⁰⁰ A szó eredete a görög arkhosz (hatalom) szóra vezethető vissza, és olyan oligarchiát is jelent, amelyben a hatalmi pozíciókat az ENA volt hallgatói foglalják el.



A Magyarországon adaptálható megoldások közül indokolt kiemelni a közigazgatási és közszolgálati főigazgatóság (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP*) feladat- és hatáskörének kibővítést az emberi erőforrás gazdálkodási feladatokkal. E döntés hatásait a meghozatala óta eltelt rövid idő alatt értelemszerűen nehéz objektíven megítélni, mindenesetre a változás iránya mindenképpen előremutató.

További jó példa, hogy pontos és nyilvános statisztikai adatok állnak rendelkezésre a francia közsféra működéséről. Míg Magyarországon azt is nehéz meghatározni, hogy egészen pontosan hányan dolgoznak a közigazgatásban, a francia közsféra nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a működésre vonatkozó információk elérhetőek legyenek. A felelős tárca évtizedekre visszamenően minden évben francia és angol nyelven, grafikusán ábrázolva elérhetővé teszi a közszférára vonatkozó legfontosabb statisztikai adatokat³⁰¹ (például: foglalkoztatottak száma ágazatok szerinti bontásban, foglalkoztatottak korfája, versenyvizsgákra jelentkezők és felvettek száma, mobilitás, bérezés). Ez nem csak megalapozottabbá teszi a közszférára vonatkozó szakpolitikai döntéseket, de egyúttal átláthatóvá és számonkérhetővé is teszi működését.

Megítélésem szerint a francia közigazgatás fenntarthatóságát és magas színvonalú működését jelentős részben a felsővezetők megfelelő felkészítése biztosítja. A francia rendszerben meglehetősen nagy az átjárhatóság a politika, a közsféra és az állami tulajdonban lévő vállalatok vezetésében. Ugyanakkor ennek nem a politikai megbízhatóság az alapja, hanem a felsővezetők ENA-ra alapozott, magas színvonalú felkészítése, amely során nem csak magas szintű szakmai ismeretekre tesznek szert, de gyakorlati képzésük keretében megismerkednek a kormányzás nemzetközi, helyi és gazdasági dimenzióival is. Ezek az ismeretek, valamint a személyes tapasztalatok teszik később képessé őket arra, hogy állami felsővezetőként képesek legyenek rendszerben gondolkozva, másokkal együttműködve a közjó érdekében tevékenykedni.

A francia közsféra az elmúlt évszázadokban jelentős mértékben hozzájárult Franciaország társadalmi-gazdasági fejlődéséhez, amely nem csak a francia köztársaság fennmaradását, hanem a nagyhatalmi státusát is biztosította. A kialakított rendszer ugyanakkor képes volt arra, hogy saját hiányosságaival (például a közkiadások magas mértéke, a női vezetők alacsony aránya, egyes társadalmi csoportok alulreprezentáltsága) szembenézzon, és azokra rendszerkonform megoldásokat dolgozzon ki. Mindezek alapján a francia közsféra egyszerre tradicionális és modern, számos jogintézménye és megoldása érdemes a további vizsgálatra, valamint - megfelelő feltételek esetén - a magyar közigazgatásban való adaptálásra.

³⁰¹ Ministère de l'Action et des Comptes Publics 2017c

FELHASZNÁLT IRODALOM

Ádám Péter (2007): Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Budapest, Corvina Kiadó Kft.

Carrieres-publiques (2016): Quelle stratégie pour choisir le bon concours? <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-quelle-strategie-pour-choisir-le-bon-concours-d-1581> (A letöltés dátuma: 2018.10.05.)

ENA (2017): Données statistiques par concours de 2010 à 2017 <https://www.ena.fr/layout/set/print/Media/Fichiers/Concours-Prepas-Concours/Entrer-a-l-ENA/Donnees-statistiques-par-concours-de-2010-a-2018> (A letöltés dátuma: 2018.10.12.)

Koi Gyula (2015): A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945), Polgári Szemle, 2015. december, 11. évfolyam 4-6. szám

Lőrincz Lajos (2007): Franciaország közigazgatása In Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban – összehasonlító közigazgatás (szerk: Lőrincz Lajos). Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2017a): Faits et chiffres. Fonction publique Chiffres-clés 2017 https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/stat-istiques/rapports_annuels/2017/CC-2017.pdf (A letöltés dátuma:2018.10.11.)

Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2017b): Les missions <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-1080> (A letöltés dátuma: 2018.10.19)

Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2017c): Collection Fonction publique: faits et chiffres (Chiffres clés) <https://www.fonction-publique.gouv.fr/collection-fonction-publique-faits-et-chiffres-chiffres-cles-archives> (A letöltés dátuma: 2018.10.18.)

Ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique (2013): Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/charte-egalite-2013.pdf (A letöltés dátuma: 2018.10.12.)

OECD (2017): Government at a Glance, Country Factsheet – France <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-france.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.10.05.)

Rapport d'information n° 441 (2004-2005) de M. François MARC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2005 <http://www.senat.fr/rap/r04-441/r04-4411.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.10.16.)

Szamel Katalin - Balázs István - Gajdusчек György - Koi Gyula (2012): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Wolters Kluwer Kft.

Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033670465&dateTexte=20190108> (A letöltés dátuma: 2018.10.10.)

Décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024683056> (A letöltés dátuma: 2018.10.18.)

Décret n°87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006065779&dateTexte=20080122> (A letöltés dátuma: 2018.10.12.)

Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025489865&dateTexte=20190108> (A letöltés dátuma: 2018.10.06.)

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704> (A letöltés dátuma: 2018.10.14.)

Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000521942&categorieLien=cid> (A letöltés dátuma: 2018.10.12.)





*ROBERT ADAM RAJCZYK: LENGYELORSZÁG
VEZETŐKIVÁLASZTÁSI GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA
A KÖZIGAZGATÁSBAN³⁰²*

³⁰² Robert Adam Rajczyk Lengyelországról szóló tanulmánya angol nyelven készült, a magyar nyelvre történő fordítást Dr. Kajtár Edit végezte.

1. BEVEZETÉS

A Lengyel Köztársaság speciális terület a tudományos kutatás számára. Mielőtt rátérnénk a közigazgatás elemzésére, célszerű néhány megjegyzést tenni. A lengyel közigazgatást számos tényező alakítja, melyeknek egyike a történelmi dimenzió. 1795-től nem létezett szuverén lengyel állam. Az állam gyengesége következtében a Lengyel Királyság egyes részei a környező országokhoz tartoztak. Nagy Lengyelország tartományai közül Alsó- és Felső-Szilézia Poroszországhoz (későbbi nevén a Német Birodalomhoz) tartozott. A régi Lengyel Királyság déli része, Kis Lengyelország tartományai, ide értve a Galíciai régiót Lvovtól és környékétől, északról, Krakkó és környékéig délen, 1918-ig az Osztrák Birodalomhoz tartozott. Ez a Lengyel Királyság területének 11%-át tette ki. A volt Lengyel Királyság középső része az Orosz Birodalomhoz tartozott. Mindezek okán Lengyelország, mint független állam több mint egy századon (123 éven) át nem létezett. Az elcsatolt területeket a birodalmi közigazgatásba integrálták az 1918-ig tartó hódítás szinte teljes idejére. Ez idő alatt az autonómia bizonyos formája 1807 és 1815 között megjelent a Varsói Nagyhercegségben, mely a Francia Birodalom és Bonaparte Napóleon császár felügyelete alatt állt, annak Polgári Törvénykönyve és közigazgatási berendezkedése vonatkozott rá. A Lengyel Királyság, élén az orosz cárral, mint királlyal 1815-től 1917-ig létezett, a területet az orosz Birodalomhoz csatolták. Az ügyintézés nyelve sokáig a lengyel volt. E nyelv használatát szintén bevezették a Német Birodalomhoz tartozó Poznani Nagyhercegségben. Ez azonban a kivétel volt, nem a szabály, amíg nem létezett a lengyel állam, az idő javarészában a lengyel hatóságoknak küzdeniük kellett a némettel a saját kultúra megőrzése érdekében. Ezzel szemben, az Ausztriához tartozó Galícia területén adottak voltak a feltételek a nemzeti örökség megőrzéséhez. Az Osztrák Birodalom, mint több etnikumot magába olvasztó monarchia, lehetővé tette, hogy néhány lengyel részt vegyen a közigazgatásban, ide értve a legmagasabb pozíciókat, mint például a birodalom kormányának tagjai. Az egyéb elcsatolt területeken a lengyel nyelvet nem használták, s lengyeleket sem alkalmaztak a közigazgatásban.

A szuverén Lengyelország 1918-ban született meg, az első világháború eredményeként. Az újonnan felállított államnak számtalan közigazgatási problémával kellett szembenéznie. A korábban elcsatolt területeknek meg volt a maguk külön igazgatása és igazgatási szervezetrendszere. Szükségessé vált ezek összeolvasztása egy igazgatási rendszerbe, a közigazgatás az állam egységének jelképeként lett volna felfogható. Mielőtt ez megvalósulhatott volna, felmerült néhány probléma. Nem volt elegendő közszolga, a német és az orosz közszolgákat 1918-ban, amikor Lengyelország újjászületett, visszaküldték a saját országukba. A személyi állomány kialakítása az állam legnagyobb problémájaként jelentkezett. Varsóban létrehozták a Politikai Tudományok Iskoláját, hogy magas színvonalú szakembergárdáról gondoskodjanak.

A II. világháború során, a náci megszállás alatt, Lengyelország volt az egyetlen ország, ahol az ellenállás saját földalatti igazgatási rendszerrel rendelkezett. A száműzött lengyel kormány a megszállás alatt Londonban tartózkodott. A miniszterelnök-helyettes az ellenállás igazgatását felügyelve részt vett az ellenállásban. A kormány nem kollaborált a náci megszállókkal. A törvényes lengyel igazgatás a Londonban székelő igazgatás különböző

ágaival működött együtt. Az ellenállásnak volt például oktatása és a bírói hatalmat is szintén gyakorolták. A lengyel földalatti államnak saját parlamentje volt, továbbá a Zsidókat Segítő Tanács együttműködött a zsidó közösséggel. A földalatti Lengyelország közszolgái feleltek, például a társadalombiztosítási kérdésekért és a lengyel állam háborút követő helyreállítását előkészítő törvénytervezetek kidolgozásáért.

A második világháborút követően Lengyelország, mint kommunista állam a közigazgatás sajátos formáját dolgozta ki. A kormányzat szerepe az államigazgatási és a területi egységek igazgatása feladatkörének betöltése volt. Az utóbbit a nemzeti helyi tanácsok és a vajdaságok nemzeti tanácsai alkották, melyeket az általános választások keretei között választottak, ugyanakkor a jelöltlistát a kommunista párt helyi egysége hagyta jóvá. A közalkalmazottak rendszerint a kommunista párt tagjai voltak. Az efféle párttagság segítette a ranglétrán való előmenetelt. A kommunista pártközpont személyzete a foglalkoztatottak speciális csoportjához tartozott. A párt felelt a közigazgatás felügyeletéért. Jogilag a vajda, mint a kormány képviselője volt a vajdaság legmagasabb rangú tisztviselője. De facto azonban a kommunista párt vajdasági első titkára volt a politikai vezető. 1975. június 1-jétől 49 vajdaság és több mint 3000 települési egység létezett. Minden közigazgatási egységnek meg volt a maga kommunista párthoz tartozó apparátusa és adminisztrációja.

Az 1980-as gdanski, valamint Pomeránia, illetőleg Lengyelország többi részét érintő sztrájkokat követően, 1980-ban megalakult a Szolidaritás, az első, kommunistáktól és szovjet befolyástól független szakszervezet. A következő évben szükségállapotot vezettek be Lengyelországban és a hadsereg vette át az uralmat. A teljes igazgatás katonai befolyás alá került. A Lengyel Köztársaság 1989-óta demokratikus. Abban az évben kerekasztal tárgyalások folytak a kommunista párt és az ellenzéki Szolidaritás mozgalom között. A kerekasztal megállapodás átformálta Lengyelország alkotmányos rendjét. Az 1989. június 4-i, részben már szabad általános választásokon a Parlament alsóháza, a Szejm üléshelyeinek 30%-át az ellenzék szerezte meg. A székek többi részén a kommunisták és politikai szövetségeseik osztoztak. A Parlament felsőházát, a Szenátust (mely a világháborúk közötti 1918-tól 1939-ig terjedő periódusban működött) visszaállították. Az elnökség hatalomra kerülésével átalakította a korábbi Legfelsőbb Bizottságot, mely az állam kollektív fejeként működött a kommunista éra alatt. A kerekasztal tárgyalások egyik eredményeként helyreállították az önkormányzatokat. Az önkormányzati szervek első szabad általános választására 1990-ben került sor. Ugyanebben az évben megalakításra került a Nemzeti Közszolgálati Akadémia, mely a közigazgatási szakértőket volt hivatott képezni, kinevelni.

A Lengyel Köztársaság Európa középső területén helyezkedik el, 38,4 millióan lakják (2017. júliusában), az egy főre jutó GDP több mint 10 000 Euro.³⁰³ A Geert Hofstede-i kultúra modell szerint, Lengyelország egyszerre hierarchikus és individualista társadalom. „A lengyel kultúra »ellentmondása«: bár magas fokon individualisták, a lengyelek igénylik a hierarchiát. E kombináció (magas pontérték mind a hatalomtól való távolság, mind az individualizmus terén) különös »feszültség«-hez vezet e kultúrában, mely olyan kapcsolódást teremt, amely érzékeny, ugyanakkor intenzív és gyümölcsöző, amint megtaláljuk a módját annak, hogyan kezeljük megfelelően. Épp ezért a vezetőknek célszerű

³⁰³ <http://stat.gov.pl/en/basic-data/> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

kialakítania a kommunikáció második »szintjét«, vagyis mindenkivel személyes kapcsolatot teremteni a struktúrában, demonstrálva, hogy a szintbeli egyenlőtlenségek ellenére minden egyén fontos. Lengyelország társadalmá férfias kultúra is, vagyis „a vezetők felé elvárás, hogy határozottak és asszertívak legyenek. A hangsúly a részesedésen, a versenyen, a teljesítményen van, a konfliktusokat úgy oldják meg, hogy belemennek és átküzdik magukat a megoldásig.”³⁰⁴

2. A KÖZIGAZGATÁS

A lengyel közszolgálat elemzésének kulcs kérdése a közigazgatás területi szerkezete. Az állam 16 vajdaságra oszlik. Ezekben belül 314 járás és 66 municipalitás (vajdasági csoport), 2478 város, illetve község található.³⁰⁵

Az Alkotmány központi és önkormányzati igazgatás között különböztet. Előbbi a kormányból és a minisztériumokból áll, illetve központi államigazgatási szervekből, ide értve a vajdasági irodáikat. Az önkormányzati igazgatás a regionális (tartományi), megyei illetve a helyi szintre utal.³⁰⁶A kormányzati struktúrát a végrehajtó testület alkotja: az elnökség és a miniszterek kabinetje (a továbbiakban: Miniszterek Tanácsa). A köztársaság elnökét általános választásokon választják és, mint államfő a miniszterelnök megválasztásáért felel, míg a Kabinetfőnök a kormány és a központi igazgatás intézményeinek a feje. A miniszterelnök, aki az államigazgatás feje, *primus inter pares* a kormány tagjai között és a Szejmtől, a Parlament alsóházától nyeri legitimációját, bizalmi szavazásban elnyert abszolút többséget követően.

A tartományi hatalom kettős: kormányzati és önkormányzati. Az első a vajdaság hivatala, mely felett a miniszterelnök által választott vojvoda gyakorolja a fellügyeletet. A vojvoda a kormány képviselője és többek között az önkormányzati kötelezettségek teljesítésének jogszerűségért, továbbá a régió biztonságáért felel és a regionális, kormányigazgatási ellenőrzést látja el, mint ezek feje.

A regionális helyi és járási hatóságok függetlenek a kormánytól, közöttük alá-fölé rendeltégi viszony szintén nem áll fent. Az önkormányzati igazgatás jogalkotói, illetve végrehajtó részre oszlik.³⁰⁷ A Tartományi Tanács (regionális parlament), éppúgy, mint a Megyei Tanács és a helyi tanácsok jogalkotó szervek, melyeket általános választásokon 4 évre választanak. A tartományi és megyei vezető szervek közösek, és a vezetők az Igazgatói Tanácsban működnek, melyeket a tartományi, vagy megyei tanácsnokok választanak abszolút, illetve minősített többséggel. Az igazgatói tanács élén vezetők állnak, mellettük helyettesek, illetve tagok. Az elnökök a tartományi marsall, illetve megyei vezető nevet viselik.

Az igazgatás helyi szintjén a polgármesternek érdemes figyelmet szentelni, a választási

³⁰⁴ <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/Lengyelország/> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³⁰⁵ Központi Statisztikai Hivatal 2017

³⁰⁶ https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³⁰⁷ Kulesza – Sześciło, 2012

eljárás okán. A municipalitási, városi és községi vezetőket és a tanácsosokat szintén 5 évre választják általános választásokon.

Mi a különbség a municipalitás, a város és a község között? Először is, a közfinanszírozásnak az igazgatási egység méretéhez igazodó nagysága.³⁰⁸ Másodsorban, a státusz a meghatározó elem. Míg a mezőgazdasági területek általában községet alkotnak, a városok általában urbánus jellegűek. A municipalitás a város és a nagyközség feladatait vegyíti.

Fontos megjegyezni, hogy a járásvezető és a municipalitás polgármestere ugyanazon feladatokat látja el az állam nevében, ezek az ingatlan gazdálkodás, köztalánnyal való gazdálkodás.

Közigazgatási egység/főbb feladatok	Önkormányzat: jogalkotói & végrehajtó	Miniszterelnök	Kormány (minisztériumok)	Kormányzati/ központi szervek és államigazgatási szervek
Vajdaság <ul style="list-style-type: none"> • Fejlesztési stratégia • Fejlesztési politika • Regionális közlekedés: út, vasút, repülőtér • EU-s források kezelése • a munkanélküliség elleni küzdelem regionális szinten • társadalmi jólét 	vajdasági tanácsi polgármesteri a vajdaság elnöke, végrehajtó bizottság	vajdaság: <ul style="list-style-type: none"> • az önkormányzati szervek felügyelő testülete • a legfelső igazgatási hivatal • az integrált tartományi igazgatás felügyelete 	külföld	Nem-integrált igazgatás: <ul style="list-style-type: none"> • adó és vámügyi igazgatás • katonai állomány • határőr • statisztika • tengerészeti igazgatás • bányahatóság • regionális környezetvédelmi szerv • egészség és járványügyi ellenőrzés • tengeri halászat ellenőrzése • árvízvédelem • mérési vizsgálat • hitelesítési iroda

³⁰⁸ Az alacsonyabb szintű közigazgatási területi egységek bevételeinek nagy részét saját bevételeik, illetve a személyi jövedelemadó (PIT) és a vállalkozási adó (CIT) bizonyos hányada teszik ki. A helyi költségvetés nagyobb része a PIT-ből, kisebbik a CIT-ből származik.

Közigazgatási egység/főbb feladatok	Önkormányzat: jogalkotói & végrehajtó	Miniszterelnök	Kormány (minisztériumok)	Kormányzati/ központi szervek és államigazgatási szervek
	Vezetői hivatal	1. vajdasági hivatal; 2. integrált vajdasági igazgatás: • rendőrség és tűzoltóság vajdasági vezetése • állatorvosi oktatás, gyógyszertárak, környezetvédelem, térképészet szennyvíz, építkezési felügyelet fogyasztóvédelem, mag termelés és növényvédelem, mezőgazdasági – élelmiszertermelési minőség		
járás • középiskolák • kórházak • színházak és múzeumok • szociális támogatás • foglalkoztatáspolitikai • közutak • természeti katasztrófák kezelése	Járási tanács vezetője, mint a járási vezetői tanács feje			

1. táblázat: A lengyel közigazgatás modellje, feladatokkal (vertikális hierarchia és ellenőrzés)

2.1. HELYI IGAZGATÁS

A lengyel közigazgatás mind a kormányzati mind az önkormányzati igazgatásra vonatkozik. Mindkettőnek meg van a maga saját szabályrendszere. A helyi hatósági igazgatásról speciális szabályok rendelkeznek: különálló jogforrás vonatkozik a kisközségek öngazgatására, a megyei öngazgatásra, a tartományi szintű öngazgatásra, illetve a nagyvárosi szint öngazgatására.³⁰⁹ A helyi igazgatásra vonatkozó követelményrendszert a Helyi Igazgatási Alkalmazottakról szóló jogszabály rendezi. Emellett két intézmény szakosodik az öngazgatásra: a Regionális Pénzügyi Hivatalok és az Önkormányzati Fellebviteli Bizottság. Mindkettőre sajátos szabályok vonatkoznak és saját alkalmazotti gárdával működnek a Helyi Igazgatási Alkalmazottakról szóló jogszabály alatt.³¹⁰

A helyi igazgatási alkalmazottaknak jónéhány típusa van. Először is, azon alkalmazottak csoportja, akiket megválasztottak: a polgármesterek és a vezetői tanács tagjai, ide értve a tartományi és a megyei vezetőket. Utóbbiakat abszolút többséggel a tartományi és a megyei tanácsok választják, míg a vezetői testület egyéb tagjait többségi szavazattal választják meg. Mindannyian munkaszerződés alapján végzik munkájukat. A második csoportot a tartományi, megyei és helyi városháza kincstárnoka és a polgármesterhelyettesek alkotják. A polgármester választja őket (más hozzájárulása nélkül) és a tanácsok választása alapján a marsall/megyei vezető a polgármester előterjesztését követően a kincstárnokok vonatkozásában.

A harmadik csoportot a munkaszerződés alapján foglalkoztatottak képezik, a tartományi marsali iroda vezetői esetében, illetve a megyei és helyi irodákban szenior hivatalnoknak, egyéb esetekben pedig rendes hivatalnoknak neveznek. A toborzás nyílt pályázat alapján történik. Minden megüresedő álláshelyet kötelező a sajtóban és a Közérdekű Információs Portálon közzétenni. Utóbbi biztosítja az állampolgárok hozzáférését a közérdekű

³⁰⁹ Jelenleg egyetlen metropoliszt találunk Lengyelországban, nevezetesen a Szilézia Metropoliszt. Ez 2017 júliusa óta létezik és a dél-lengyelországi Szilézia tartomány 41 alsóbb szintű közigazgatási egysége alkotja. Ipari városközösség, melyet az ipariasodás magas foka jellemez. Kulcsvárosa Katowice. Ugyanakkor a városközösség több jelentős, egymáshoz közel épült városból és nagyvárosból áll, melyeket az ásványi anyag (mint például szén lelőhelyek és a kapcsolódó szénbányák) és az azokra ráépülő ipar kötnek össze. A városközösség jelenleg is létezik, azonban olyan régióvá alakulva, melyet az új technológiák és az autóipar fémjeleznek. A metropoliszt a fenntartható fejlődés igénye hívta életre. Főbb célkitűzései közé tartozik: a tömegközlekedés fejlesztése, a régió támogatása, a területi rend és a társadalmi fejlődés fentartása. A Metropoliszt Társulás a Sziléziai Metropolisz jogalkotó és ellenőrző testülete. A Végrehajtó Bizottság öt tagját a Társulás választja. A Metropolisz Hivatalban munkajogviszony keretei között foglalkoztatottak dolgoznak.

³¹⁰ A helyi önkormányzati alkalmazottakról szóló törvény az önrendelkezési elv alapján működő szervezetek alkalmazottjainak jogállását rendezi. A helyi önkormányzati jogforrások szerint az alsóbb szintű területi egységek, úgymint tartományok, megyék vagy területi közösségek (nagyvárosok, városok és falvak) jogosultak a saját szervezetük megalakítására, a kormánnyal való kapcsolat tartás, illetve lobbizás tevékenység kifejtése céljából. E szervezetek saját jogszabályalkotói és végrehajtói szervezetrendszerrel bírnak és munkaviszony keretei között foglalkoztatottakat alkalmaznak.

információhoz, vagyis „minden közérdeket érintő ügghöz.”³¹¹

A helyi igazgatás személyi állományáról beszélvén meg kell említeni a politikai tanácsadók szerepét és helyét. Az érvényben lévő jogszabály szerint lehetőség van arra, hogy a tartományi marsal, a megyei vezetők, illetve a polgármesterek politikai tanácsadót alkalmazzanak. Ugyanakkor a Helyi igazgatási alkalmazottakról szóló jogszabály (2017. szeptemberi) módosítása megszüntette volna a politikai tanácsadói státuszt az intézmény jellegzetességei miatt. A politikai tanácsadók általában a választásokon kifejtett tevékenységük, illetve valamely helyi vezető párthoz kötődő tevékenységében való segítése révén, mintegy annak jutalmaként tagozódtak be a helyi igazgatásba.

A helyi igazgatási alkalmazottak nem közszolgák. A két csoport közötti különbség lényege a politikai elkötelezettség. A közszolgálati állomány tagjai nem lehetnek párt tagjai, míg a helyi igazgatás alkalmazottai két kivétellel gyakorolhatják ezt a jogosultságukat. A kivételek az alábbiak: munkájuk ellátása során nem nyilváníthatják ki politikai nézőpontjukat, illetve a Tartományi Vezetői Iroda Titkárságának vezetője, a Megyei Tanács a Község, illetve a Városháza vezetője nem lehet semmilyen politikai párt tagja. A városháza vezetője és a marsal hivatala az alacsonyabb szintű területi egység titkárságától elkülönült pozíciót jelöl, bár előfordul, hogy a tartományi titkárság vezetője egyidőben a marsali hivatal általános vezetőjének tisztségét is betölti. Ezek a vezetők hivataluk igazgatási feladatait látják el, vagy az alkalmazottak előmeneteléhez kapcsolódó feladatokat.

2.2. KORMÁNYZATI IGAZGATÁS

A közigazgatás ezen formája állami funkciókat és feladatköröket tölt be. Nemzeti szinten a minisztériumi és a központi igazgatási hivatali alkalmazottakra terjed ki, illetve a vajdasági, regionális és megye szinten alkalmazottakra, többek között jogszolgálat, biztonság és ellenőrzés terén. A kormányzati irodák és a központi igazgatási hivatali alkalmazottai közszolgák. A közszolgálat a Lengyel Köztársaság Alkotmánya³¹² és a közszolgákról szóló törvény törvényességi felügyelete alatt formálódott.³¹³ Az Alkotmány kimondja: "Az állami feladatok szakmai, feddhetetlen, független és politikailag semleges ellátása érdekében a kormányzati igazgatásban közszolgákat kell alkalmazni. [...] A közszolgák felett a miniszterelnök áll."³¹⁴ A közalkalmazottakra szintén speciális jogszabály vonatkozik. A külszolgálat a köztisztviselői gárdához tartozik és a Külszolgálati törvény rendezi a lengyel diplomáciai missziók alkalmazottainak helyzetét a diplomáciai alkalmazottak körén kívül esők (így például a diplomaták házas társai) kivételével.

³¹¹ A nyilvános adatokhoz való hozzáférésről szóló törvény (módosításokkal), Jogi Közlöny, 2001, No 112, item 1198.

³¹² A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 1997. április 2. Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 78.483.

³¹³ Közalkalmazotti törvény. Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 2016.1345.

³¹⁴ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 1997. április 2. Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 78.483, art. 153.



A közszolgák ezen alrendszerében kéttípusú közszolgát különböztetünk meg. Az első csoport a Munka Törvénykönyve alapján foglalkoztatott alkalmazottaké, a második a kinevezés alapján foglalkoztatott közalkalmazottaké. Az elhatárolás a jogviszony megszüntetésében rejlik. A pozíciójukat kinevezés alapján betöltő közalkalmazottak státusza a mindenkor aktuális politikai helyzettől illetve a választások eredményétől független. A közalkalmazott az állami feladatok szakmai, feddhetetlen, független és politikailag semleges ellátására kötelezett és az intézménynek a kormányváltás során is folyamatosan kell működjön. Munkaszerződésüket szintén a Munka Törvénykönyve szabályozza, azonban a jogviszony megszüntetésére csak speciális esetekben van lehetőség. A közszolgálatban foglalkoztatottak másik nagy csoportjához képest, őket nem kinevezik, hanem nyílt versenyvizsgát követően alkalmaznak. A státuszbeli különbség abban nyilvánul meg, hogy a közszolgálati alkalmazottak ezen csoportját jóval könnyebb elbocsátani, mint a közalkalmazottakat. Meg kell különböztetni az általános közalkalmazottakat és a főtisztviselőket. Utóbbi csoportba tartozik a miniszterelnöki kancellária hivatalának vezetője, minisztériumok, központi hivatalok, vajdasági hivatalok vezetői és az osztályvezetők. A fent említett hivatalok vezetői és helyettesei, vajdasági és megyei állatorvosok és helyettesei, vezetők és helyettesei az Erdőgazdálkodási Hivatalban és a Nemzeti Jövedelem Információs Irodában, a NAV regionális irodájának igazgatói, az Adó és Vamhivatal igazgatói, és az Adóellenőri Hivatal igazgatói és helyettesei. A főtisztviselőket kinevezik. Mind a közalkalmazottak mind a más státuszú közszolgák. A közalkalmazotti státusz betöltője klasszikus bürokrata, határozatlan kinevezéssel. E státusz elérése, illetve a kinevezés feltétele a sikeres minősítési eljárás (államvizsga sikeres letétele) vagy a Lech Kaczyński Nemzeti Közszolgálati Akadémián szerzett diploma (bővebben alább). A közszolgálat Lengyelországban többek között az alábbi területeket fedi le: az állampolgárok védelmének biztosítása, a kereskedelmi, építőipari, útbiztonsági és állategészségügyi sztenderdek biztosítása, állampolgárok külképviselete, fogyasztói jogok védelme, innováció kutatás támogatása, közúti és vasúti hálózat fejlesztése.³¹⁵

Ami a lengyelországi közszolgálat struktúráját illeti, a közszolgák a miniszterelnök alá tartoznak, kivéve az önkormányzati helyi igazgatást. Utóbbi politikai vezetés (tartományi marsal vagy járási vezető) alá tartozik, általános vagy közvetett választásokat követően. Létezik tartományi/megyei/városi önkormányzati helyi igazgatási titkári pozíció. A titkár a hivatal általános vezetőjeként funkcionál és betölti mindazon egyéb feladatköröket is, melyeket a politikai vezető delegál számára, aki a hivatal ellenőre és az alacsonyabb szintű területi egységek igazgatásának feje. A főtisztviselők, tisztviselők és az általános tisztségviselők az osztályvezetők alá tartoznak, néhány egyéni pozíciót leszámítva, mint például az audit.

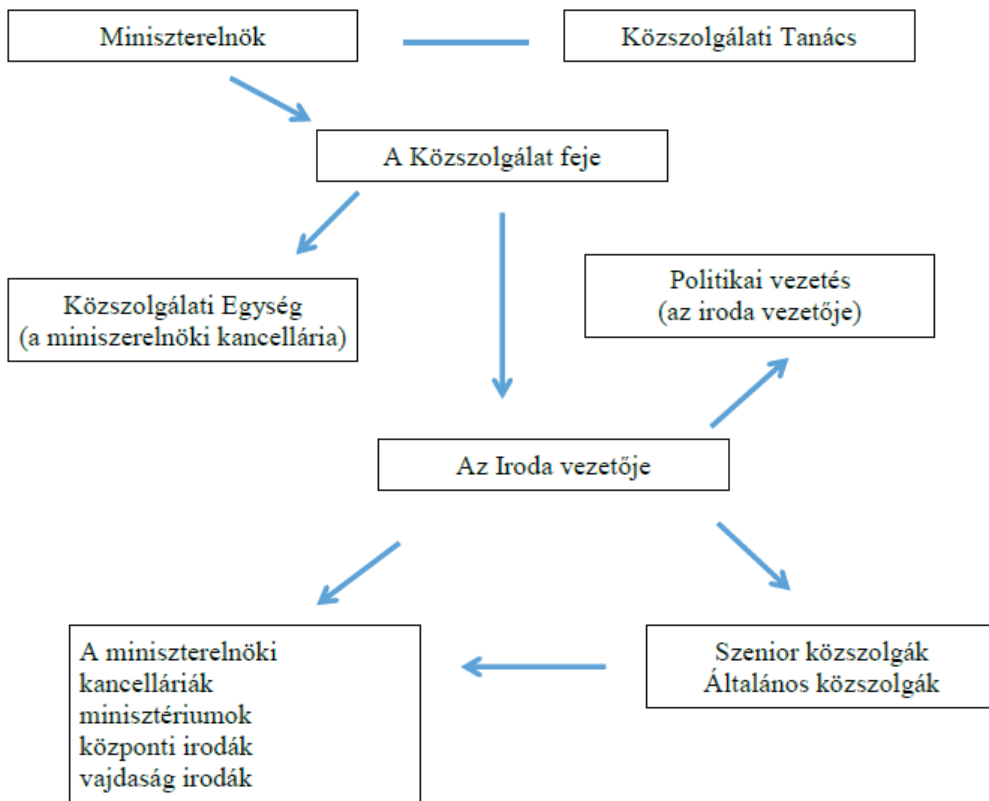
A miniszterelnököt a közszolgálat ellenőrzésében betöltött munkájában a Közszolgálati Vezető segíti, akit a miniszter nevez ki és ment fel. A menedzser "a közszolgálat személyzetpolitikájának koordinálásáért, normatív törvénytervezetek előkészítéséért, tréningek szervezéséért, közszolgálatban foglalkoztatottakra vonatkozó adatok gyűjtéséért és nemzeti közti együttműködéséért felel."³¹⁶

³¹⁵ <https://dsc.kprm.gov.pl/en/node/4496> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³¹⁶ <https://dsc.kprm.gov.pl/en/organisation-and-structure-of-the-civil-service> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

A miniszterelnöki kancellárián működő Közszolgálati Osztály a személyzeti ügyekért, a személyi erőforrás gazdálkodásért és a szakmai karrier előmenetelért felel. Emellett szervezési és titkársági támogatást nyújt a Közszolgálati Tanácsnak³¹⁷ és a Felsőbb Közszolgálati Fegyelmi Bizottságnak. A Közszolgálati Tanács tanácsadó szerepet tölt be az alábbi területeken: a közszolgálat éves költségvetése, közszolgálatot érintő törvénytervezetek, tréning projektek és a Közszolgálati Vezető éves jelentése.

A Főigazgató az alacsonyabb szintű területi egységek titkári posztjának megfelelője. A kettő közötti különbséget a Munka Törvénykönyvében szabályozott szerepek adják. A Főigazgató ellenőrzi a valamennyi közalkalmazottat, beleértve a főtisztviselőket, tisztviselőket a minisztériumokban, központi igazgatási hivatalokban és vajdasági hivatalokban. Szintén az igazgató felel a hivatalban a munka szervezésért, függetlenül a politikai vezetésben bekövetkező változásoktól.



1. ábra. A lengyel közigazgatás főbb szereplői

Forrás: Az ábra alapjául az alábbi honlapról származó információk szolgáltak: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/organisation-and-structure-of-the-civil-service>
(A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³¹⁷ A Tanács 7-9 tagból áll, akik pro bono publico végzik munkájukat.

2.2.1. SZAKIGAZGATÁS

A szakigazgatás tekintetében az adó- és vámigazgatás és a külügyminisztérium érdemel említést. Mindegyik közszolgákból, őket támogató személyzetből és hivatalnokokból áll. A szakigazgatás egyértelműen a kormányzati igazgatás részét képezi.

Az adó- és vámigazgatás felel a vámterület védelméért, az illetékes vámok beszedéséért, illetve a pénzügyi ellenőrzésért. Ezért ide tartozik az igazgatási, vám és pénzügyőr szervek, adó szervek pénzügyi ellenőrzése, ideértve a pénzügyi rendészetet is. Az igazgatás ezen formáját az adó, vám és illeték egy intézményben történő központosításának igénye hívta életre, a korábbi szétszórt struktúra egységesítése céljából. A koncepció lényege a korábbi adóigazgatás, vám és pénzügyi ellenőrzés egy szervezet, az Országos Adófelügyelet (továbbiakban: KAS) alá.³¹⁸ A konszolidált Országos Adófelügyelet fókusza elsődlegesen a kiemelt adófizetők, az egységes adó- és vámszabályok (ideértve a Nemzeti Jövedelem Információs Irodát) és a bűnmegelőzés (ide értve az ÁFA csalást).³¹⁹ A KAS feje a Pénzügyminisztériumhoz tartozó államtitkár, akit maximális szabadsággal bíró államtitkárok képviselnek. Ők felelnek a KAS teljes apparátusáért a Pénzügyminisztériumban, illetve a területi egységek szintjén. Az Országos Adófelügyelet (NAV) helyi hivatalokból, adó hivatalokból, adó és vám ellenőri hivatalokból áll. A feladatok ellátását az adóhivatal vezetője, illetve az adó- és illeték hivatal vezetője végzi, akiket a bevételi igazgatás helyi irodájának vezetője ellenőriz.

A foglalkoztatottak azon alkalmazottak kivételével, akiket munkaszerződés keretei között foglalkoztatnak közszolgák. A vámhivatalnokok és a pénzügyőrök hivatásosok.

A Külügyi Szolgálat diplomáciai konzuli személyzetből, segítő személyzetből és kiszolgálókból áll. Ugyancsak ide tartoznak a közszolgálati hivatalnokok, akiket a Külügyminisztérium alkalmaz. A Külügyminisztérium a Külügyi Szolgálat vezetéséért felel. A miniszter mellett a Külügyi Szolgálat élén álló főigazgató vezeti a Külügyi Szolgálat hazai és külföldön szolgáló teljesítő alkalmazottait. A főigazgató diplomáciai fokozattal kell rendelkezzen. A Külügyi Szolgálaton belül 8 diplomáciai rangot különböztetünk meg, úgymint: nagykövet, minisztertanácsos, főtanácsos, tanácsos, első titkár, másod titkár, harmad titkár és attasé. A diplomáciai-konzuli alkalmazottak valamennyi tagja diplomáciai ranggal kell bírjon. Utóbbit a Külügyminisztérium főigazgatója adományozza, kivéve a nagykövetségi címet, mely külügyminisztériumi prerogátíva. A diplomáciai rang feltétele a diplomáciai-konzuli gyakornoki idő sikeres kitöltése, illetve a Nemzeti Közszolgálati Akadémián szerzett oklevél, a diplomáciai-konzuli vizsga sikeres letétele, legalább két idegen nyelv ismerete és egyetemi diploma.

2.2.2. VÁLASZTÁSI IGAZGATÁS

Az igazgatásnak ezen ága speciális. Lengyelországban a választásokat az Állami Választási Bizottság bonyolítja, mely összetétele a következőképp alakul: a lengyel köztár-

³¹⁸ KAS = Krajowa Administracja Skarbowa.

³¹⁹ Lásd: <http://www.mf.gov.pl/en/national-revenue-administration/about-us/basic-information> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

sasági elnök által jelölt bírák, ahol is a két jelölt közül egyet az Alkotmánybíróság elnöke, egyet a Legfelsőbb Igazgatási Bíróság elnöke jelöl. A Szejm, a Parlament Alsóháza által jelölt hét tag.³²⁰ Utóbbi jelöltek bírói tevékenységet láthatnak el, amennyiben legalább három év tapasztalatot szereztek ügyészként, ügyvédként, közjegyzőként, illetve professzori vagy adjunktusi jogi oktatásban és, akik nem tagjai politikai pártoknak. A hivatal ideje az Állami Választási Bizottság tagjai számára kilenc év, kivéve, ha a Szejm javasolta az egyént, akik esetén a hivatali idő mértéke megegyezik a parlamenti hivatali idejével, vagyis négy évvel. A Központi Választási Hivatal az Állami Választási Bizottság hivatala. A Központi Választási Hivatal elnökét hét évre választja az Állami Választási Bizottság, nyílt versenyztetést követően. Ezen túlmenően száz választási megbízottat választ az Állami Választási Bizottság öt évre. Számukra a választhatóság egyetemi diplomához kötött.

Illetékességi körükben (így a területi és a kerületi választási bizottság szintjén) a Választási Bizottság tagjai felelnek a választások lefolytatásáért és jogi értelemben vett felügyeletéért. A területi választási bizottság regisztrálja a jelölteket, míg a kerületi választási bizottság az előszavazásért és a szavazásért felel a választás napján. A választási bizottság területi egységei, a választási bizottságok jelölt tagokból állnak. E szervezetek jogosultak a választásokon való részvételre. A szavazók, az NGO-k, illetve politikai pártok alakíthatják őket. A választási bizottság olyan választási szerv, mely a választási kampányok megszervezésért, források gyűjtéséért, és a választási listán való megjelenés érdekében működik.

Bár a kerületi választási bizottság tagjait, akárcsak a területi választási bizottsági tagokat a választási bizottságok javasolják, díjazásukat nem tőlük kapják. A bérüknek megfelelő díjazást az állami költségvetés állja.

A választási biztosok politikailag nem elkötelezettek, a választási biztosok körét olyan kormányzati és nem kormányzati alkalmazottak adják, akik egyetemi diplomával rendelkeznek. Számuk az 50 000-nél kevesebb lelket számláló területi egység vonatkozásában 2, míg 50 000-es lélekszám felett 3 és 7 között alakul. A választási biztosok felelnek a választás előkészítéséért, a kerületi választási bizottsági tagok tréningjéért, illetőleg az illetékességi körükbe tartozó területeken a szavazás ellenőrzéséért. A választási biztosok számát Lengyelországban 5500 körülre becsülik. A Központi Választási Hivatal elnöke 6 évre választja őket. Kötelességük ellátásáért egyösszegű díjazásban részesülnek.

2.2.3. A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK

Számtalan szerv felel a közigazgatás oly fontos részterületeiért, mint például: szabályozás, a tömegközlekedési piac elemzése és felügyelete, a rádió spektrum szabályozása és ellenőrzése, számozási rendszerek szabályozása, az elektromágneses kompatibilitás szabályozása és ellenőrzése, a posta piacának szabályozása, elemzése és ellenőrzése. Utóbbi területek az Elektronikus Kommunikációs Hivatal ellenőrzése alatt állnak (Urząd Komunikacji Elektronicznej - UKE), melynek élén elnök áll, akit a Szejm, a Parlament Alsóháza

³²⁰ 2019-től kerül alkalmazásra. Az inkubens (2018-as) rendszer felépítése szerint az Állami Választási Bizottság kilenc bírójából három az Alkotmánybíróságról, három a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságról, illetve három a Legfelsőbb Bíróságról kerül ki.

nevez ki a Szenátus (a Parlament Felsőháza) jóváhagyásával a miniszterelnök előterjesztésére. Az UKE elnökét a Szejm nevez ki, a Szenátus jóváhagyásával, a miniszterelnök javaslatára 5 évre. Az UKE küldetése „az állampolgárok számára hozzáférés biztosítása a modern telekommunikációs eszközökhöz és postai szolgáltatásokhoz egy fejlődő piacon, valamint nemzetközi környezetben”.³²¹

A versenyt támogató politika formálása és a fogyasztóvédelmi politika a Versenyhivatal és Fogyasztóvédelem Hivatalának hatáskörébe tartozik. A hivatal elnöke központi az állami hatalom letéteményese a szabadverseny érvényesítése és a fogyasztóvédelem területén.³²² A szabadverseny biztosításának elsődleges eszközei „a versenyt korlátozó gyakorlatra vonatkozó eljárás, úgy s mint vezető pozícióval való visszaélés és tiltott megállapodások (kartelek). Az eljárás eredményeként a kérdéses vállalatot arra kötelezhetik, hogy hagyjon fel az érintett tevékenységgel és bírság kiszabására is sor kerülhet. A hivatal elnöke jogosult az összeolvadás ellenőrzésére, annak elkerülésére, hogy a piacon megjelenő domináns szereplő akadályozza a szabad versenyt.”³²³

Az Energia Szabályozási Hivatal felel az energiaszektor szabályozásáért, illetve a területet érintő verseny serkentéséért. Az Energia Szabályozási Hivatal elnökének kötelezettségei az alábbiak: „az ország fenttartható gazdasági fejlődése, az energia biztonság biztosítása, a nyersanyag és energia gazdaságos és ésszerű felhasználása, a verseny serkentése, a természeti monopóliumok ellensúlyozása, környezetvédelem, illetve a nemzetközi egyezményekből fakadó kötelezettségek teljesítése”.³²⁴

A Közbeszerzési Hivatal „politika alkotó és koordinátori szerepet tölt be a teljes közbeszerzési rendszer vonatkozásában. A lengyel kormányon belül elkülönült, független szervezeti egység.”³²⁵

A Nemzeti Atomenergia Ügynökség alkalmazottai, illetve a helyi nemzeti rendőrség polgári alkalmazottai, a Határőrség vagy más, például vasúti őrség tagjai közszolgák.

³²¹ <https://www.uke.gov.pl/en/about-us/> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³²² A versenyhivatal és fogyasztóvédelmi iroda elnökét szabad tendert követően a miniszterelnök nevezi ki.

³²³ https://www.uokik.gov.pl/what_we_do.php (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³²⁴ <https://www.ure.gov.pl/en/about-us/presidents-duties/22,Presidents-duties.html> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

³²⁵ A PPO elnökét a gazdasági ügyekért felelős miniszter jelöli ki. <https://www.uzp.gov.pl/en/role-and-functions> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

2.2.4. HADÜGYI IGAZGATÁS

Lengyelországban 16 katonai személyzeti iroda és 86 toborzási iroda létezik, a foglalkoztatottak két alkategóriájával: a katonák és a civil közalkalmazottakkal. Az első kategória militarizált a hadügyi szabályozás szerint.³²⁶ Tisztek, tisztesek és közkatonák. Valamennyiük foglalkoztatása kinevezés alapján történik, de a beosztás a személyes rangsor alapján alakul, mely alapjául szolgáló igazgatási döntés fellebbezhető magasabb szervnél.³²⁷

A Honvédelmi Minisztérium, illetve egyéb katonai intézmények alkalmazottai, akik nem katonák, a közszolgálathoz tartoznak és a közszolgálati szabályok alapján kerülnek állományba.

2.2.5. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI IGAZGATÁS

Az igazságszolgáltatási igazgatás bírákból és igazgatási alkalmazottakból áll. Utóbbi nem képezi a közszolgálati alkalmazotti kör részét.³²⁸ A bírói vagy ügyészi kinevezés feltétele a jogi diploma megléte. Mind a bírói, mind az ügyészi kinevezés „gyakornoksághoz” kötött. A bírakat a bíróság elnöke felügyeli, az ügyészeket, illetve az ügyészségen alkalmazottakat a főügyész. A bírósági alkalmazottak munkáltatója a bíróság elnöke.³²⁹ Ők hat hónap gyakornoki idő letöltésére, illetve záróvizsga tételére kötelesek. A feltételek teljesítése esetén határozatlan idejű munkaszerződést kötnek velük.

2.3. A DECENTRALIZÁLT KÖZIGAZGATÁSI FORMÁCIÓK

E formációk más kormányzati vagy önkormányzati szervektől függetlenek. Elsőként említendő a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács, mely állami szabályozó hatóság az elektronikus tömegközlelési piacot illetően. Emellett: a Szejm és a Szenátus, az Alkotmánybíróság, a Felsőbb Bíróság, Lengyelország köztársasági elnöke, az ombudsman, a Lengyel Köztársaság Általános Tanácsa, a Központi Választási Hivatal, az Adatvédelmi Hivatal főellenőre, Jogalkotásért felelős Kormány Központ, a Nemzeti Emlékezet Intézete vagy regionális pénzügyi kamarák. Utóbbiak felelnek az önkormányzati költségvetések és adósság felügyeletéért. Az említett szervek alkalmazotti állami tisztviselők, kivéve a Felsőbb Audit Irodát, mely különálló jogi szabályozás alapján működik.

Emellett meg kell említeni, olyan további intézményeket, mint például a közfinanszírozási szektor független intézményei: a Lengyel Pénzügyi Ellenőrzési Hatóság vagy az önkor-

³²⁶ A módosított katonai szolgálatról szóló törvény, Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 2003.179.1750.

³²⁷ Szynowski, 2013

³²⁸ Jogállásukat a bírósági és ügyészi alkalmazottakról szóló törvény rendezi. Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 2017.0.246.

³²⁹ A bírósági elnököt az Igazságügy Minisztérium választja a Bírósági Törvényben foglaltaknak megfelelően. Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 2018.03.23, art. 32a.

mányzati fellebbviteli tanácsok - utóbbi arra a formációra utal, amelyhez a helyi hatóságok döntéseivel szemben fordulni lehet. Ezek alkalmazottai sem nem közalkalmazottak, sem önkormányzati alkalmazottak.

Emellett, léteznek olyan közintézetek, melyek közszolgáltatást nyújtanak, mint például a Nemzeti Egészségügyi Alap, a Mezőgazdaság Újrastrukturálásáért és Modernizációjáért felelős Ügynökség, vagy a Lengyel Társadalombiztosítási Intézet, melynek alkalmazottait a Munka Törvénykönyve alapján foglalkoztatják. Ugyanez a jogi háttér vonatkozik a kvázi állami jogalkotói karakterű és közfeladatot ellátó szervezetekre, mint a Lengyel Turista Szervezet vagy az Állami Erdészet.

2.4. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI STRUKTÚRÁJA ÉS ELJÁRÁSI RENDJE

Lengyelországban a közigazgatás szervezeti struktúrájának legjelentősebb vonása a hierarchikus alá-fölérendeltség. Osztályokat, alegységeket és irodákat különböztethetünk meg. Míg a munka anyagi jogi részét az osztályok végzik, az irodák felelnek az ügyvitelért. Emellett működnek titkárságok, kancellári iroda és a kabinet a politikai tanácsadókkal. A hivatal feje a politikai vezető, ugyanakkor vannak általános vezetők, akik a működtetésért és a foglalkoztatottak felügyeletéért felelnek a Munka Törvénykönyvének megfelelően.

A hivatalvezető és helyettese a vonatkozó osztályok ellenőrzését végzik, ahogy a főigazgató vagy a titkár is (önkormányzati hivatalok esetén). Utóbbi általában az ügyvitelért felelős osztály vagy iroda. Bár, a lényegi ügyekért felelős osztályokat is ellenőrizheti.

A kabinet a legérdekesebb terület. Ez az egység a vezető szakértői gárdájához vagy háttér csapatához tartozik. Az alkalmazott tanácsadók, általában politikai funkciói betöltésében segítik a vezetőt, mint például kapcsolattartás a Parlamenttel vagy PR. Ezek a tanácsadók nem tagozódnak a közszolgáltatásba, így általában elveszítik az állásukat, miután kicserélődik a hivatal élén álló politikai vezető személye.

Végezetül, a teljes közigazgatás jogszabályi alapon kell működjön. Minden egyes foglalkoztatott, álljon a kormány vagy az önkormányzat kötelékében, köteles vizsga keretében tanúbizonyosságát adni, hogy ismeri a munkájához kapcsolódó joganyagot, például törvényeket vagy rendeleteket. A gyakornokság elkerülhetetlen. A kérdést a közigazgatási eljárási törvény rendezi. E jogforrás teremti meg az átláthatóságot mind a kormányzás, mind a fellebbezési eljárások vonatkozásában. A közigazgatási eljárás törvény szabályozza a kormányzati igazgatásban követendő utat.

A közbeszerzést szabályozó joganyag ugyancsak kötelezően követendő az igazgatásban.

3. ÖSSZEFOGLALÁS

A közszolgálat politizáltsága továbbra is a közigazgatást érintő nagyobb problémák egyike Lengyelországban. Annak ellenére, hogy a Közszolgálatról szóló jogszabály továbbra is

hatályban van, a rendszernek nincs stabil eleme. A kormányon lévő felek kísérletet tettek a közalkalmazottak státuszának és helyzetének megreformálására, annak érdekében, hogy döntő befolyásra tegyenek szert a közszolgálati állományon belül támogatóik révén.

A közszolgálatra jellemző alacsony bérszint ugyancsak kerékkötője a fejlődésnek. A közalkalmazotti státusznak 9 fokozata van. Ez azt jelenti, hogy minél magasabb szinten helyezkedik el valaki, annál magasabb a bére és annál több szabadságra jogosult (maximum 12 nap, a Munka Törvénykönyve szerint csupán 26 nap naptári évenként).

Ugyanakkor a közalkalmazottak elbocsátása meglehetősen nehézkes. A közszolgálatot szabályozó jogszabály értelmében ez csupán néhány esetben lehetséges, mint például fegyelmi felelősségrevonást követően, illetve abban az esetben, ha maga a közalkalmazotti pozíció szűnik meg, annak lehetősége nélkül, hogy a közalkalmazott máshol folytassa a munkáját. Végezetül, a közszolgálatához tartozik valamennyi kormányigazgatásban alkalmazott. Ez azt jelenti, hogy a hivatalokat a kormánynak rendelték alá, például: Tengerészeti Hivatal, mely a tengerpart kezeléséért felelős, vagy a Lengyel Atomenergia Ügynökség, illetve a Közbeszerzési Hivatal és más központi szervei a közigazgatásnak.

Végső soron a foglalkoztatás terén megfigyelhető különbségek a kormánynál, illetve az önkormányzatnál alkalmazottak között. A legmarkánsabb a munkaviszony alapjául szolgáló szerződés természete, illetve az alkalmazott jogi státusza. A közalkalmazotti kinevezést követően a közalkalmazott pozíciója minden más foglalkoztatotti kategóriánál erősebb. Ugyancsak jellemző a karrierek tervezhetősége.³³⁰ A közszolgálat részének lenni annyit tesz, hogy a vizsga letételét követően sajátos státuszt kap, ami a 9 szintnek megfelelően eltérő bérszintekkel és külön szabadsággal jár. Továbbá, a főtisztviselőkre a közszolgálati bértáblától eltérő bérezés vonatkozik, utóbbit tehát nem alkalmazzák mindaddig, amíg az egyén főtisztviselői tisztségét tölt be.

Ami az önkormányzati igazgatást illeti, a besorolást és a pozíciót szintén figyelembe kell venni. Bár számos válfaja létezik, ezek nem vonatkoznak a hivatalnokokra, akik esetében besorolástól függetlenül alakul a státusz. A besorolás fedi a pozíciót és viszont. Az önkormányzati igazgatásban alkalmazottak esetén nincs lehetőség kinevezésre. A megbízáson alapuló jogviszony létezik ugyan, de csak speciális pozíciók esetén, mint például polgármester helyettes vagy kincstári hivatalnok. Nem beszélhetünk további szabadságról sem. Az önkormányzati igazgatásban jelentkező béreket a miniszterelnöki rendelet rendezi. A bér mértéke pozíció függő. A vonatkozó szabályozás 2800 Euróban (bruttó) rögzíti a polgármester vonatkozásában (maximum érték). Ugyanezen rendelkezés vonatkozik Lengyelországban az úgynevezett magas tisztségviselőkre, mint például miniszterek vagy állami titkárok. Miniszterhelyettesek, akik általában a megengedett maximális jövedelem kétharmadát keresik meg.³³¹ A közigazgatási bérek kérdése a nyilvánosság számára ellentmondásos

³³⁰ Az önkormányzati alkalmazottak saját kompetencia szintjüknek, illetve a foglalkoztató elvárásainak megfelelően, különböző tréningeken vehetnek részt. A rendszer három csatornás: belső karrier rendszer, külső toborzási folyamatok, illetve léteznek nem csak az önkormányzati alkalmazottak számára nyitott képzesek.

³³¹ Netto 1600 Euro.

téma. A polgármesteri bért speciális jogszabály és rendelet szabályozza.³³² Az úgynevezett állami magas hivatali betöltők bérét szintén külön jogforrás rendezi.³³³ Ebbe az alanyi körbe tartozik: a köztársasági elnök, a Szejm (a Parlament Alsóháza) marsalja, a Szenátus (a Parlament Felsőháza) marsallja, a miniszterelnök, a kormány, tagjai, az államtitkárok, az államtitkár helyettesek, A Felsőbb Audit Hivatal elnöke és helyettese, a Nemzeti Központi Bank elnöke, az ombudsman, a gyermekek jogaiért felelős ombudsman, a személyes adatok védelméért felelős ellenőr, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának elnöke, a Nemzeti Hírügynökség elnöke, a miniszterelnöki kancelláriák vezetői és helyettesei, a Közzolgálat feje, az általános munkavédelmi hivatal elnöke és helyettese, a Központi Választási Hivatal feje, a Lengyel Tudományos Akadémia elnöke és elnökhelyettese, a központi igazgatási irodák feje és helyettese, a vajda és helyettese.

Az államtitkár helyettesi pozícióhoz társuló illetmény megváltoztatását törvénymódosítási javaslat célozza.³³⁴ Az állami magas hivatalnok státusz helyett betagozódának főtisztviselőként és közzolgálati vezetőként a közzolgálati rendszerbe. E megoldási javaslat eredményeként az egyes kormányváltásokat nem követnék jogviszony megszűntetések. Ez a szervezetben kontinuitással járna. Ebben az esetben az eddig politikailag meghatározott pozícióba olyan államtitkár helyettesek lépnének, akiket nem a politikai hovatartozásuk, hanem a rájuk jellemző szakértelem fémjelez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Központi Statisztikai Hivatal (2017): Terület és lakosság a területi profilban 2016-ban. Statisztikai információ és előkészületek. Központi Statisztikai Hivatal, Varsó 2017/2016. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/14/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytoryalnym_w_2017_r.pdf (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)
- Kulesza, Michał – Sześciło, Dawid (2012): Local Government in Poland: Moreno, Angel-Manuel (szerk.): Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective. Madrid, National Institute of Public Administration. 485-504.
- Szynowski, Ryszard (2013): Kadry administracji wojskowej (Katonai közigazgatási személyzet). Zeszyty Naukowe (Tudományos notebookok) AON (Nemzeti Honvédelmi Akadémia) No. 4(93).

³³² Az állami költségvetési szektorban foglalkoztatottak bérezéséről szóló jogszabály, Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 2018.0.373.

³³³ A magasrangú tisztviselők díjazásáról szóló jogszabály, Lengyelország Hivatalos Lapja, Dziennik Ustaw, No. 2017.0.1998.

³³⁴ A közzolgálati törvény tervezete: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r98768284.Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sluzbie-cywilnej-oraz-niektorych-innych-ustaw.html> (A letöltés dátuma: 2018.03.22.)

JOGSZABÁLYOK

A bíróságok és az ügyészség alkalmazottairól szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2017.0.246

A bíróságokról szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2018.03.23

A Lengyel Köztársaság alkotmánya, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 1997.78483

A helyi önkormányzat alkalmazottaira vonatkozó törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2008.223.1458

A katonai szolgálatról szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2003.179.1750

A közigazgatási eljárásokról szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2017.0.1257

A községi önkormányzatról szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 1998.162.1126

A közszolgálati törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2016.1345

A nyilvános információhoz való hozzáférésről szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2001.112.1198

A vajdasági önkormányzatról szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 1998.91.576

Az állami tisztviselők díjazására vonatkozó törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2017.0.1998

Megyei önkormányzatról szóló törvény, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 1998.91.578

Törvény a bérekről az államháztartási szektorban, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2018.0.373

Törvény a Metropoliszszövetségről, a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapja, No. 2017.730



*KRISKÓ EDINA: NÉMETORSZÁG VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

ELŐSZÓ

A német közszolgalat a mintegy 4, 6 millió alkalmazottjával a szövetségi köztársaság legnagyobb foglalkoztatója.³³⁵ Bár sokan dolgoznak köztisztviselőként és a közszolgalatról a legtöbbszörnek a tisztviselői életpálya jut eszébe, a legtöbbször (64%) mégis alkalmazottként (Angestellte, Tarifbeschäftigte) látják el feladataikat. Ez utóbbi jogviszonyban foglalkoztatottak számaránya mindinkább a tisztviselői kar létszámának rovására nő. Számos állás ma már, amelyet korábban kizárólag köztisztviselők tölthettek be, alkalmazottak számára is nyitott. A közszolgalati karrierre pályázókkal szemben, továbbra is magasabb belépési követelmények vannak érvényben.³³⁶

1. A KÖZSZOLGÁLATI KARRIER

1.1. BELÉPÉS

Az előkészítő szolgálatba (Vorbereitungsdienst) való belépés felső korhatára 32 év, fogyatékossággal élő személyek esetében 40 év. E tekintetben azonban mentességet élvezhetnek a hátrányos helyzetű pályázók (eltartott rokon vagy gyermekek gondozása okán). A karrierben való felemelkedés ekkor is - néhány esetben bizonyos korlátozásokkal - lehetséges.³³⁷ De mit is jelent mindez? A karrier tulajdonképpen egy olyan szakképzési időszakot vesz kezdetét, amelyben a jelölt felkészül jövőbeni hivatali munkájára, a vonatkozó karrierszabályozásnak megfelelő időtartamban (az egyszerű, középszintű és emeltszintű szolgálatba, mint jelölt/Anwärter, a felsőszintű szolgálatba, mint gyakornok /Referendar). A közszolgalati törvény 14. §-ának (2) és (5) bekezdése kimondja, hogy ez az idő az emelt szintű szolgálatban minimálisan 3 év vonatkozó szakirányú végzettség nélkül (a szükséges végzettség birtokában ez az idő lerövidül), a felső szintű szolgálatban 2 év.

Ha az előkészítő szolgálat a közszolgalati karriertől eltérő előmeneteli felkészítést is szolgál, akkor speciális közjogi képzési viszonyként is szervezhető, alacsonyabb bérezéssel és a hivatalos státusz megítélése nélkül. A költségek miatt minden szövetségi államban létezik a jogi gyakornokság ilyen formája. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a tisztvizsga és tisztiszabadalom (Offiziersprüfung, Offizierspatent), az őrmesteri vizsga vagy az önkormányzati vizsga elvégzéséhez szükséges katonai szolgálat tartama a közszolgalati jog értelmezésében nem része az előkészítő szolgálatnak.

³³⁵ Grünenberg, 2013

³³⁶ C. Hartmann, 2017

³³⁷ C. Hartmann, 2017

1.2. ELŐMENETEL ÉS SZOLGÁLATI IDŐ

A szövetségi tisztviselők pályájáról szóló rendelet – Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (röviden Bundeslaufbahnverordnung - BLV) – értelmében, a tisztviselő akkor terjeszthető elő előléptetésre, ha alkalmassága és szakmai teljesítménye alapján kiválasztásra kerül, magasabb szintű feladat ráruházásakor a vizsgált időszakban alkalmasságát bizonyította és nem állnak fenn vele szemben kizáró tényezők.³³⁸ A karrierben történő emelkedés a jövedelem növekedésének záloga. A közszolgálat kollektív szerződésében foglaltak szerint (TVöD)³³⁹ a magasabb értékű tevékenység végzése, automatikusan magasabb javadalmazással társul.

A foglalkoztatási csoportok alapilletménye a besorolási fokozat szerint emelkedik. A tisztviselői fizetés azonban, a tisztviselő szolgálati idejétől és teljesítményétől függ. Németországban a köztisztviselő lépcsőről lépésre halad előre az életpályán (Laufbahn), amely kezdő-, előmeneteli-, és végfokozatot foglal magában. A négy életpálya a közigazgatási szolgálat szintjei szerint az alapszintű (Einfacher), a középszintű (Mittlerer), a végrehajtói szintű (Gehobener) és a felsőszintű (Höherer vagy főtisztviselői) szolgálat (Dinest). A bírák és ügyészek esetében az illetmény elsősorban az életkortól és kisebb részben a teljesítménytől függ.

A fizetés szempontjából A (növekvő fizetések) és B (rögzített fizetések) besorolási osztályban lévő tisztviselőket különböztetünk meg, a tisztségek tételes besorolását a Szövetségi Illetménytörvény melléklete, a béreket a függelék tartalmazza.

1.3. A VEZETŐ ÉS VEZETÉS DOMINÁNS MEGKÖZELÍTÉSEI

Elsőként kezdjük mindjárt azzal, hogy a német munkaerőpiac és foglalkoztatáspolitikája hogyan is definiálja és határolja le a vezetői/menedzseri munkát (Führungskraft). Vezetőnek számít minden olyan 18. életévét betöltött munkavállaló (Angestellte) a magánszférában, aki

- a) átfogó vezetői feladatokat (és felelősséget) lát el (igazgatók, ügyvezetők vagy nagyobb vállalatok, szervezetek és szövetségek igazgatósági tagjai),
- b) egyéb vezetői funkciókat lát el vagy magasan képzett tevékenységeket végez (osztály- vagy részlegvezetők, tudományos munkatársak, mérnökök).

Tehát a vezetők kifejezés magában foglalja a vezetési (menedzsment) funkciókat ellátó személyeket és a magasan kvalifikált állásokban dolgozó munkatársakat is.³⁴⁰ A Szövetségi Statisztikai Hivatal ellenben azt mondja: vezetőnek minősülnek a menedzserek, igazgatók, igazgatósági tagok, a közigazgatási vezetők, a jogalkotó testületek tagjai (törvényhozók), a kereskedelmi vezetők, termelési és szolgáltatási vezetők, kiskereskedők és egyéb szolgál-

³³⁸ BLV 32. §

³³⁹ Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) – kollektív szerződés a közszolgálatban (tisztviselők, bírák és katonák tartoznak a hatálya alá)

³⁴⁰ Holst – Busch-Heizmann – Wieber, 2015: 16

tatók (szállodai és éttermi vezetők például).³⁴¹

1.4. A SZEMÉLYZETI KIVÁLASZTÁS ÁLTALÁNOS ELVEI

2014-ben jelent meg a Szövetség Közszolgálata című kiadvány, amely a közigazgatást, mint vonzó és modern munkaadót kívánja bemutatni. Lojális és elkötelezett munkavállalókból álló szakember gárdának mutatja be az igazgatás állományát, amely minden közigazgatási - állami/szövetségi, tartományi és helyi - szinten az állam és társadalom közti kapocs megtestesítője.³⁴²

A kiválasztás az alkalmasságon, képességeken és szakmai teljesítményen, illetve képe-
sítéseken múlik.³⁴³ Az előléptetés legtöbb esetben a szolgálati poszt váltásával történik és
próbaszolgálat/próba (Erprobung) előzi meg, ami feltételezi, hogy valamely felsőbb állás
betöltetlen legyen. A megfelelő személyzeti döntések alapja az egységes teljesítményér-
tékelési rendszer (úgynevezett kvótaszabályozás – Quotenregelung), amely referenciaér-
tékeket határoz meg. Az objektív és összehasonlítást lehetővé tevő értékelés érdekében
kidolgozott módszertanok állnak rendelkezésre.

A tisztviselőknél lehetősége van rá, hogy a karrierlétrán előrébb jussanak, ha a kivá-
lasztási eljárást (Auswahlverfahren) sikerrel veszik. A vezetői pozíciók betöltése különösen
fontos a hatékonyan működő adminisztráció (közszolgálat) érdekében.³⁴⁴ Ezeket egyen-
ként ítélik oda, jelenleg próbát követően, a rossz személyzeti döntések korrigálásának is
megvan az eszköztára (amennyiben például fény derül valamilyen képzési vagy egyéb hi-
ányosságra), vezetői mobilitás, teljesítménymotiváció, versenyeztetés a vezető pozíciók
betöltésében.

1.5. A PÁLYÁZÓKKAL SZEMBEN TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEK A KÖZSZOLGÁLATBAN:³⁴⁵

- német állampolgárság vagy állampolgárság valamely EU-tagállamban (kevés kivé-
tel),
- az Alaptörvényben foglalt liberális és demokratikus alaprend (Grundordnung) iránti
elkötelezettség,
- fizikai és mentális egészség, amely nem korlátozza a szolgálatra való képességet
(Dienstfähigkeit),
- a kérelmezővel szemben a megelőző öt éven belül nem szabhattak ki szabadság-
vesztés büntetést,

³⁴¹ Holst – Busch-Heizmann – Wieber, 2015: 91

³⁴² Bundesministerium des Innern 2014

³⁴³ Bundesministerium des Innern 2014: 42.

³⁴⁴ Bundesministerium des Innern 2014: 56.

³⁴⁵ Mindezek az alkalmazottkénti foglalkoztatáson túlmutató követelmények.

- súlyosan fogyatékos kérelmezők esetében előreláthatóan öt éven belül ne legyen valószínűsíthető a szolgálatra való képtelenség.³⁴⁶

1.6. KÖTELEZŐEN ELŐÍRT ISKOLAI VÉGZETTSÉGEK

A közszerződéses karrierhez - szolgálati szintenként eltérő - megfelelő iskolai végzettségekkel kell rendelkezni:

- Egyszerű vagy alapszintű szolgálat: középiskolai vég bizonyítvány
- Középszintű szolgálat: középiskolai vég bizonyítvány vagy középiskolai bizonyítvány, amelyet meghatározott szakképesítés egészít ki (szakképzőiskolák)
- Emeltszintű szolgálat: főiskolai vagy szakfőiskolai bemeneti képesítés vagy különböző területeken megszerzett főiskolai végzettség
- Felső szintű szolgálat (főtisztviselői pálya): befejezett egyetemi tanulmányok vagy mesterképzés.³⁴⁷

1.7. A TISZTVISELŐK KÉPZÉSE

A tisztviselők az általuk betöltött poszt és későbbi pályájuk függvényében különböző elméleti és gyakorlati képzéseken vesznek részt, melyek időtartama 6 hónaptól 3 évig terjed. Ez az előkészítő szolgálattal veszi kezdetét. Az egyszerű szolgálatban a hat hónapos képzést egy záró (alkalmassági) vizsga (Verwendungsprüfung) zárja.

A középszintű szolgálatra való felkészülés a tantervtől függően két-két és fél év általában, amelyet valamely közigazgatási szakfőiskolán kell elvégezni. A sikeres végzést követően kerül sor az úgynevezett karriervizsgára (Laufbahnprüfung).

Az emeltszintű szolgálat hároméves képzéssel veszi kezdetét, amelyből a jelölt 18-21 hónapot valamely közigazgatási szakfőiskolán teljesít. Az előkészítő szolgálathoz tehát, felsőfokú végzettség kell, például: közigazgatási diploma. Kivételt ez alól a tanárok képezik, akiknek az előkészítő szolgálatba való belépéshez már megszerzett tanári végzettségre van szükségük.

A felsőszintű szolgálat képzése egy tulajdonképpeni kétéves hivatali gyakornoki időszak (Referendariat), amelyet ugyancsak vizsga zár (Examensprüfung).

Az élethosszig tartó foglalkoztatás (Beamter auf Lebenszeit) alapja, hogy a jelentkezők elvégzik az előkészítő szolgálattal, sikeres záróvizsgát tesznek, majd próbaidős tisztviselőnek nevezik ki őket. Ha a próbaidős a 35. életévét még nem töltötte be és a próbaidő alatt alkalmasságáról tanúbizonyítást tesz, illetve szakmai teljesítménye megfelelő, (élethosszig) köztisztviselővé válhat.

A közigazgatási képzőhelyek betűrendes listáját a Függelék (a 41. oldaltól) tartalmazza.³⁴⁸

³⁴⁶ C. Hartmann, 2017

³⁴⁷ C. Hartmann, 2017

³⁴⁸ <http://www.beamter-werden.de/70.1.hochschulen.html> nyomán (A letöltés dátuma: 2017.11.09.)

1.8. A TISZTVISELŐK JAVADALMAZÁSA

A tisztviselők az egyetlen foglalkoztatási csoport (a közszolgálat minden szintjét beleértve), amelynek díjazását a Parlament által elfogadott törvény szabja meg.³⁴⁹ Az úgynevezett Szövetségi Illetménytörvény (Bundesbesoldungsgesetz), melyet legutóbb 2017 májusában módosítottak, 1957 óta adja a német tisztviselői illetmények szabályozásának keretét. A jogosultság, hivatal, besorolási fokozat mellett kitér a részmunkaidős foglalkoztatásra, több hivatal együttes betöltésére, a természetbeni juttatásokra, a fizetés elvesztésére, kártérítésre, kiegészítő juttatásokra stb. Külön fejezet tárgyalja a rendőrök és katonák illetményeit, a főállású egyetemi és főiskolai oktatók javadalmazását, a kiegészítő juttatásokat, a külföldi munkavégzés díjazását. Részletesen szabályozza a szolgálati ruha, az orvosi ellátás és szállás juttatások kérdéseit. Emellett érvényben van még a közszolgálat fizetett alkalmazottaira vonatkozó kollektív szerződés (Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst - TVöD)³⁵⁰ (tisztviselők, bírák és katonák³⁵¹ tartoznak a hatálya alá).

Fenti jogszabályok célja, hogy olyan tisztviselői illetményt biztosítsanak a köz szolgálatában állóknak, amely megteremti gazdasági függetlenségüket, így óvva meg őket a nemkívánatos befolyástól (megvesztegetés, korrupció). Az egyes (karrier)csoportok bérezését az úgynevezett fenntartás (Alimentationsprinzip) elv mentén határozzák meg. Ez a tisztviselőket kezdettől megillető jog, melyet az alaptörvényük 33 cikkének (5) bekezdése garantál.³⁵²

1.9. ÉLETPÁLYA, KARRIERSZAKASZOK

A tisztviselők különféle karriercsoportokba vannak besorolva. Az előmenetelük függ a letöltött szolgálati idő hosszától és a képzettségüktől. A kezdő lépcsőfok az egyszerű vagy alapszintű szolgálat (einfacher),³⁵³ amely az A2-től az A6 besorolási osztályig (fizetési osztályig – Besoldungsgruppe) öleli fel a karrierfokokat, ezt követi a közép szintű (mittlerer) szolgálat³⁵⁴ a (megosztott) A6 osztálytól A9-ig bezárólag. Ezután jön az emeltszintű (vagy rangidős, máshol végrehajtóként említett - gehobener) szolgálat³⁵⁵ A13-as besorolási osztályig, s végül a felsőszintű szolgálat (höherer),³⁵⁶ egészen az A16-os karrierosztályig. Minden fizetési csoport 8 fokozatot foglal magában (Stufe1-Stufe8).

Az „A” osztályban az alapilletmény az alábbiak szerint alakul:

³⁴⁹ <http://www.beamtenbesoldung.org/beamtenbesoldung.html> (A letöltés dátuma: 2017.11.09.)

³⁵⁰ <http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/> (A letöltés dátuma: 201.11.09.)

³⁵¹ Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten

³⁵² A tisztviselői bérek tartományok szerinti emelése a 2018. évre vonatkozóan elérhető: <https://www.kredit-beamten.de/pdf/besoldung-laender.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.02.14.)

³⁵³ http://www.beamter-werden.de/11.1,einfacher_dienst.html (A letöltés dátuma: 2017.12.12.)

³⁵⁴ http://www.beamter-werden.de/12.1,mittlerer_dienst.html (A letöltés dátuma: 2017.12.12.)

³⁵⁵ http://www.beamter-werden.de/14.1,gehobener_dienst.html (A letöltés dátuma: 2017.12.12.)

³⁵⁶ http://www.beamter-werden.de/34.1,h_herer_dienst.html (A letöltés dátuma: 2017.12.12.)

Fizetési csoport	Alapilletmény (Havi összeg Euróban)							
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 2	2 065,59	2 111,60	2 158,86	2 194,27	2 230,88	2 267,48	2 304,07	2 340,67
A 3	2 144,69	2 193,09	2 241,49	2 280,46	2 319,42	2 358,37	2 397,35	2 436,30
A 4	2 189,57	2 247,40	2 305,25	2 351,30	2 397,35	2 443,39	2 489,43	2 531,94
A 5	2 206,07	2 278,09	2 335,93	2 392,63	2 449,31	2 507,17	2 563,82	2 619,31
A 6	2 253,30	2 337,15	2 422,13	2 487,07	2 554,37	2 619,31	2 691,33	2 753,91
A 7	2 365,47	2 439,86	2 537,88	2 638,20	2 736,20	2 835,38	2 909,77	2 984,14
A 8	2 502,43	2 592,17	2 718,49	2 846,02	2 973,51	3 062,06	3 151,80	3 240,35
A 9	2 700,77	2 789,33	2 928,66	3 070,34	3 209,63	3 304,33	3 402,85	3 498,92
A 10	2 890,86	3 012,47	3 188,41	3 365,12	3 545,12	3 670,40	3 795,64	3 920,94
A 11	3 304,33	3 490,40	3 675,26	3 861,33	3 989,02	4 116,72	4 244,42	4 372,14
A 12	3 542,71	3 762,83	3 984,17	4 204,28	4 357,53	4 508,32	4 660,35	4 814,81
A 13	4 154,43	4 361,18	4 566,70	4 773,45	4 915,75	5 059,26	5 201,53	5 341,39
A 14	4 272,40	4 538,72	4 806,29	5 072,62	5 256,25	5 441,13	5 624,76	5 809,63
A 15	5 222,21	5 463,03	5 646,65	5 830,30	6 013,95	6 196,37	6 378,79	6 559,99
A 16	5 760,97	6 040,71	6 252,31	6 463,92	6 674,33	6 887,16	7 098,77	7 307,95

1. táblázat: Az A osztályba sorolt tisztviselők alapilletménye

Forrás: Bundesbesoldungsgesetz

A „B” osztályban az alapilletmény az alábbiak szerint alakul:

Fizetési csoport	Alapilletmény (Havi összeg Euróban)
B 1	6 559,99
B 2	7 620,51
B 3	8 069,25
B 4	8 538,69
B 5	9 077,47
B 6	9 589,49
B 7	10 083,24
B 8	10 600,09
B 9	11 241,02
B 10	13 231,89
B 11	13 746,32

2. táblázat: A B osztályba sorolt tisztviselők alapilletménye

Forrás: Bundesbesoldungsgesetz

2. NÉHÁNY SZÓ A MUNKAERŐ-PIAC ÉS SZEMÉLYÜGYI MUNKA ÁLTALÁNOS KIHÍVÁS AIRÓL

2.1. A NÉMET KÖZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA A DEMOGRÁFIAI VÁLTOZÁSOK TÜKRÉBEN

A közzszolgálatban foglalkoztatottak számának alakulása az elmúlt 10 évben (ezer fő) viszonyítási alapként megjelenítve a 2000-es esztendő adatait is:

Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Deutschland, Stichtag, Beschäftigungsbereich				
Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes Deutschland				
Stichtag	Beschäftigte im öffentlichen Dienst			Insgesamt (Összesen)
	Bundesbereich (szövetségi szint)	Landesbereich (tartományi szint)	Kommunaler Bereich (helyi szint)	
	1000	1000	1000	1000
30.06.2000	597,7	2390,7	1572	4908,9
30.06.2007	550,5	2273,1	1341,2	4540,6
30.06.2008	536,5	2262,8	1331,4	4505,1
30.06.2009	533,9	2284,1	1350,2	4547,6
30.06.2010	530,3	2317,8	1355,2	4586,1
30.06.2011	524,7	2337	1367,2	4602,9
30.06.2012	513,9	2346,5	1386,1	4617,4
30.06.2013	503,9	2353,7	1406,4	4635,2
30.06.2014	496,6	2356,6	1428	4652,5
30.06.2015	489,4	2346,9	1439,5	4645,5
30.06.2016	489,5	2364,1	1464,4	4689

3. táblázat: A közzszolgálat személyi állományának alakulása

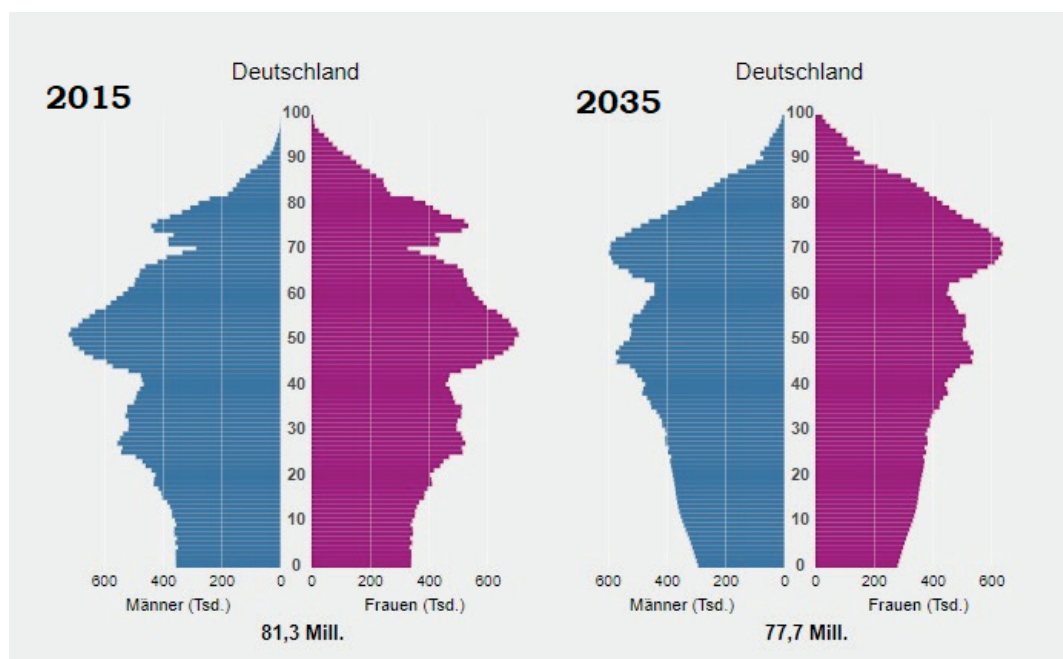
Forrás: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2017 | Stand: 07.11.2017 / 17:17:27

Az ország és a közigazgatás méretét is jól mutatja a mintegy 4.700.000 fő közzszolgálati alkalmazott, amelynek 10,4%-a szövetségi, 50,4%-a tartományi és 31,2%-a helyi szinten foglalkoztatott. (A fennmaradó 8%-ot a társadalombiztosításban dolgozók teszik ki, mintegy 371.000 fő.) Mégis az előrejelzések teszik igazán borússá a német demográfiai helyzetképet, amelyek szerint 2035-re minden 100, 20 és 64 év közötti lakosra 55 fő 65 vagy 65 évnél

idősebb ember fog jutni. Lesznek azonban ennél is drámaibban öregedő területek, mint Sachsen-Anhalt (Szász-Anhalt), ahol ez az érték el fogja érni a 71-et. Kedvezőbb helyzetben a városállamok (Berlin, Hamburg és Bréma) lesznek (40-es átlagukkal).³⁵⁷

2.2. AZ ÖREGEDŐ TÁRSADALOM ÖREGEDŐ KÖZSZOLGÁLATA

Az előrejelzések szerint 2027-ig, mintegy 161.000 közszerzőalkalmazott (köztük 61.901 tisztviselő és 100.480 fizetett alkalmazott) tölti be 65. életévét. 2007-ben született döntés arról, hogy a tisztviselők nyugdíjkorhatárát 2031-ig fokozatosan 67 évre emelik, de még így is azzal kell számolni, hogy a ma hivatalban lévők közül minden második ember 20 éven belül nyugdíjba vonul.³⁵⁸



1. ábra: A német korfa várható alakulása (2015 és 2035)

Forrás: Statistisches Bundesamt, <https://service.destatis.de/laenderpyramiden/359>

³⁵⁷ A Szövetségi Statisztikai Hivatal (Statistisches Bundesamt) népesség-előrejelző online alkalmazása szerint: <https://service.destatis.de/laenderpyramiden/> (A letöltés dátuma: 2017.11.07.)

³⁵⁸ Engel, 2014, 14

³⁵⁹ Online lekérdezés – 2015-ös adatok alapján kalkulált értékek (A letöltés dátuma: 2017.11.07.)

2.3. A NEMEK EGYENLŐSÉGE

2015. május 1-jén lépett életbe az a törvény (Bundesgleichstellungsgesetz – BgleiG - Szövetségi Esélyegyenlőségi törvény),³⁶⁰ amely kimondja a férfiak és a nők egyenlőségét a szövetségi közigazgatásban. A szabályozás célja, hogy megvalósítsa a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a meglévő nemekhez kötődő hátrányokat, különösen a nők hátrányos megkülönböztetését, megszüntesse és a jövőbeni hátrányokat megelőzze. Családbarát szemlélettel és intézkedésekkel kívánja javítani a munka és családi élet egyensúlyát mind a férfiak, mind a nők számára.³⁶¹

A nők számának emelésére jogi kvótarendszer van érvényben, amely ösztönözni kívánja a nők nagyobb arányú részvételét a kormányzat felügyeleti szerveiben és a közhivatalokban, a közszolgálat minden szintjén. A szövetségi felügyeleti szervek vonatkozásában a kvóta legalább 30%-os női részarányt rögzít minden olyan 2016 után létrehozott bizottságban, amelynek legalább 3 tagja van. A nemek egyenlőségének kérdése újabb lendületet vehet 2018-tól, hiszen a szabályozás ekkortól még magasabb, a magánszektorénál is szigorúbb szabályokat szab, és a kvótát 50%-ra emeli fel.³⁶² Ez nyilvánvalóan közvetlenül is hat a kiválasztási eljárásokra.

2.4. A MIGRÁCIÓS HÁTTÉRŰ MUNKAVÁLLALÓK

Németország migrációs szempontból kritikus helyzetben van. Mindez személyügyi gyakorlatait sem hagyhatja érintetlenül. Már a 80-as, 90-es években megrekedt integrációs politika is odavezetett, hogy a migrációs háttérrel rendelkező munkavállalók alulreprezentáltsága („más németekhez” képest), komoly problémaként került definiálásra. A többnyelvű és kultúrájukban idegen munkavállalókat igen nehezen fogadta (fogadja) be a meglehetősen homogén igazgatási terület. Ma, amikor mind az olyan demográfiai változások, mint a német társadalom (és egész Európa) előregedése, a természetes fogyás (a halálozást alulmúló élve születések száma) munkaerő-piaci krízist vetít előre, még hangsúlyosabban fogalmazódik meg a migrációs háttérű munkavállalók esélyegyenlőségével kapcsolatos megannyi kérdés. Nem csoda, ha a sokszínűségi célok elérését elsőként a közszférán, a közszolgálati munkáltatókon kéri számon a közvélemény. Épp ezért jelen tanulmányban sem kerülhetjük meg a kérdést. Néhány mondat erejéig egy konkrét példán keresztül mutatjuk be a kiválasztási folyamattal szemben támasztott elvárásokat, s különösen a „kedvezőtlen hatások” kiküszöbölésének fontosságát, ha a szövetségi állam komolyan veszi társadalmi integrációs célkitűzéseit.

³⁶⁰ Teljes nevén Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes - Törvény a férfiak és nők közötti egyenlőségről a szövetségi államigazgatásban, szövetségi hivatalokban és bíróságokon.

³⁶¹ https://www.gesetze-im-internet.de/bgleig_2015/BGleiG.pdf (A letöltés dátuma: 2017.12.05.)

³⁶² <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-oeffentlicher-dienst> (A letöltés dátuma: 2017.12.05.)

A belügyminisztérium adatai szerint míg a lakosság 22,5%-a bevándorló, addig a közszolgálatban foglalkoztatottak aránya esetükben mindössze 6,7%. Ennél valamivel kedvezőbb az arány a szövetségi közigazgatást és a belügyminisztériumot tekintve, melyet az alábbi táblázat mutat:

Foglalkoztatási terület	Foglalkoztatottak száma	Migrációs háttérű munkavállalók	Százalék
Szövetségi közigazgatás	284.180	42.070	14,8
Belügyminisztérium (beleértve az üzleti területeket is)	10.740	1.750	16,3
Közszolgálat egésze (szövetségi, tartományi és helyi szint, valamint szociális igazgatás egyben)	2.343.280	157.000	6,7

4. táblázat: Migrációs háttérű munkavállalók aránya a német közszolgálatban

Forrás: a szerző saját szerkesztése³⁶³

³⁶³ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html>

(A letöltés dátuma: 2017.11.07.)

3. A KIVÁLASZTÁS

3.1. A KÖZIGAZGATÁSI KIVÁLASZTÁS ÁLTALÁNOS ELVEI – AVAGY BEKERÜLÉS A KÖZSZOLGÁLATBA

A kiválasztás alapvető eszközei a követelményprofilok (Anforderungsprofil).³⁶⁴A személyzeti kiválasztási folyamatokat teljeskörűen dokumentálni kell, ha szükséges írásbeli indoklással kell ellátni. Az adatvédelemre vonatkozó szabályok betartása mindenkor kötelező, a sikertelen pályázatok anyagait a pályázóknak haladéktalanul vissza kell küldeni, és/vagy az adatbázisokból törölni kell. A figyelmen kívül hagyott vagy hátrányosan megkülönböztetett pályázók kártérítésre jogosultak. (Az átláthatatlan és helytelen eljárásokat komoly kockázati tényezőként definiálja a közigazgatás, amely rossz döntésekhez és utólagos panaszokhoz vezet, hosszútávon rontja a közigazgatás megítélését. Emellett pedig az állampolgárok érdeke az is, hogy a kiválasztási folyamatok során a legalkalmasabb jelöltek jussanak szolgálati pozícióba.)³⁶⁵

2007 októberében született az a modernizációs és továbbképzési megállapodás,³⁶⁶ amely az innováció jegyében a képzést és vezetőfejlesztést transzparens, objektív alapon nyugvó folyamattá kívánja fejleszteni, figyelembe véve az esélyegyenlőségi politikákat. A vezetőfejlesztésben már ekkor hangsúlyosan jelent meg a vezetők és vezetőutánpótlás folyamatos továbbképzése az élethosszig tartó tanulás jegyében. A legfőbb vezetői kompetenciák közül ekkor a munkatársak irányításának képessége, a nemek közötti esélyegyenlőség biztosítása, az egészségmenedzsment, az erőforrásokért vállalt felelősség, a szervezeti egység irányításának képessége és a tervezés kapott hangsúlyt. Azzal a kitételrel, hogy mindezeket modern személyzetirányítási eszközöknek kell támogatnia, mint célmegállapodásokon nyugvó teljesítményértékelés, teljesítmény alapú ösztönzés, fenntartható motiváció és a teljesítmények elismerése.³⁶⁷

A továbbképzés és vezetőfejlesztés szükségességét tehát, mintegy 10 éve felismerte a német közzolgálat, akkor elsősorban az e-közigazgatás, a határokat átlépő igazgatási feladatok támasztotta követelmények miatt vált kiemelt jelentőségűvé valamennyi alkalmazott technikai, módszertani szociális és nemzetközi (kulturaközi) kompetenciáinak fejlesztése. Ezen elvárások napjainkban nemhogy csökkennek, de hatványozottan jelentkeznek.

Kiemelt területe a fejlesztésnek a szakmai ismertek fejlesztésén túl (amely mindinkább rugalmas oktatási formákban valósul meg, blended képzések), a viselkedés fejlesztése tréningek által (időgazdálkodás, munkaszervezés, kommunikáció, konfliktuskezelés, stressz-

³⁶⁴ Engels, 2014

³⁶⁵ Engels, 2014: 13.

³⁶⁶ Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung. Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung vom 5. Oktober 2007. <http://www.dgb.de/themen/++co++9b285674-b418-11df-6fd9-00188b4dc422> (A letöltés dátuma: 2017.11.12.)

³⁶⁷ Engels, 2014: 7.

kezelés stb.). A nemzetközi és különösen az uniós feladatok az interkulturális kompetenciák és az idegen nyelvi kompetenciák fejlesztését helyezték előtérbe.

3.2. A LEGJOBB VÁLASZTÁS (BESTENAUSLESE)

A közigazgatási munkavégzéshez, közhivatalokhoz való hozzáférés jogával a törvény értelmében minden német (állampolgár) rendelkezik alkalmassága, képességei és teljesítménye szerint. Vagyis kizárni e körből senkit nem lehet, ami összhangban áll a hivatalok legjobbat kiválasztani célkitűzésével. Mindez vonatkozik a belépésre, fejlődésre és előléptetésre is. A szabályozás éppen ezért nemcsak a kiválasztási döntést, de a teljes folyamatot (az előkészítéstől kezdve) szabályozza. Mindez a közszolgálat magas nivójának és integritásának megőrzését szolgálja. A hivatalok által megadott követelményeken túl kiegészítő kritériumok csak akkor alkalmazhatók, ha a korábbi teljesítményalapú kritériumok nem alkalmasak a jelöltek összevetésére, személyzeti döntés objektív értékalapú meghozatalára.

A felvételi döntés az úgynevezett érdem elv (vagy teljesítmény elv) alapján születik. A kiválasztási folyamatot is ennek megfelelően kell megszervezni. Ennek megsértése esetén a diszkrecionális döntéssel szembeni jogainak a pályázó jogosult bíróságon érvényt szerezni.³⁶⁸ Tekintettel kell lenni ezen felül, az arányos szövetségi paritás elvére, amely kimondja, hogy minden tartományból megfelelő arányban kell tisztviselőt alkalmazni.

3.3. A PÁLYÁZÁS/PÁLYÁZTATÁS RENDSZERE A NÉMET KÖZSZOLGÁLATBAN

(Középszintű és emeltszintű szolgálat)

Bárki, aki meg szeretne pályázni valamilyen gyakornoki állást vagy duális képzésben való részvételt a német közzolgálatban, legtöbbször online jelentkezési eljárásához folyamodhat. Erre az adott hatóság honlapján keresztül van általában lehetősége. Ezen eljárás során kéri a jelentkezők személyes adatait és általában ehhez kapcsolódóan a vonatkozó dokumentumok becsatolását, elektronikus feltöltését. Mivel nincs egységes szabályozás, előfordulhat, hogy egyes hatóságok (hagyományos, papíralapú) írásos kérelem beadására kötelezik a pályázókat.³⁶⁹

Hogyan is néz ki a kiválasztási eljárás? Általában többlépcsős kiválasztási eljárásokat folytatnak le. A rendőrségnél, ahogyan hazánkban is, a kiválasztási eljárás része a fizikai állapotfelmérés, egy sportteszt (kivétel Nordrhein-Westfalen), egy interjú, egy csoportos beszélgetés, egy számítógépes kognitív teszt és hasonlók. A hatóságok ebben szabad kezet kapnak.

Például Észak-Rajna-Vesztfália önkormányzati kiválasztási eljárásai egészen az utóbbi időkig papíralapú tesztek megírásából álltak (mind a középszintű - Mittlerer Dienst-, mind az

³⁶⁸ Engels, 2014: 18.

³⁶⁹ https://www.beamter-werden.de/13.1.bewerbung_zulassung.html (A letöltés dátuma: 2017.12.01.)

emeltszintű - Gehobener Dienst - szolgálatban), amelyek esetenként akár 4-5 óra hosszat tartottak. Nemrégiben azonban változtattak a gyakorlaton és immár online, akár otthonról is kitölthető a teszt (Online-Home-Test).

A 2017/18-as pályázati időszakban például, ugyancsak Észak-Rajna-Vesztfália (ahol a kiválasztás két szervezet, a Studieninstitut Westfalen-Lippe és 4 A-Side GmbH együttműködésében kerül lebonyolításra) papíralapú (Papier-und-Bleistift-Test, szó szerint papír-ceruza teszt) és online teszteket is alkalmaz.³⁷⁰

A tesztelési eljárás főszabály szerint két lépésben történik: első lépésben egy 2-4 óra elfoglaltságot jelentő főtesztet (Haupttest) kell kitölteni saját számítógépen, szabadon megválasztott helyen; ezt követően pedig egy körülbelül 30 perces biztonsági tesztet (Sicherheitstest) kell végigcsinálni a helyi önkormányzatnál.

A középszintű szolgálatban a helyesírást, memóriát, koncentrációs képességet, logikai gondolkodást, matematikai megoldókészséget és a beszédértést mérik a kiválasztási eljárásban.³⁷¹

3.3.1. A FŐTESZT

Első lépésben a jelölt otthon vagy bárhol elvégezheti a teszt első (online) részét. Ehhez e-mailben kap meghívót az önkormányzattól. A rendszer úgy került kialakításra, hogy a számítógépre és internetkapcsolatra vonatkozó követelmények alacsonyak, könnyen biztosíthatóak legyenek. Amennyiben mód van rá, telepíteni kell a legújabb (!) Mozilla Firefox, Google Chrome, Internet Explorer vagy Apple Safari böngészőt. A számítógépnek ezenfelül rendelkeznie kell hangeszközzel, hangszóróval vagy fül/fejhallgatóval. Ha mindez rendelkezésre áll, a jelöltnek különféle feladatokat kell végrehajtania. A teszteljárásnak része, hogy a jelölteknek időnyomás alatt kell dolgozniuk, az egyes feladatokat meghatározott idő alatt kell teljesíteniük, ez is a kiválasztás - az alkalmasság vizsgálat része.

3.3.2. A BIZTONSÁGI TESZT

Az otthon kitöltendő tesztek előnyei mellett (otthoni csendes, megszokott környezet) a rendszer ügyel arra, hogy biztosítsa a jelölt önálló (külső segítség nélküli) feladatvégzését. Erre szolgálnak a biztonsági tesztek. Így fordulhat elő, hogy a jelölteket arra kérik, hogy a személyes elbeszélgetés előtt töltsenek ki egy biztonsági tesztet, és e kihívással csak ott, nemsokkal az interjú előtt szembesülnek. Ez az alkalmasság felmérésének második része. Ekkor az otthon elvégzett teszt minden témájából ismét kérnek valamilyen feladatot, amelyet a jelölt minden bizonnyal sikerrel old meg, ha otthoni feladatvégzése is önálló volt.

³⁷⁰ <http://www.stiwl.de/index.php?id=121> (A letöltés dátuma: 2017.12.18.)

³⁷¹ <http://www.stiwl.de/index.php?id=278> (A letöltés dátuma: 2017.12.28.)

3.3.3. TÖBBSZÖRI PÁLYÁZÁS, TESZT KIVÁLTÁSA

Amennyiben valaki többször is pályázik valamely önkormányzati pozícióra, és újbóli meghívást kap az otthoni főtiszt kitöltésére, kérheti korábban elvégzett tesztje eredményének beszámítását, ha úgy érzi, az elég jól sikerült és annak eredményén nem kíván javítani. A folyamatnak ezt az elemét, ekkor nem kell ismételni. E kérdésben mindenki maga dönt, de a korábbi eredmény beszámítását mindenkor külön kérelmezni kell, és ahhoz hozzá kell járulni. Mivel a tesztek mindig újak, nincs garancia arra, hogy a következő teszt jobban vagy legalább olyan jól sikerül, mint az előző, tehát rontani éppúgy lehet, mint javítani az esélyeket az újabb kitöltéssel. Papíralapú teszt eredményei azonban nem vihetők át online tesztre és fordítva.

Fenti kiválasztási eljárással összesen hat különböző szakmai képesítéssel rendelkező foglalkozási csoportot vizsgálnak/tesztelnek:

(1) közigazgatási foglalkozások középszinten:

- tisztviselők: adminisztrátorok, titkárok,
- alkalmazottak: közigazgatási szakalkalmazottak, irodavezetők, ügyvitelszervezők, rendszergazdák, levéltárosok, turizmus és szabadidő menedzserek, média és információs szolgáltatások szakemberei (Fizetett képzések I. oszt.) stb.

(2) közigazgatási foglalkozások az emelt szintű szolgálat I. besorolási osztályában: jogi és bölcsészeti alapdiplomások, (Fizetett képzések II. oszt.)

(3) közigazgatási foglalkozások az emelt szintű szolgálat II. besorolási osztályában: alapszintű diplomával rendelkezők, valamint szak- és gazdaságinformatikusok

(4) számítástechnikai szakmák a közepes tartományban: IT szakemberek, informatikai rendszer technikusok

(5) gyakorlati és a mentési szolgálati foglalkozások: tűzoltóparancsnok-jelöltek (közép szintű tűzoltó szolgálat), sürgősségi és mentőápolók, szakmunkások, kertészek, útépítők, fürdőügyi szakemberek és szennyvíztechnikai szakemberek stb.

(6) műszaki szakmák: földmérők, geoinformatikai technikusok, fotográfusok stb.³⁷²

3.3.4. PAPIRALAPÚ TESZT

A papíralapú hagyományos tesztek megírására (NRW vonatkozásában) Münsterben és Bielefeldben kerülhet sor alapesetben, de kérésre önkormányzati helyszíneken is lefolytatható a felmérés. A jelenleg használt tesztek a már említett Westfaleni-lippeai Képzési Intézet és a Személyzetfejlesztési és Alkalmasság Tesztelési Intézet közösen fejlesztette ki. A megírt papíralapú tesztek eredményeit egy évig veszik figyelembe.³⁷³ Ahhoz, hogy más települési önkormányzatok is figyelembe vehessék a teszt eredményét, külön írásos bejegyző nyilatkozatra van szükség a jelölttől.

³⁷² <http://www.stiwl.de/index.php?id=277> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

³⁷³ <http://www.stiwl.de/index.php?id=280> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

3.3.5. FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐK ALKALMASSÁGI TESZTJÉNEK MENETE

Az Általános Egyenlőbánásmód (AAG) kimondja, hogy különösen megengedhetetlen a hátrányos megkülönböztetés (nem csak a fogyatékossgal élők, de más sérülékeny csoportok tagjaival szemben is) a kiválasztási kritériumok meghatározásakor, a toborzási eljárásban, függetlenül az ágazattól, a tevékenységi körtől, a szakmai pozíciótól és előmeneteltől. Ugyanígy a diszkrimináció tilalma vonatkozik a foglalkoztatás egészére, beleértve a munkakörülményeket, a fizetést, elbocsátást, egyéni és kollektív megállapodásokban foglaltakat, az előmeneteli lehetőségeket és a munkaviszony megszüntetését. Szintén egyenlő bánásmód követelményét találjuk a pályaválasztási tanácsadás valamennyi formáját és szintjét illetően, beleértve a szakképzést is és az átképzést.³⁷⁴

A súlyosan fogyatékos jelentkezők esetében 30%-os fogyatékossgai szinttől pszichológus bevonásával történik a felvételi teszteknek a fogyatékossg mértékéhez igazítása. A folyamatba csak a Német Pszichológiai Társaság (Deutschen Gesellschaft für Psychologie) pszichológusai vehetnek részt szakértőként. A teszt és a személyes interjú a súlyosan fogyatékos személyek esetében a törvény által előírt kötelezettség.

3.4. A FELSŐ SZINTŰ SZOLGÁLAT KIVÁLASZTÁSI FOLYAMATAI

3.4.1. PÁLYÁZÁS A FELSŐ SZINTŰ KÖZZSZOLGÁLATBA (HÖHERER DIENST)³⁷⁵

Mindazok számára, akik a felsőszintű szolgálatot választják, a szakértők elsőként az önértékelő teszt kitöltését javasolják, amely alapján a jelöltek megítélhetik, hogy valóban illeszkedik-e az elvárásaihoz a foglalkozási/szolgálati terület.³⁷⁶ (Ez általában külügyi szolgálatot jelent.³⁷⁷) Ez összesen 34 állítást, valamint plusz 3, a jelölt hozzátartozóihoz kapcsolódó opcionálisan kitöltendő értékelési szempontot tartalmaz. Klasszikus orientáló, önértékelő teszt ez, amely nem arról szól, hogy a jelölt illeszkedik-e a külügyi szolgálathoz, hanem arról, hogy számára valóban ez a tevékenységi terület a megfelelő választás. Megbízhatóságának záloga a kitöltő őszintesége.

Olyan típusú kijelentések mentén kell az önértékelést elvégezni, mint:

- Érdekelnek a külpolitikai kérdések.
- Szívesen működnek együtt külföldi kormányokkal vagy különböző kulturális hátterű üzleti képviselőkkel, nemzetközi jelentőségű feladatokban.
- Képes volnék olyan politikai álláspontot is képviselni munkám során, amely nem egyezik személyes meggyőződésemmel.

³⁷⁴ <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/AGG.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.22.)

³⁷⁵ https://www.beamter-werden.de/75.1_h_herer_dienst.html (A letöltés dátuma: 2017.11.19.)

³⁷⁶ A teszt elérhető: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/214912/4d3d64bf6509428ef7021cf4fd757593/selbs-teinschaetzung-data.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.11.)

³⁷⁷ Auswärtigen Dienst

- Szeretnék változatos igényes és inspiráló környezetben dolgozni.
- Szívesen dolgoznék 30 éven keresztül vagy még tovább, ugyanabban a szervezetben.³⁷⁸

A kijelentések, amelyekre igen/nem válasz adható, a közszolgálat hierarchikus, változatos, nagy fegyelmet és magas szintű rendelkezésre állást követelő jellegére referálnak, érintik a csoportmunka, a fegyelem, a nyelvi kompetencia, a stressztűrés, kulturális elfogadás és társas orientáció stb. kérdéseit. (Olyan specifikus szempontok is megjelennek, mint a diplomáciában bevett otthoni vendéglátáshoz való viszony, mind házigazdaként, mind vendégként interkulturális dimenzióban.) A hozzátartozókkal kapcsolatban megfogalmazott állítások:

- Tudnék hosszabb ideig olyan helyen élni, ahol partnerem számára nincs lehetőség saját szakmája gyakorlására.
- Már beszéltem erről a partneremmel.
- El tudom képzelni, hogy gyermekeim minden három évben iskolát váltsanak és feladják a baráti körüket.

A teszt magyarázó (4 fokozatú) értékelése mind a 34, mind a 37 állítás szerint elérhető. Minden igen válasz 1 pontot ér.

- 0-10 pont: a külügyi szolgálattal nagy valószínűséggel hosszú távon nem lesz elégedett a jelölt
- 11-19 pont: a külügyi szolgálat biztosan nem volna megfelelő a jelölt számára, még akkor sem, ha ő néhány követelményének megfelel
- 20-27 pont: korlátozottan illeszkedik a külügyi szolgálat a jelölthöz, de nem zárható ki, hogy számára vagy hozzátartozói számára hosszú távon nem bírható teherként jelentene (arra buzdítja a jelöltet, tekintse át ismét válaszait és legyen önkritikus)
- 28-34/37 pont: a külügyi szolgálat megfelelő terület a jelölt számára.

3.4.2. SZAKMAI VIZSGA

A szakmai vizsga általános ismereteket, nemzetközi, európai és alkotmányjogi ismereteket, történelmi, politikai ismereteket és gazdasági ismereteket mér. Az összesen 4, 25-25 (feleletválasztós) kérdést tartalmazó feladatok megoldására a jelölteknek témakörönként 10-10 percük van. Négy válaszlehetőségből mindig egyet kell megjelölniük. A 2013-as tesztben többek között Benedek Pápa megválasztásának évére, Richard Wagner szülőhelyére, Lesotho fővárosára, a Németországba legnagyobb számban érkező turistákra, kaviárfajtákkal kapcsolatos üzleti hírekre stb. kérdeztek rá a kiválasztási folyamatban. Képzőművészet, geopolitika, színház, könnyű zene, irodalom, éppígy előfordult a kérdések

³⁷⁸ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/214912/4d3d64bf6509428ef7021cf4fd757593/selbststeinschaetzung-da-ta.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

között.³⁷⁹ A jogi-³⁸⁰ történelmi-politikai³⁸¹ és gazdasági³⁸² feladatsor olyan, akár egy klasszikus felsőoktatási vizsgadolgozat. A jelöltek számára ajánlott irodalomjegyzék is elérhető a felkészüléshez.³⁸³

3.4.3. POLITIKAI ELEMZŐ FELADAT

Ennek során 60 perc áll a jelölt rendelkezésére, hogy a lehetséges témák (3) közül egyet részletesen ismertessen, elemezzen. A 2015-ös témák között találjuk Németország pozícionálását a Grexit és a Brexit tükrében, a földközi-tengeri menekültválság holisztikus megoldásának igényét, valamint az „arab tavasz” és az Iszlám Állam kérdését (autoriter kormányok a régióban).

3.4.4. PSZICHOLÓGIAI TESZT

A pszichológiai alkalmassági tesztet a Deutsche Gesellschaft für Personalwesen e.V. (DGP) végzi, éves szinten, mintegy 25.000 pályázót mérve. A szervezet számítógéppel támogatott, írásos és szóbeli eljárásokat kínál mind a szakemberek, mind a vezetők kiválasztásához.³⁸⁴ A teljesítmény, a személyiség és a magatartás mérésére alkalmas teszteket egyaránt alkalmaznak.

F1 – M2 és A3 tesztelemeket tartalmazó kérdőív a középszintű és emeltszintű szolgálathoz

E3 – Online Kognitív Teljesítmény Teszt

A3 – Alkalmassági tesztek képzési programokhoz és összehasonlító képzésekhez, mint az emelt szintű szolgálat

K3 – Alkalmassági teszt szakemberek és vezetők számára, mint a felső szintű szolgálat
M2 Alkalmassági tesztek a kereskedelmi szakmák és a közép szintű szolgálat számára

G2 – Alkalmassági tesztek kereskedelmi, orvosi és szociális szakmákhoz³⁸⁵

K3 – *írásbeli teljesítményvizsgálat*, amely a kognitív kompetenciák legfontosabb dimenziójában, a (verbális és numerikus) feldolgozási sebesség és kapacitás tekintetében nyújt alkalmassági előrejelzést. (Az értékelésnél ez utóbbi nagyobb súllyal esik latba, mert meg-

³⁷⁹ A 2013. évi teszt: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215434/afddd580a713b82a946c9a719285628e/test-allgemeinwissen-data.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

³⁸⁰ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215436/b68ad851efa3a0b9ec71dc4135fd268c/testrecht-data.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

³⁸¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215438/e1bddb6e6f035d511de63fad05dae9cb/testgeschichte-data.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

³⁸² <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215440/fc0c591f22e620bf22a96a77e5a48f03/testvwl-data.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

³⁸³ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/214510/1317089f37003495e00f55e316831bf9/literaturhinweise-data.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.12.19.)

³⁸⁴ Az eljárás megfelel a DIN 33430 szabványnak.

³⁸⁵ <https://www.dgp.de/index.php/personalauswahl.html#leistung> (A letöltés dátuma: 2017.12.21.)

bízhatóbban előrejelzi a képzés és munkavégzés sikerességét.) A főiskolai, illetve szakfőiskolai képzésben (Hochschule/Fachhochschule) oklevelet szerzett pályázók az elsődleges célcsoportja az általános felsőszintű igazgatási területeken és az emeltszintű rendőri szolgálatban (höherer Polizeidienst). Csoportos vagy egyéni mérőtesztként használják. Időigénye 1,5-2 óra.

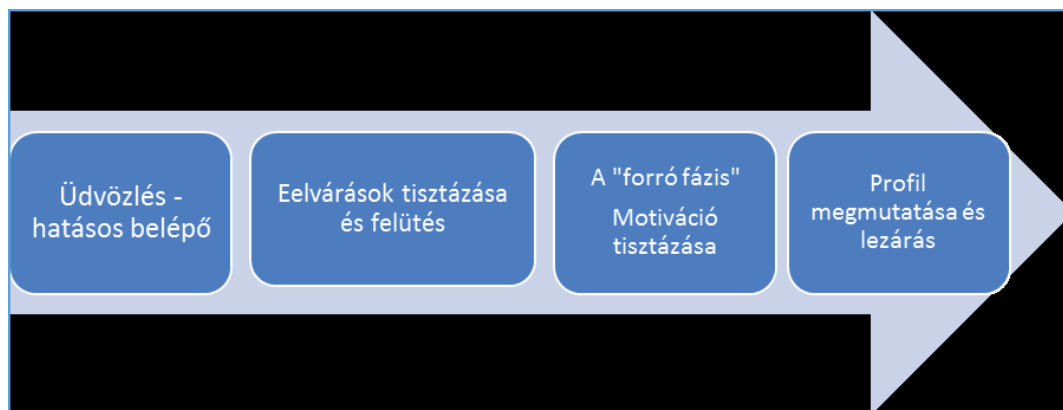
- Verbális feldolgozási kapacitás: komplex nyelvi tartalom feldolgozása, a formális logikai gondolkodás, az információ megfelelő értékelése
 - » Részvizsgálatok, melyek ellenőrzik a verbális feldolgozási kapacitás mértékét: analógiák, szóosztályozások, logikai következtetések, következtetések összevetése, szövegelemzés
- Numerikus feldolgozási kapacitás: a számokkal kapcsolatos tudás mérése, komplex numerikus információk analitikai vizsgálata
 - » A numerikus adatok logikus és helyes kezelésének ellenőrzése táblázatok és statisztikák, szöveges számítások, adat és számsorok, számmátrixok segítségével és eredménybecslések.³⁸⁶

A korábbi verzióknak (K2) része volt még egy úgynevezett menedzsment tudást mérő részteszt, amely eltávolításra került a K3-ból, de egyedi esetekben még minidig alkalmazzák.

3.5. A FELVÉTELI BESZÉLGETÉS (VORSTELLUNGSGESPRÄCH)

A német közszolgálat szerencsére saját állásportált is üzemeltet (álláshirdetésekkel és közvetlen jelentkezési lehetőségekkel), ahol hasznos tippet is ad a pályázás előtt állóknak, külön vezető és beosztott munkatársak számára.

A felvételi beszélgetések bevett tematika szerint zajlanak. A beszélgetés négy fázisa:



2. ábra: A felvételi beszélgetés (interjú) menete
Forrás: a szerző saját szerkesztése

³⁸⁶ https://www.dgp.de/files/dgp/downloads/Produktbroschueren/testbroschueren/K3_Datenblatt.pdf (A letöltés dátuma: 2017.12.21.)

Mint minden kiválasztási interjúnál, a felek üdvözlik egymást, udvariassági formulák váltják egymást, ami tulajdonképpen a légkörteremtést szolgálja, formálódnak az első benyomások. A második szakaszban akkor is megkérlik a jelöltet, hogy mutassa be magát, ha az életrajza a bizottság minden tagja számára ismert. A harmadik fázisban annak feltérképezése zajlik, miért esett a jelölt választása az adott szervezetre, miért jelentkezett, és mi motiválja őt a munkában. A negyedik szakaszban kell a rátermettségről számot adni, ez a tulajdonképpeni alkalmassági vizsga. Kompetenciák és álláspontok, elvárások egybevágóságának kölcsönös felmérése, amely során sor kerülhet szakmai, múltra vonatkozó vagy jövőbeni hipotetikus kérdések feltevésére (Mit tenne Ön, ha ...?).

3.6. VEZETŐI INTERJÚ

A felvételi beszélgetésen a vezetőjelöltektől elvárt, hogy ismerjék az adott szervezetet, hivatalt, beleértve annak „piaci” környezetét, vezetését, stratégiáját, filozófiáját. Ugyanakkor hitelességet és mások irányításának képességét várják tőlük. Az interjú során nézik a viselkedésüket, mások ellenőrzésének és a célok követésének képességét (célorientáció, eredményorientáció), illetve a jelölt szervezeti kultúrához való illeszkedését teszik mérlegre.³⁸⁷

Tipikus kérdésnek számítanak az alábbiak (zárójelben tüntetjük fel, hogy mit szondáz/mér általa a munkáltató):

- Miből tudja azt, hogy valamiben jól/kiválóan teljesített? (orientáció, mit említ elsőnek, anyagiakat vagy nem anyagi elismeréseket, ösztönzőket stb.)
- Mi volt az Ön számára az eddigi legnehezebb szakmai döntés? Hogyan kezelte? (nehézségek és konfliktusok kezelése, szempontok egyeztetése, prioritások felállítása, személyes viszonyulás a nehézségekhez)
- Beszéljen valamely munkatársáról, akit Ön hozzásegített ahhoz, hogy valamiben sikeresebbé váljon! (Munkatársak fejlesztésének képessége és vezetői potenciál)
- Hogyan kezeli a rosszul teljesítő munkatársakat (beosztottakat)? (mit tekint rossz teljesítménynek, vezetői stílus, elvárások, ösztönzés, kontroll, visszajelzés adása stb.)
- Mit tesz azért, hogy jobb vezetővé váljon? (önkritika, önismeret, konkrét fejlődési lehetőségek, tanulási hajlandóság)
- Mi volt eddig a legnagyobb vezetői hiba, amit elkövetett? (őszinteség, tanulás képessége, vezetés)
- Nevezze meg a legjobb vezetőt, akivel eddig találkozott? Mitől volt ő a legjobb a vezető? Mit tanulna el vagy venne át tőle? (vezetői minta, vezetői stílus, esetleges fejlesztésre váró területek)
- Az új pozícióban mik volnának a céljai az első három hónapban, hogyan tervezi azokat elérni? (meglévő ismeretek, konkrét tervek, ambíciók, realitásérzék, szak-

³⁸⁷ <https://www.interamt.de/cms/oeffentlicher-dienst/Karrieretipps/vorstellungsgespraech/fragen-fuer-fuehrungskraefte.html> (A letöltés dátuma: 2018.02.04.)



mai meglátások, szervezethez és elvárásokhoz illeszkedés stb.)

- Mit jelent az Ön számára a személyes integritás? (értékek, szervezeti illeszkedés, morál)
- Mit gondol, melyek az intézmény legnagyobb költséghordozói és hogyan tudnánk kordában tartani azokat? (üzleti szempontok érvényesítése, analitikus látásmód, kontroll, konkrét intézkedés)
- Mi a legnagyobb aggodalma a meghirdetett pozícióval kapcsolatban? (illeszkedés, érzelmi ventilálás)

Ebből már látszik, hogy a kérdések valóban tipikus interjúkérdések, amelyek igyekeznek lemérni a pályázó szándékait, elkötelezettségét, képet kapni korábbi tapasztalatairól, meglévő kompetenciáiról és vezetői stílusáról.

A kiválasztási eljárásokkal kapcsolatos információkhoz a jelöltek számos online felületen hozzáférnek. Mind a központi (szövetségi) közigazgatás, mint a tartományi weboldalak részletekbe menő tájékoztatást és segítséget nyújtanak a közszolgálatba pályázóknak. A kiválasztás szempontjai mindenki számára hozzáférhetőek, a folyamat átlátható.

4. BRÉMA SZABAD HANZA-VÁROS KÖZSZOLGÁLATI KIVÁLASZTÁSI GYAKORLATA

2015-ben tette közzé Bréma a kiválasztási gyakorlatát bemutató kiadvány (Útmutató egy gyakorlatközeli, szisztematikus és jogilag megfelelő kiválasztási eljáráshoz), negyedik átdolgozott, kiegészített változatát,³⁸⁸ amelyben részletekbe menően ismerteti, milyen eljárás vár a közigazgatásban (tartományi szinten) dolgozni vágyó pályázókra.

Az A4 besorolási osztálytól A14-ig az értékelési kérelmek elbírálása a legmagasabb szintű szervek felelőssége. Az A15 osztálytól már a pályázati kiírás előtt egyeztetni kell a pénzügyi szenátorral az adott poszt értékelési szempontjairól. 2012 óta a tisztviselői értékelés megváltozott rendszere miatt az újbóli kinevezések és újonnan létrehozott álláshelyek esetében is újbóli értékelést kell végezni a tisztviselőre vonatkozóan.

A pozíciók meghirdetése előtt szükséges a követelményprofil kidolgozása, amelynek kötelező objektív elemein a pályázat közzétételét követően már nem lehet (például: előírt iskolai végzettség, szakképzettség) változtatni. Ezek lesznek azok a tényezők, amelyek alapján a jelöltek a folyamatból kizárhatók. Célszerű a pályáztatás előtt a munkaköri leírást is elkészíteni (ez, mint ajánlás fogalmazódik meg). Az egyes kompetenciákhoz az elvárt szint társítása is szükséges (de mindez csak javaslatként kerül az útmutatóba Brémában. (Strukturált dokumentáció készítését az interjúk menetéről például 3 fő pályázó felett szorgalmazzák.)

³⁸⁸ Hüttenrauch et al. 2007

4.1. AZ INTERJÚ SORÁN ALKALMAZOTT KÉRDÉSEK - BÁRMELY (SZOLGÁLATI) SZINTEN

- életrajzi kérdések,
- tudást felmérő kérdések,
- epizodikus kérdések (episodische Fragen, múltbéli helyzeteket feltáró kérdések),
- önreflexív kérdések.

Megemlítendő, hogy a megengedhetetlen (unzulässig) kérdések Németországban is a családra, anyaságra, családtervezésre, vagyoni helyzetre, vallási meggyőződésre, politikai ideológiára, szakszervezeti tagságra, egészségi állapotra és fogyatékosagra, illetve büntetett előéletre vonatkozó kérdések. (Kivételt néhány olyan pozíció képez, ahol a büntetlenség, a fizikai és pszichikai alkalmasság kritériumkövetelmény vagy pénzügyi átvilágítás szükséges a poszt betöltéséhez.) Az interjúk kiértékelése sokféle lehet, de mindenkor kiemelt szempont, hogy a folyamat átlátható, visszakövethető és jól strukturált legyen.³⁸⁹

4.2. KIEGÉSZÍTŐ KIVÁLASZTÁSI ESZKÖZÖK

A hagyományos interjún és szakmai ismereteket felmérő teszteken kívül számos más eszközt alkalmaznak, rugalmasan kombinálva az egyes elemeket a kiválasztási eljárás céljai és a betöltendő posztok szerint:

- munkapróba,
- esettanulmány (írásbeli feladat),
- csoportfeladat, csoportmegbeszélés vagy vita,
- kétszemélyes beszélgetés, szerepjáték,
- prezentáció, előadás,
- postazsák (Postkorb),
- értékelő központ (Assessment Center).

Az értékelésben gyakori, hogy hármias besorolási szintet alkalmaznak az egyes kompetenciák vonatkozásában: nem felel meg a követelményeknek, megfelel a követelményeknek, az elvárt követelmények felett teljesít.³⁹⁰ Ennél differenciáltabb értékelésre ad módot, ha 1-6-ig terjedő skálaértékek szerint osztályozzák a jelöltet:

- 6 a követelmények fölött van,
- 5 teljes mértékben megfelel a követelményeknek (100%),
- 4 nagyrészt megfelel a követelményeknek (75%),
- 3 részben megfelel a követelményeknek (50%),
- 2 nagyrészt nem felel meg a követelményeknek (25%),
- 1 nem felel meg a követelményeknek.

³⁸⁹ Hüttenrauch et al. 2007: 27.

³⁹⁰ Hüttenrauch et al. 2007: 29.

Azt, hogy mely kompetenciák esetében milyen minimum szint az elvárt, vagy mikor alkalmazhatók könnyítések, minden esetben bizottságnak kell döntenie.

4.3. VISSZAJELZÉS ÉS DOKUMENTÁCIÓ

A kiválasztási bizottságok számára ajánlásként fogalmazódik meg, hogy rögtön az interjú követően adjanak valamilyen visszajelzést a jelölteknek, felhívva a figyelmüket, hogy a bizottság döntését magasabb szintű grémium hagyja jóvá, és csak az írásbeli értesítés, amelyet hivatalosnak tekinthet (amely alapján később esetlegesen fellebbezést nyújthat be). A közigazgatási bírósági eljárások esetére célszerű kiválasztás feljegyzést is készíteni - így dokumentálni a pontos folyamatot, hogy a részleteiben is visszaidézhető legyen) a későbbi viták elkerülése végett.

Ez a dokumentáció általában tartalmazza a követelményprofil, az előszűrés (benyújtott dokumentációk) eredményeit, időközi értékeléseket, rangsorokat (tanúsítványok, értékelések alapján), értékelő központ vagy interjúbizottság értékeléseit, bármilyen egyéb figyelembeveendő kritériumot és az átfogó értékeléseket.

4.4. KIVÁLASZTÁSI FELADATOK

Példák kiválasztási feladatok összeállításához:

Jellemző	Lehetséges feladattípus	Kérdések a kiválasztási bizottság számára
Szociális kompetencia, csapatkészség (nálunk csapatmunka)	Csoportos beszélgetés, vita egy ellentmondásos témáról	A pályázó aktív, vagy passzív? Mit fejez ki a testbeszédével? Hogyan reagál más pályázók érveire? Meggyőzőek-e az érvei, azokra mások hogyan reagálnak? Hogyan strukturálja a jelölt a mondanivalóját?
Vezetés-ellenőrzés	Szerepjáték, kétszereplős beszélgetés egy nehéz vezetői témáról (például számonkérés)	A jelölt célzott kérdésekkel vezeti a beszélgetést? Hogyan válaszol a partnerének? Inkább monológ vagy párbeszéd jellemzi a két fél eszmecseréjét? Figyelembe veszi a jelölt a másik fél érdekeit? Támogatóan viselkedik a partnerével? Születik-e valamilyen egyezés?



Jellemző	Lehetséges feladattípus	Kérdések a kiválasztási bizottság számára
Analitikus, stratégiai gondolkodásmód/ problémamegoldás	írásbeli feladat (például határozati sablon kidolgozása)	Leírja-e a kiindulás helyzetet, tervezett hatást? Az előnyöket megfelelően bemutatja-e? Átfogó szempontok kerültek-e végül a dokumentumba? A sablon megfelel-e tényeknek és megoldás-orientált-e?

5. táblázat

Forrás:Hüttenrauch et al. 2007: 22-24.o

Hasonlóképp sor kerülhet valamilyen csoportos vitára egy szakmai kérdésben, melyet végül a jelölteknek prezentációval kell zárniuk (döntésképeség, felelősség és kommunikációs készség együttes megítéléséhez). Innovációskészséget és kreativitást valamely problémahelyzetre kidolgozott koncepció prezentálásával kapcsolhatnak össze a kiválasztás során. A szerepjátékok köre is igen széles a konfliktusbeszélgetésektől a teljesítményértékelésig bezárólag.

A kérdéslisták összeállítás nagy múltra tekint vissza és bármely hagyományos interjú alapját kérdezheti a kompetenciaterületek szerinti tematikus kérdések feltevése. E helyen csak néhány tipikus vezetői kérdésre hozunk példát, jelölve a kapcsolódó kompetenciát:

- Az alábbiak közül mely feladatokat delegálná? Mit mondana a feladatra kijelölt munkatársnak? Milyen előnyeit és hátrányait látná, ha az adott feladatot másra kellene ruháznia? – delegálás
- Sokan nehezen viselik a negatív kritikát. Hogyan kezdene bele egy hiányosságokat feltáró beszélgetésbe? – empátia
- Mit gondol, miért válik vezető kérdéssé a munkahelyeken és konkrétan a közigazgatásban az interkulturális nyitottság? Mit gondol, hogyan tudná érzékenyíteni, fejleszteni munkatársait ezen a területen? – interkulturális nyitottság, sokszínűség tolerálása

Állandó kívánatos kompetenciaként jelennek meg (fentiekén túl speciálisan a vezető kiválasztásban) a konfliktuskezelés, együttműködés, információs készségek, kommunikációs kompetenciák, vezetési stílus és a döntésképeség, valamint a hálózati képességek.

Terjedelmi okokból csak további 3 – itthon talán kevésbé alkalmazott eszközről – ejtünk szót a munkapróbáról, a postaszákról és az értékelő központról.

4.5. MUNKAPRÓBA

Annak tesztelése, hogy a jelölt miképpen dolgozik az adott munkakörben (munkafolyamatban hogyan látja el teendőit). Ilyenkor a modellfeladatot a munkakör tevékenységeihez





igazítják. Elsősorban a szakértelem tesztelését szolgáló feladat, különösen abban az esetben bevett és hasznos eszköz, ha a szakértelmet nem igazolja valamilyen tanúsítvány, végzettség, iskolai bizonyítvány. A készítendő munka lehet:

- írásos döntési dokumentum (határozat vagy döntéselőkészítő anyag),
- cikk megírása,
- beszéd megírása,
- statisztikák, analitikák elkészítése.

Szakmai képesítést, szervezési készséget és gazdasági jártasságot vizsgálnak általa, valamint írásos, információs- és kommunikációs készségeket.

4.6. POSTAZSÁK

Klasszikus szortírozási feladat. Az analógia alapja, hogy a vezető számos feladatot talál ömlesztve az asztalán, melyek között fontossági sorrendet kell felállítani és megfelelő megoldási módokat és ütemezést kell találnia. Például: találkozók, telefon üzenetek, levelek, analitikák, különféle munkadokumentumok stb. Az analitikus képességet, stratégiai szemléletet, szervezőkészséget, kreativitást, rugalmasságot, vezetést és problémamegoldást egyszerre vizsgálják általa.

4.7. ÉRTÉKELŐ KÖZPONT

Szisztematikus folyamatelemzésen alapuló vizsgálati módszer, amely során a jelöltek számos egyéni és csoportfeladatot oldanak meg, és viselkedésüket, készségeiket erre kiképzett szakértők figyelik meg és értékelik. Általában sokszereplős, több napos kiválasztási eljárás. A feladatok az előbbieken említettekből állnak össze: előadás, kétszereplős beszélgetés, csoportfeladat, tesztelési eljárás, prezentációk és postazsák. Értékelendő kompetenciák: analitikus képesség, stratégiai gondolkodásmód, szervezési kompetenciák, gazdasági jártasság, információs és kommunikációs készségek, szociális kompetencia és együttműködési készség, vezetés, innováció és rugalmasság, döntéshozatal, végrehajtás, felelősségvállalás, konfliktuskezelés és terhelhetőség.

5. ÖSSZEGRZÉS

A német köztisztviselői vezetőkiválasztási rendszert – a szövetségi államot átfogóan – szigorú keretfeltételek kötik, amelyek az egyenlő bánásmód, a legjobb választásának elve, az érdemelv és a fenntarthatóság elve mentén jelöli ki az eljárások és eszközök alkalmazásának (mint ahogyan a későbbi foglalkoztatás és a munkavállalókkal való bánásmód) mozgásterét. A tartományok azonban, ahogyan más közigazgatási kérdésekben is, széleskörű

autonómiát élveznek, saját hatáskörben további részletszabályokat vezethetnek be, amíg azok nem ütköznek az alapelvekkel és nem sértik a pályázók jogait, a folyamat átláthatóságát. Ez a rendszer kellő rugalmasságot biztosít, hogy a betöltendő pozíciók szerint tetszőleges kiegészítő kiválasztási eszközök kerüljenek alkalmazásra az írásbeli és online szakmai vizsgák mellett. Sor kerülhet pszichológia alkalmassági tesztre, interjúra, megfigyelő és értékelő központ szervezésére, kérhető munkapróba stb. A pályázatok közzététele törvényileg szabályozott és főszabály szerint kötelező. A teljesítménymérés eszközei standardizáltak. A közhivatalokhoz való hozzáférés és a ranglétrán való előrejutás minden német állampolgár számára képességei és teljesítménye szerint biztosított.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2014): *Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber*. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/oed.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (A letöltés dátuma: 2017.11.11.)

ENGELS, Dieter (2014): *Gutachten zum Verfahren der internen und externen Personalauswahl in der Bundesverwaltung*, Empfehlung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung/Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 19, Kohlhammer.

C. HARTMANN, K. (2017): *Öffentlicher Dienst: Voraussetzungen für Ausbildung und Karriere im Staatsdienst*. Waldheim, Februar 2017. <https://www.ruv.de/ratgeber/ausbildung-studium/ausbildung/karriere-oeffentlicher-dienst> (A letöltés dátuma: 2018.02.21.)

HOLST, Elke – BUSCH-HEIZMANN, Anne – WIEBER, Anna (2015): *Führungskräfte - Monitor 2015, Update 2001-2013*. Berlin DIW. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.510264.de/diwkompakt_2015-100.pdf (A letöltés dátuma: 2017.11.09.)

Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung. Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung vom 5. Oktober 2007. Berlin, <http://www.dgb.de/themen/++co++9b285674-b418-11df-6fd9-00188b4dc422> (A letöltés dátuma: 2017.11.04.)

GRÜNENBERG, Reginald (2013): *Das Ende der Bundesrepublik. Warum Deutschland eine neue Verfassung braucht!* Berlin, Perlen Verlag.

HÜTTENRAUCH, Petra – LÜHRSEN, Bernd – MATTHIES, Hans-Georg – MEHRTENS, Martin – SCHMITZ, Irmgard – SCHRÖDER, Anna-Marie – WESEMANN, Günther (2007): *Leitfaden für ein praxisnahes, systematisches und rechtssicheres Vorgehen* (Útmutató egy gyakorlatközeli, szisztematikus és jogilag megfelelő kiválasztási eljáráshoz). Der Senator Für Finanzen. https://senatspressestelle.bremen.de/bilder/070426_Leitfaden-P-Auswahl.pdf (A letöltés dátuma: 2017.12.01.)

K3: Eignungstest für Fach- und Führungskräfte sowie höheren Dienst, Deutsche Gesellschaft für Personalwesen, Berlin, Düsseldorf, Hannover, Leipzig, Stuttgart. https://www.dgp.de/files/dgp/downloads/Produktbroschueren/testbroschueren/K3_Datenblatt.pdf (A letöltés dátuma: 2018.01.07.)

Quote für mehr Frauen in Führungspositionen: öffentlicher Dienst. Frauen und Arbeitswelt, Hintergrundmeldung, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 05.05.2017, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-oeffentlicher-dienst> (A letöltés dátuma: 2018.02.06.)

Typische Fragen - speziell für Führungskräfte, Interamt, Deutsche Telekom AG, Bonn, <https://www.interamt.de/cms/oeffentlicher-dienst/Karrieretipps/vorstellungsgespraech/fragen-fuer-fuehrungskraefte.html> (A letöltés dátuma: 2018.02.23.)

BUNDESBESOLDUNGSGESETZ: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html> (A letöltés dátuma: 2017.12.03.)





*NÉMETHY SÁNDOR – NEMESKÉRI ZSOLT:
SVÉDORSZÁG VEZETŐKIVÁLASZTÁSI GYAKORLATÁNAK
VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

Svédország (svédül Sverige) 450 295 km² nagyságú területét tekintve a világ nagy országai közé tartozik, a világ 56. és az Európai Unió 3. legnagyobb országa, területének egy jelentős része az Északi Sarkkör közelében fekszik. Szárazföldön Svédország nyugaton Norvégiával, északkeleten Finnországgal határos, míg délen az Öresund tengerszoroson épült Öresund hídon át Dániával van szárazföldi összeköttetése. Tengerpartja 2400 km hosszú, keleten a Balti tenger (vagy Keleti-tenger, „Östersjön”), nyugaton pedig a Skagerrak és Kattegat szorosok, valamint az Öresund határolja.

Lakossága csupán 9 767 357 fő a 2015-ös népszámlálási adatok (és becslések) szerint, amelynek nagyobb része az ország déli harmadára koncentrálódik és a lakosság 85%-a városokban él. Bár a népességszám a bevándorlás hatására folyamatosan növekvő tendenciát mutat, Svédország átlagos népsűrűsége 21 lakos/km². A déli területek a legsűrűbben lakottak, míg a legészakibb megyékben vannak országrészek, ahol a népsűrűség a négyzetkilométerenkénti 1 lakost sem éri el. Az ország déli részét túlnyomórészt mezőgazdasági területek, míg az északi részét sűrű, hegyekkel tarkított erdőségek, illetve legészakabbra, az „északi háromszögben” tundra borítja.

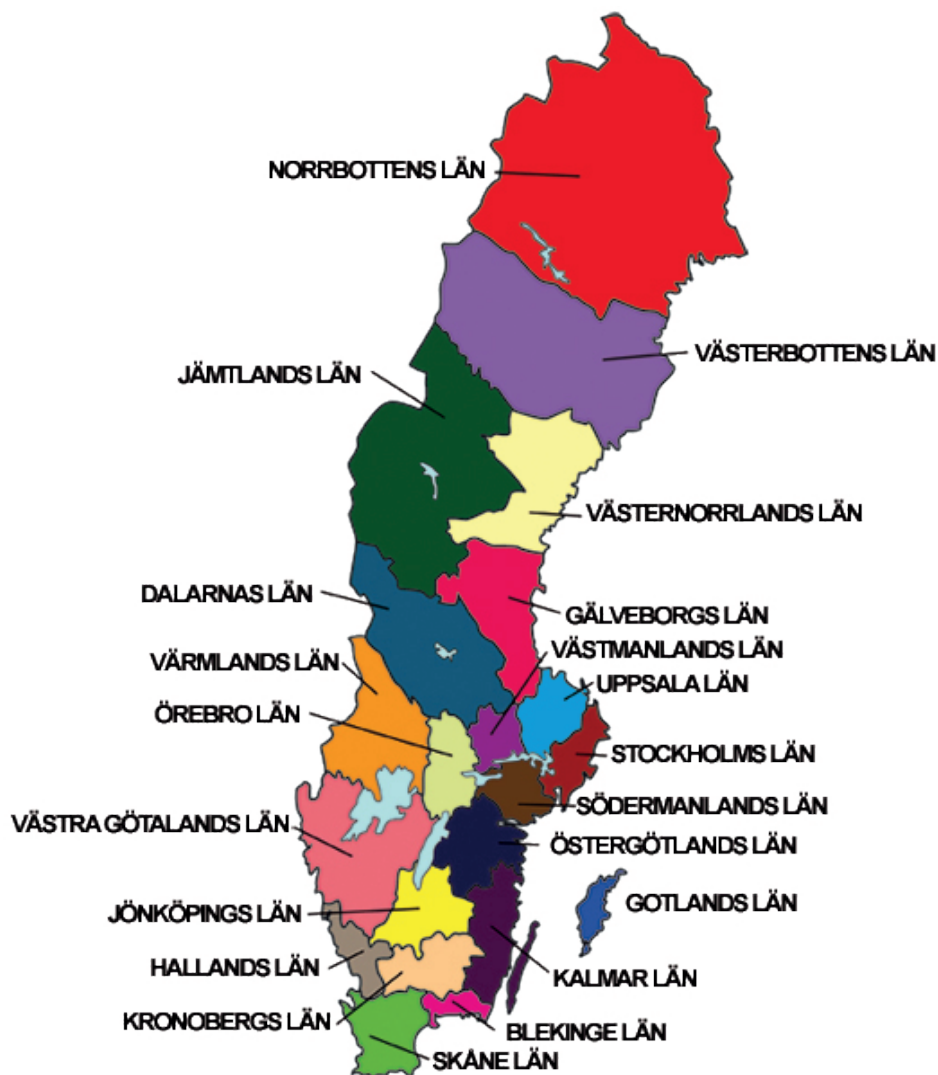
Svédország természeti erőforrásokban rendkívül gazdag, északon elsősorban vasérc és nemesfém bányászata jelentős, vízierőművei az ország energiaellátásának 40%-át biztosítják. Az egész ország területére vonatkoztatva 22,7 millió hektár a produktív erdő. Közel 100 000 tavat találunk Svédországban (összesen 40 000 km², az ország területének 9%-a), míg a mezőgazdasági (főként szántóföldi) művelés alatt álló terület 2,6 millió hektár. A svéd ipar legfőbb ágazatai a vaskohászat (a világ legjobb minőségű acélját termeli) és a faipar (a világon a 11. helyen áll), papíripar, gépipar (például: hajó, repülőgép, gépkocsi), híradástechnika, elektronika (mobiltelefonok, számítógépek, elektronikus rendszerek), az irodagépipar, golyóscsapágygyártás. Külkereskedelmi forgalma évtizedek óta többlettel zár. A kivitel fő tételei: gépek és járművek, vegyi áruk, papíráruk, elektrotechnikai-elektronikai termékek, gyógyszer, acél, nyersvas. A behozatal nagy részét szintén gépek, berendezések, járművek alkotják, továbbá élelmiszer, energiahordozók, vegyipari alapanyagok.

Államformáját tekintve Svédország egy alkotmányos monarchia és parlamentáris demokrácia. Az ország jelenlegi királya és egyben államfője XVI. Károly Gusztáv, akinek valós politikai hatalma nincs, a királyság intézménye inkább történelmi tradíció, az ország kulturális örökségének része. A törvényhozó hatalmat a 349 képviselőből álló egykamarás parlament, a Riksdag jelenti, a végrehajtó hatalmat pedig a kormány gyakorolja. Jelenleg a kisebbségben kormányzó szociáldemokrata Stefan Löfven miniszterelnökkel az élén. A politikai hatalom az utóbbi évtizedekben meglehetősen kiegyensúlyozott a hagyományosan bal és jobboldali pártok között, tekintettel a csupán kisebb részletekben való eltérésre a polgári pártok, a közép és a baloldal között, sőt még az úgynevezett „szélsőjobb” (Sverigedemokraterna) is egyre inkább a középmezőny felé törekszik.

Svédország tipikus skandináv jóléti társadalom, amelynek szociális rendszere minden állampolgár és anyakönyvezett (azaz letelepedési engedéllyel rendelkező) lakó számára biztosítja a társadalombiztosítást, az egészségügyi szolgáltatásokat és az oktatás finanszírozását. Svédországban a hetedik legmagasabb az egy főre jutó jövedelem a világon, előkelő

helyet foglal el számos nemzetközi összehasonlításban, ami az életminőséget, az egészségügyet, az oktatást, a szabadságjogokat, a gazdasági versenyképességet, az egyenlőséget, a jólétet és az emberi fejlettséget illeti. A többi európai országhoz hasonlóan itt is kezdenek megjelenni a demográfiai tendenciákból adódó problémák, mint a szakképzett munkaerőhiány, a gyéren lakott régiók elnéptelenedése és a fokozódó urbanizáció. Az ország 1995 óta tagja az Európai Uniónak, továbbá tagja többek között az ENSZ-nek, a Kereskedelmi Világszervezetnek és az OECD-nek is.

Politikailag és közigazgatásilag Svédország egy egységes állam, jelenleg 21 megyére (län) és 290 községre (kommun) van osztva (a megyék szerinti felosztást az 1. ábra tartalmazza).



1. ábra Svédország megyéi (län)

Forrás: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sveriges_l%C3%A4n.png
(A letöltés dátuma: 2018.11.05.)



Érdekes és sok tekintetben praktikus közigazgatási egység a „másodlagos község”, svédül *sekundärkommun*, amely több ugyanahhoz a földrajzi területhez tartozó általános értelemben vett községet (*primärkommun*) ölel fel. Ezeket azért hozta létre a svéd állam (1974), hogy azokat a közigazgatási feladatokat ellássák, amelyek túl nagyok egy községnek, de túl kicsik ahhoz, hogy az állam foglalkozzon velük. Ha több község önkéntesen együttműködik, akkor községsszövetségről (*kommunalförbund*) beszélünk.

Svédországban a megyerendszert már 1634-ben bevezették, a megyék száma és mérete azonban változott a történelem során. Az ország fővárosa és egyben legnagyobb városa Stockholm (lakossága 761 721 fő, elővárosokkal együtt 1 695 946 fő). Ezt követi Göteborg (lakossága 581 822 fő) és Malmö (lakossága 342 457 fő).

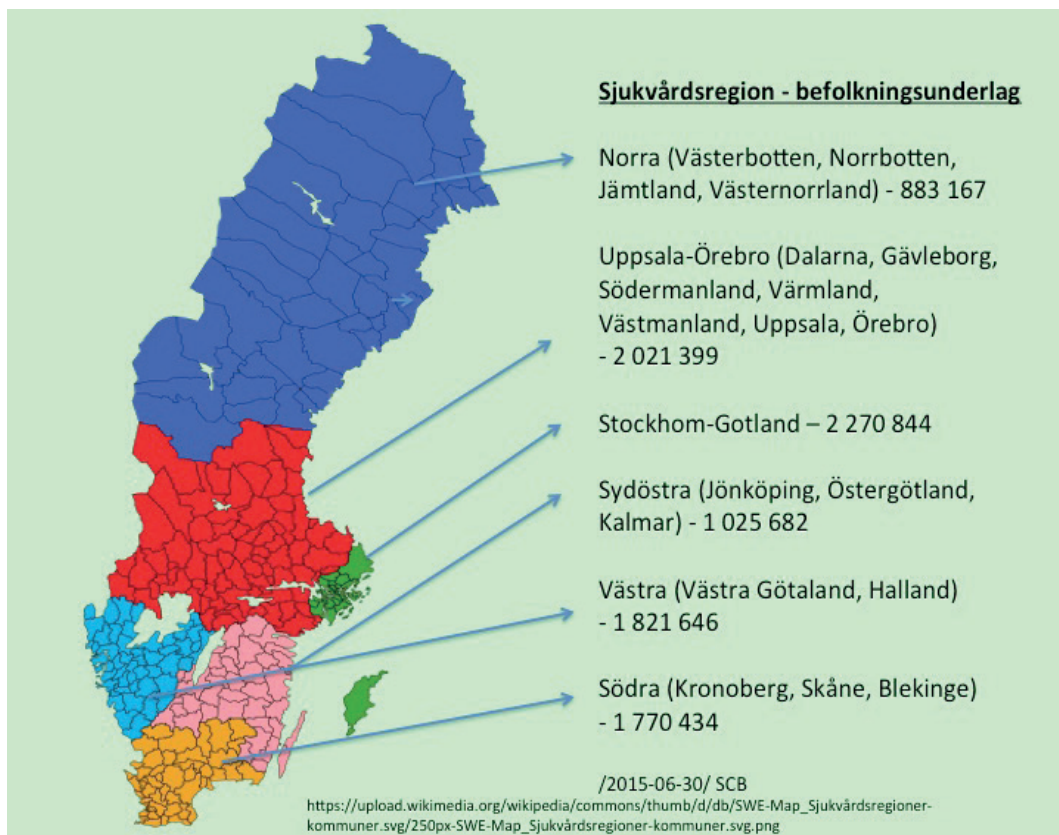
Svédország közigazgatási rendszere a legszélesebb autonómiával rendelkező struktúra. Az állam csak a „nemzeti” funkciókat látja el, míg a teljes közigazgatás az önkormányzatoké. Az önkormányzati törvény is kimondja, hogy az önkormányzat a közösségi politikai szerve, nem az állam része. A kormánynak nincs közvetlen hatalma, a közigazgatási feladatokat törvény alapján lehet csak ellátni. A közszolgáltatások többsége tehát helyi és regionális/megyei szinten szerveződik, ami ezeknek a szinteknek a széles körű autonómiájával párosul, többek között adókievetési joggal. Ez alapján az önkormányzatok személyi jövedelemadó típusú adókat vehetnek ki feladataik finanszírozására (*kommunalskatt*), amelyek átlagos mértéke 30%, ebből 20% a községekhez, 10% pedig a megyékhez kerül. A megyék bevételi struktúrájában jelentős a helyi bevételek aránya: 74% adókból, 3% díjakból származik, míg a kormányzati források aránya 18%, az egyéb bevételeké 5%.

Külön polgármesteri pozíció nincs, a képviselői testület az adminisztratív apparátussal és a szakbizottságokkal együtt irányítja az adott önkormányzatot. Tehát a helyi ügyeket teljes mértékben egy helyileg választott testület irányítja. Az önkormányzatok jogköreit részben a helyi önkormányzatokról szóló törvény (*kommunallagen*), részben az ágazati törvények (szociális ellátásokról szóló törvény, tervezési és építési törvény, oktatási törvény, egészségügyi törvény) szabályozzák. Az ingatlanadók az állami költségvetésbe folynak be.

Az ország földrajzi és népsűrűségi viszonyaiból adódóan, azonban jelentős különbségek mutatkoznak a gyéribb lakosságú északi területek és a sűrűbben lakott déli régiók menedzselésében, még akkor is, ha a jogi szabályozás alapvetően egységes. Ez azt is jelenti, hogy jelentős jövedelmi különbségek mutatkoznak az egyes régiók között, melyet az állam az adóbevételek és a kiadások függvényében az önkormányzatok közötti adóbevételek újraelosztásával kompenzál. Az adókon felül általános (lakosságszám alapú) és céltámogatásokat nyújt az állam az önkormányzatoknak.

Svédország az utóbbi években arra törekszik, hogy közigazgatásának területi felosztását racionalizálja nagyobb régiók bevezetésével azáltal, hogy a megyék számát csökkentik. Gotland megye nem rendelkezik külön megyei tanáccsal, mivel csupán egyetlen községből áll: a Gotland sziget egészére kiterjedő Gotland kommun. A közigazgatási átszervezésnek tehát szerves részét képezi az új régiók kialakítása, melynek célja az adminisztráció csökkentése és a közszolgálat különböző adminisztratív tevékenységeinek területi összehangolása. Már 2000-től 3 állami felmérésre támaszkodva javasolták a nagyrégiók létrehozását, melyek határai nagyrészt megegyeznének a jelenlegi 6 egészségügyi régió (sjukvårdsregioner, 2. ábra) hatáiraival.





2. ábra. Svédország egészségügyi régiói

Forrás: <https://suiprev.files.wordpress.com/2015/09/bild1.jpg>

(A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Egy egészségügyi régiót a községek egy olyan szövetsége alkotja, amely együttműködik az egészségügyi ellátás erőforrásainak kihasználása terén. Svédország hat egészségügyi régióját tehát elsősorban megyei önkormányzatok (*landsting*), pontosabban másodlagos községek (*sekundärkommuner*) vagy önkéntesen együttműködő községek (*kommunalförbund*) alkotják. Halland megye az egyetlen közigazgatási egység, amely két egészségügyi régióhoz tartozik: északi része a Nyugati Egészségügyi Régióhoz, míg déli része a Déli Egészségügyi Régióhoz. A nagyobb közigazgatási régiók létrehozására irányuló javaslatok a parlament teljes támogatását még nem nyerték el, de több megyei önkormányzat (*landsting*) már a felmérések előtt és alatt kérelmezte régiók és regionális parlamentek létrehozását, melyet az országgyűlés helyben hagyott, ez a folyamat még nem zárult le teljesen.

Az új régiók kialakítása részben megyék összevonásával, részben a nagyobb megyék regionális státuszra történő emelésével valósult meg. Ennek háttere az Európai Uniónak az a törekvése, hogy erősítse az EU országaiban a régiók befolyását és a demokráciát a regionális parlamentek létrehozásával, amely megfelel a svéd megyei önkormányzatok tanácsának (*landstingsfullmäktige*) úgy, hogy ezek átveszik az állam bizonyos funkcióit, ami Svédországban azt jelenti, hogy a megyei önkormányzatok és önkormányzati elnökök

(*landshövding*) feladatkörei átkerülnek a regionális hatóságokhoz. A megyei/regionális önkormányzatok a hagyományos önkormányzati feladatok mellett, mint például: a betegellátás, különleges hatáskörrel rendelkeznek, hogy a megye/régió fejlesztési stratégiáit kidolgozzák, továbbá ennek a stratégiának a végrehajtását koordinálják. A régiók feladatai közé tartozik bizonyos, az államtól kapott anyagi forrásoknak a regionális fejlesztési feladatok közötti elosztása, a regionális fejlesztési tevékenységek nyomon követése és kiértékelése, azok eredményességéről évente jelentések készítése. A régiók további fontos feladata, hogy az Európai Unió strukturális alapjainak programjaiban kulcsfontosságú feladatokat lássanak el, elsősorban a regionális és megyei transzport-infrastruktúra fejlesztése terén. Ez a decentralizált szemléletmód nagymértékben hozzájárul a közszolgáltatások hatékonyságának növeléséhez, mivel a regionális és helyi feltételeket jól ismerő közalkalmazottak munkáját nem bénítja meg egy vízfejjé dagadt központi adminisztráció. A régiók legmagasabb határozathozó testülete a regionális tanács (*regionsfullmäktige*), míg a végrehajtó politikai hatalom a regionális végrehajtó bizottság (*regionstyrelse*).

Svédország közigazgatási átszervezésének eredményeképpen 2015. január 1-ig 10 régió alakult meg:

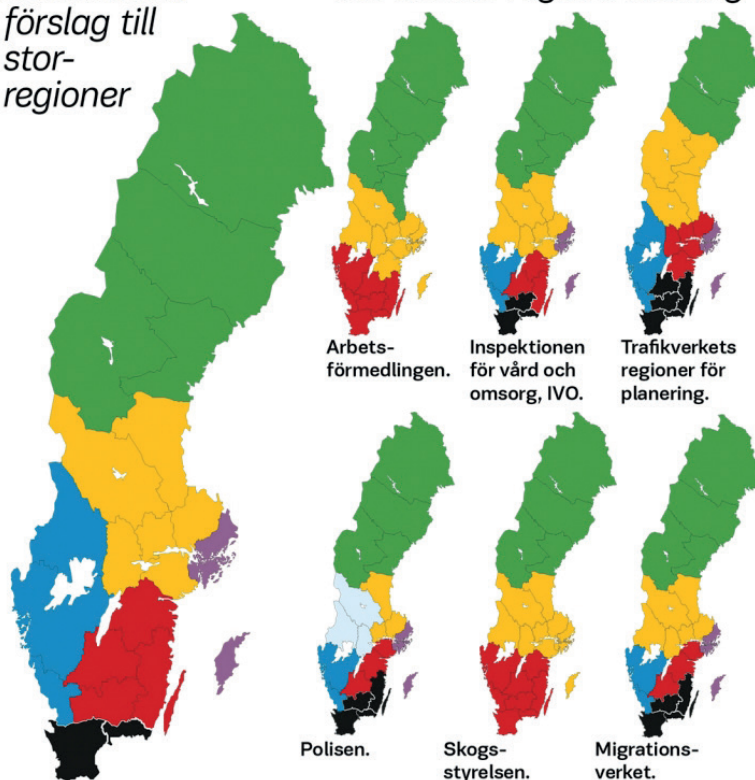
1. Region Gotland
2. Region Gävleborg
3. Region Halland
4. Region Jämtland Härjedalen
5. Region Jönköpings län
6. Region Kronoberg
7. Region Skåne
8. Region Örebro län
9. Region Östergötland
10. Västra Götalandsregionen.

Ezek a régiók még nem azonosak az eredetileg tervbe vett közigazgatási szuperrégiókkal, melyek kiértékelése és tervezése még folyamatban van. A szuperrégiók létrehozása megkönnyítheti több hatóság tevékenységének összehangolását, mivel ezek egyéni területi felosztása jelentősen eltér egymástól (lásd: 3. ábra).

Jelenleg tehát egy kevert, átalakulóban lévő, de így is jól működő közigazgatási rendszer található Svédországban, amely részben régiókból, részben megyékből áll. A megyei/regionális tanács tagjait 4 évre választják általános, közvetlen választásokon. Ez a tanács hoz döntést elvi vagy nagy jelentőségű kérdésekben. Elfogadja a költségvetést és az adókulcsokat és indokolt esetben fontos döntési jogköröket delegálhat a végrehajtó bizottsághoz és más bizottságokhoz is. A végrehajtó bizottság és a szakbizottságok (*nämnd*) tagjait a tanács választja. A végrehajtó bizottságnak végrehajtó, ellenőrző és koordinációs funkciója van, felügyeli a többi bizottság munkáját, összeállítja és a tanács elé terjeszti a költségvetés tervezetét, továbbá előkészíti és végrehajtja a tanács döntéseit. A szakbizottságok a megyei/regionális hatóságok tevékenységének minden szakterületét felölelik, kitűnően képzett szakembereik révén biztosítják a politikai határozatok szakmai hátterét, adminisztrációját és végrehajtását.

Indelnings-
kommitténs
förslag till
stor-
regioner

Sex myndigheters
nuvarande regionindelning



3. ábra. Svédország területének új közigazgatási szuperrégiókra való felosztása
Forrás: <https://www.publikt.se/artikel/nya-storregioner-kraver-anpassning-19031>
(A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

A fenti bevezetésből már láthatjuk, hogy a svéd közszolgálati (*offentlig*) szektor magában foglalja az állami, regionális, megyei és községi/városi (*kommunális*) hatóságokat és intézményeket. Ezek felölelik a társadalom azon legfőbb tevékenységi területeit, amelyeket az állami jövedelmekből, elsősorban adójövedelmekből finanszíroznak, tehát meglehetősen nagyméretű rendszerről beszélhetünk. Svédország, más országokkal összehasonlítva jelentős méretű közszolgálati szektorral rendelkezik. A szektor tevékenységéről 2011 óta az Államhivatal (Statskontoret)³⁹¹ éves jelentést ad ki, a legfrissebb statisztikai adatokkal alátámasztva.³⁹²

³⁹¹ Az államhivatal (Statskontoret) a gazdasági minisztérium alá rendelt intézmény, melynek feladata, hogy a kormány megbízásából az állami és államilag finanszírozott tevékenységeket megfigyelje és kiértékelje.

³⁹² Statskontoret, 2017

2. HELYZETKÉP A KÖZSZOLGÁLATI

VEZETŐKIVÁLASZTÁSBAN – SVÉDORSZÁGI TANULSÁGOKKAL

A vezetői pozícióban lévő emberi erőforrások fejlesztése sem nem új, sem nem egyedi probléma a közsférában. Miért vált ez kényes kérdéssé? Az OECD tagországai általában úgy találják, hogy jelentős különbség van a közzolgálati szektorok jelenlegi felépítése és funkciója, és a nemzet érdekeit valóban képviselni képes ideális közzolgálatról alkotott elképzelések között.³⁹³ A hivatkozott jelentés szerint a tagállamok valamit hiányolnak a létező közzolgálati kultúrák és a közérdek szolgálata között. Egy gyakori és általános panasz a közzolgálat mögöttes értékei és a közérdek szolgálata közötti ellentmondás. Úgy tűnik, hogy a közös megoldást egy újfajta vezetési kultúra kialakításának előmozdítására irányuló kísérlet adhatja meg. A vezetés a jó közigazgatás kulcsfontosságú eleme: ez a hivatkozott OECD-munka fő témája. Az irányítás röviden leírható úgy, ahogyan egy nemzet (általában az alkotmányban valamilyen módon artikulált) alapvető struktúráit „intézményesítik”. Ez formális szempontokat, például szétválasztott hatásköröket, ellenőrzéseket és egyensúlyokat, a hatalom átadását, az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot jelenti. Ahhoz azonban, hogy ezeket az értékeket aktualizálhassuk, az egész rendszerben kell irányítani az állami tisztviselők tevékenységét.

Ezt a koncepciót be kell illeszteni a kultúrába. E tekintetben a „vezetés” az Alkotmány csontvázát borító, azt mozgató izomzatként fogható fel. A vezetés tehát a jó kormányzás középpontjában áll. Az állami szektor vezetőinek legfontosabb szerepe mindig az volt, hogy megoldja az adott környezetben felmerülő problémákat és kihívásokat. Amikor azt mondjuk, hogy nagyobb szerepet akarunk az állami szektorban, akkor azokat az embereket keressük, akik elősegítik a közérdekhez való intézményi alkalmazkodást. A vezetés ebben az értelemben nem lehet érték-semleges. Ki kell emelni azoknak a tényezőknek a jelentőségét, melyek előmozdítják azoknak az alapvető értékeknek az érvényesülését, amelyeket nyilvános szellemiségnek nevezhetünk. A vezetés fontos és döntő változó, amely fokozott vezetési kapacitáshoz és szervezeti teljesítményhez vezet.

A vezetés középpontjában az emberi erőforrás gazdálkodás különböző összetevői állnak, beleértve ebbe a munkaerő-felvételt és kiválasztást, a képzést és a fejlesztést, a teljesítménykezelést, a közzolgálati etikát és az utánpótlás tervezését. Az OECD tagországek történelmi és kulturális vezetőinek fejlesztési stratégiái szerkezet és minőség tekintetében jelentős szórás mutatnak. Az egyik oldalon magas szintű központi beavatkozás található, amelyben a jövőbeli vezetőket karrierjük korai szakaszától a központosított kiválasztási, képzési és karrier menedzsment folyamatok révén azonosítják és fejlesztik. Ezzel ellentétben egyre növekvő számú ország fogadja el a „piacorientált” megközelítést a vezetők fejlesztése és biztosítása érdekében. E pólusok között a két megközelítésnek különböző keverékei vannak. Az OECD tagországaiban a vezetői fejlődés általános tendenciáit jellemzi az átfogó stratégiák kidolgozása. A norvég kormány megújította stratégiai tervét a közzolgálati vezetés számára, annak érdekében, hogy enyhítsék a közsférában létrejövő változásokkal kapcsolatos fokozott aggodalmakat.

³⁹³ OECD 2001



A globalizáció, a decentralizáció és a tudásalapú gazdaságok korában a kormányoknak át kell alakítaniuk az állami szektor vezető szerepét, hogy megbirkózzanak az új kihívásokkal. Ez a környezet új szerepeket igényel a közszféra vezetői számára, beleértve a változáskezelő ügynököket, a fokozott teljesítményt népszerűsítő kezdeményezőket, a kormányzati politikák koordinátorait és a közszolgálati értékek megőrzőit. Svédországban általánosan ismert tény, hogy a közszféra vezetői pozíciói magas követelményeket támasztanak mind a személyiség, mind a szakmai és vezetői készségek tekintetében. Sajnos a toborzás gyakran sok kívánnivalót hagy maga után. Azonban tudományos módszerekkel jelentősen javíthatjuk a folyamat minőségét - és szerezhetjük meg a lehető legjobb vezetőket a fontos állami tevékenységekhez. A kérdőíves kutatások során a legtöbb megkérdezett HR menedzser egyetértett abban, hogy nehéz feladat a közszférában vezetőként tevékenykedni - talán néhány esetben még nehezebb, mint a magánvállalatoknál. A közszférában dolgozó vezetőknek, mindig kettős megfontolásai vannak: egyrészt a kemény követelmények az eredményességet illetően, másrészt a demokrácia megvédésének küldetése és az emberiség alapelvei. A játékteret hirtelen átváltoztathatjuk például egy politikai hatalomváltás után (ami az adott hatalomváltást követő években számos hatóság esetében alkalmazható).

Mindezek alapján nyilvánvalónak kellene lennie, hogy a kormányzati toborzási felvételeket gondosan megtervezik, hogy megtalálják a legalkalmasabb jelölteket. Ez azonban nem minden esetben lehetséges, bár például Tomas Bergfors 2008-as cikkében rámutatott, hogy a közszférában ma nagyobb esély van arra, hogy a legmagasabb rangú helyett a legalkalmasabb személy nyerje el a vezetői állást.³⁹⁴ Ugyanakkor a közszférában még mindig általános gyakorlat az olyan módszerek alkalmazása, mint a betérés és a strukturálatlan interjúk. Ezek a gyakorlatok nem megfelelőek, ha igazán kompetens vezetőket akarunk találni.

3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HELYZETÉNEK ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE SVÉDORSZÁGBAN

Mint említettük, a közszféra vezetői pozíciói magas követelményeket támasztanak mind a személyes tulajdonságokkal, mind a tehetséggel szemben. Ez azt jelenti, hogy gondos munkaelemzéseket és követelményprofilokat kell kidolgozni a közszféra vezetői pozícióihoz, majd összekapcsolni a jól képzett személyiség- és tehetségeszközöket. Ráadásul gyakran érdemes strukturált interjúkat használni, amelyek csak azokról a helyzetekről kérdeznek, amelyekkel az adott közszféra vezetője gyakran szembe kerülhet: ellentmondásos követelmények, szigorúan korlátozott források és megváltozott munkafeltételek a politikai változások miatt.

Ez a fajta tudományalapú módszer nemcsak jobb választást eredményez, hanem segíti az állami szektort abban, hogy megfeleljen a Svédországban különös hangsúllyal felmerülő megkülönböztetés-mentesség magas színvonalának, a nemek közötti egyenlőség és a sokszínűség fokozásának – a HR szakirodalmából jól ismert, hogy a fenti módszerek a

³⁹⁴ idézi: Noushandeh, 2015



leginkább megbízhatóak ebben a tekintetben. A pszichometriai követelményeknek megfelelő tesztek használata gyakran jelentős mértékben leegyszerűsíti a folyamatot és csökkenti a költségeket. Svédországban a központi kormányzat mellett sok önkormányzat és hatóság már magáévá tette ezt a munkamódszert, de a folyamatot jobban ki kell terjeszteni, hogy a közsféra megfeleljen a jövőbeni kihívásoknak.

Milyen képességei vannak a jó főnöknek a svéd kutatások alapján? A www.utbildning.se³⁹⁵ több mint 1500 vezető számára szóló álláshirdetést tekintett át, hogy feltérképezzék, mely kompetenciák a legkeresettebbek jelenleg a vezető kiválasztás és toborzás során. A világos és egyértelmű kifejezésmód, a biztonság és a szociális kompetencia állnak az első helyen a vezetők személyes tulajdonságai között. Másrészt a tapasztalat messze a legszűlyosabb: a felülvizsgált hirdetések 90%-ában ezt a tulajdonságot kérték. Ez összehasonlítható a 39%-os második helyet elfoglaló világos és egyértelmű kifejezésmóddal. Összesen 1 754 vezetői pozíciókat kereső hirdetést figyeltek meg. A hirdetések a különböző üzletágak és tevékenységek vezetői munkáival voltak kapcsolatosak országszerte mind a magán-, mind a közszférában:

³⁹⁵ A letöltés dátuma: 2018.11.05.

Kompetencia / személyiségjellemző	Gyakoriság
1. Tapasztalat	90 %
2. Világos	39 %
3. Magabiztos	29 %
4. Szociális státusz	28 %
5. Stratégiai	25 %
6. Egyetem/főiskola	22 %
7. Szociális készség	21 %
8. Kommunikatív	20 %
9. Fejlesztő	18 %
10. Sztruktúrált	17 %
11. Figyelmes	16 %
12. Kreatív	15 %
13. Rugalmas	13 %
14. Hajtó	12 %
15. Profeszionális	11 %
16. Analitikus	10 %
17. Eredeti	8 %
18. Innovatív	7 %
19. Alázatos	4 %
20. Stressztűrő	3 %

1. táblázat: Leggyakrabban keresett vezetői kompetenciák és jellemzők 2016-ban Svédországban

**Forrás: www.utbildning.se
(A letöltés dátuma: 2018.11.05.)**

4. SVÉDORSZÁGBAN A LEGJOBB VEZETŐKET A KÖZSZOLGÁLATI SZÉKTORBAN TALÁLJUK: HELYZETKÉP ÉS KIHÍVÁSOK A KÜLSŐ FORRÁSBÓL TÖRTÉNŐ VEZETŐKIVÁLASZTÁSBAN

Egy vizsgálat szerint a közzféra vezetői tehetségesebbek, mint a magánszektör vezetői.³⁹⁶ Ennek ellenére a fiatalok számára vonzóbb a magánszektörhöz való csatlakozás, mivel az önkormányzatok és a megyei tanácsok gyakran negatív munkáltatói képet alkotnak saját magukról. A svéd kutatás eredményei szerint a közzféra munkáltatóinak jobban kell

³⁹⁶ (Carlsson – Lundin, 2012)

lekommunikálniuk a munka pozitívumait, bemutatni a rendelkezésre álló lehetőségeket, karrierpályákat.

Vezetők toborzásával és fejlesztésével foglalkozik a Source nevű tanácsadó cég, amely felmérést végzett a magán- és a közsférában foglalkoztatott vezetők személyiségbeli különbségeit illetően. A felmérés legfontosabb eredménye az volt, hogy a közsféra vezetői tehetségesebbnek bizonyultak, mint a magánszektor megfelelő pozíciójú vezetői. A tanulmány alapjául elismert munkapszichológiai tesztek, mint például a BasIQ (tehetségkutatás) és a Hogans (személyiségvizsgálat) szolgáltak. A Source eredményei szerint a tesztekkel kapott eredményektől elérő módon sokan a kormányzati szektor vezetőit tartják kevésbé kompetensnek. Ez is egyik oka lehet annak, hogy kevés fiatal tehetséges álláskereső van, akinek az önkormányzati munkahelyek állnak az első helyen, mikor állást keresnek befejezett képzésük végeztével. A Source elemzőinek véleménye szerint mindez nagymértékben a munkahely megfelelő prezentációján és a kommunikáción múlik: a magánszféra munkáltatói járatosabbak az employer branding területén. Érdekes eredmény, hogy amikor anonimizáljuk a szervezeteket, csak a munkatartalom és a munkahelyi fejlődés lehetőségeinek leírását ismertetjük a jelöltekkel, akkor a közsférában található munkahelyek szerepelnek első helyen abban a listában, ahol a fiatalok szeretnének dolgozni.

Fontos tényező, hogy a fiatal generáció nagyon imázs-orientált. Az olyan népszerű cégek, mint az IKEA, a H&M és a Google, nem ajánlanak különösen magas béreket, de még mindig ők vonzzák a legjobbakat. Svédországban nagyon kevés olyan fiatal álláskeresővel találkoztunk, akinek legfőbb hajtóereje a magas bér.³⁹⁷ Ha a jelentkezők megértik, milyen értelmes és érdekes feladatokat láthatnak el az önkormányzatokban, akkor más lehet a közszolgálati szféráról, mint munkaadóról alkotott kép. Fontos munkaerőpiaci tényező az is, hogy Svédországban nagylétszámú életkori csoport (65 és 67 évesek) vonul nyugdíjba, és középtávon a fiatal tehetségek jelentik az utánpótlást a közsféra vezetői pozícióira.

A közsférában általában többen rendelkeznek felsőfokú végzettséggel, a vezetők nagyon kompetensek és komolyan veszik a vezetői feladatokat. A közsféra előtt az a feladat áll, hogy a közszolgálat vezetői feladatait új módon mutassa be, ki kell emelni a jó példákat és fel kell terjeszteni az erre érdemes vezetőiket különböző díjakra, ami demonstrálja a közszolgálati munkaadók fiatal vezetők iránti elkötelezettségét.

Az a tény, hogy a közsférában magas a női vezetők aránya, szintén nem kulcsfontosságú vonzerő egy olyan diszkrimináció-mentes országban, mint Svédország. Nincsenek statisztikák arról, hogy a férfi munkavállalók elkerülik-e a közszolgálati munkaköröket a jól fizetett magánszektor kedvéért. A vezetők közötti nemek szerinti megoszlás tükrözi az ágazat általános képét (az alkalmazottak mintegy 80%-a nő). Svédország jelentős generációváltás előtt áll, amely komoly problémákat okozhat. Ez persze nem csak mennyiségi probléma, elsősorban az a feladat, hogy megfelelő vezetőket alkalmazzanak a feladatkörök ellátására.

Rendkívüli fontosságú a vezetés szervezeti feltételeinek fejlesztése, Svédországban is vonzóbbá, ésszerűbbé és könnyebben elérhetővé tenni a vezetővé válást. Egyértelmű feladat, hogy a vezetői felelősségek és kompetenciák feleljenek meg egymásnak, gyakorlati és

³⁹⁷ Némethy – Nemeskéri, 2018



kompetens támogatásra van szükség, például: a HR és a gazdasági vezetés részéről. Az önkormányzatokban sok jó példa található országszerte, vannak olyan munkahelyek, ahol jól tudják kezelni ezeket a problémákat. Talán nem meglepő, hogy a nagyvárosok jutottak el legtovább ezen az úton. Sokan beépítették tevékenységeik rendszerébe a vezetői utánpótlás folyamatait. Ez például olyan utánpótlási programokat jelent, amelyeken több embernek van esélye gondolkodni arról, hogy a vezetői szerep mit jelenthet számukra. Ezen típusú programok fontosak minden település számára.

Egy további lényeges kérdés a vezetők kiválasztásának forrása: szervezetben belüli vagy külső forrásból nevezik-e ki az új vezetőket? Sok szervezet ma is hajlamos arra, hogy a betöltetlen vezetői álláshelyeket a belső jelöltekkel töltsék be. Ez önmagában előnyöket és hátrányokat is jelenthet egy olyan szervezetnek. Másrészt a felvételi folyamatban részt vevő szervezeteknek elsősorban a jelöltek tényleges készségeit kell vizsgálniuk, ez Svédországban különösen élesen vetődik fel az esélyegyenlőség oldaláról. Így azt is figyelembe kell venni, hogy egyes esetekben a szervezetnek saját határain kívülre kell tekintenie ahhoz, hogy a lehető legjobb vezetői készségeket megszerezhessek.

A munkaerő-felvételi folyamatokhoz való hozzáállás hasonló azoknál a szervezeteknél, amelyek megértik, hogy mennyire fontos időt fordítani a vezetői kinevezéshez szükséges megfelelő előkészítő munkákra. A szervezetek vezetőutánpótlást biztosító rendszerei szervezetenként sajátosak lehetnek, de Svédországban is tapasztalható választóvonal a közsféra és az üzleti vállalkozások között. A közszolgálati munkaadók hangsúlyozzák a vezetőfejlesztési programok használatának fontosságát, mivel egyébként nehezen tudják kiválasztani a szervezetben belüli megfelelő utánpótlást.

A vezető kiválasztás során az első lépés, hogy a személyzeti pozíciók tervezése során megvizsgálják az új pozíciók belső betöltésének lehetőségét. Továbbá lényeges az is, hogy azok a szervezetek, amelyek aktívan használják a belső munkaerőpiacot, és kialakítanak egy belső karrierprogramot, növelhetik a munkavállalók elkötelezettségét és javíthatják morálját. A belső munkaerő-toborzás jó módja annak is, hogy a szervezetek vonzó munkahelyet teremtsenek, mivel lehetőséget nyújt arra, hogy megtartsák azokat a személyeket, akik képesek növekedni, fejlődni a szervezetben belül. A belső vezető kiválasztási gyakorlat lehetővé teszi a szervezetek számára, hogy kihasználják az idősebb és tapasztaltabb személyzet tudását és készségeit.

A külső munkaerőt alkalmazó szervezetekben az emberi erőforrás menedzsmentnek olyan feltételeket kell teremtenie, amely megkönnyíti a külső felvételt. A külső munkaerőpiac fejlődését követni kell, és a szervezet saját szervezetének munkájához és szükségleteihez kell igazodni. Az, hogy a szervezetek hatékony vezetése mennyiben függ attól, hogy a menedzsment belső vagy külső munkaerő piacról vették-e fel, több kutatás tárgyát is képezte. Kimutatták, például, hogy a vezetőket belső forrásból, saját állományból választották vagy kívülről toborozták, nem érintette közvetlenül a szervezet átfogó stratégiáit. Mégis azt látjuk, hogy a vállalatok, ahol a vezetőket kívülről vették fel, jelentős változásokon mentek át mind a forgalom és a beruházások, mind az új termékek terén.

5. A SVÉD VEZETŐKIVÁLASZTÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK BEMUTATÁSA

Az állami és önkormányzati foglalkoztatást egyaránt a svéd munkaerőpiacra alkalmazandó általános munkajog szabályozza, és ez vonatkozik az újonnan alkalmazandó vezetők kiválasztására is. A munkaviszony kiindulópontja a munkavállaló és a munkáltató közötti egyéni munkaszerződés. Amikor a munkáltatók állást hirdetnek meg és alkalmazotti jogviszonyt létesítenek az állásért folyamodó személlyel, vannak törvények és rendeletek, amelyek befolyásolják a munkáltató intézkedéseit és döntéseit. Kiemelt fontosságú a toborzási folyamat formai és jogi követelményeinek ismerete. A kiindulási pont az, hogy a munkáltató szabadon felveheti azt, akit akar. A munkáltató foglalkoztatási szabadsága általános jogi alap, amely a 1906. évi decemberi kompromisszumhoz kapcsolható. A Svéd Munkaadók Szövetsége (*Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF*) és a Svéd Szakszervezeti Szövetség (*Landsorganisationen i Sverige, LO*) többek között megállapodott a munkáltatónak a toborzáshoz való jogáról. Ezt a jogot azóta korlátozzák azok a jogszabályok, melyek vagy gyakorlati, üzleti vagy nemzetbiztonsági vagy emberi jogi szempontok alapján jöttek létre. A munkáltató meghatározza, hogy szükség van-e a munkaerőre és a foglalkoztatásnak mely formája a megfelelő módja annak, hogy kielégítse ezt a szükségletet.

A foglalkoztatásról szóló végső döntés előtt azonban a munkáltatónak több jogi kérdést kell megvizsgálnia. Az egyik ilyen kérdés a tényleges foglalkoztatásra és az esetleg fennálló elsőbbségi jog szabályaira vonatkozik. A foglalkoztatásra vonatkozó további rendelkezések a kiterjesztett körű foglalkoztatás szabályait foglalják magukban. A munkáltató tehát nem mindig tudja önhatalmúlag és korlátozás nélkül kiválasztani, hogy kiket akar alkalmazni, vagy, hogy mely kritériumok határozzák meg, hogy kik felelnek meg egy adott pozíció betöltésére. Bizonyos törvények befolyásolják a munkaerő-felvételt, és azt, hogy mit kell a munkáltatónak figyelembe vennie mikor új munkaerő felvételét hirdeti meg, illetve új munkaerőt alkalmaz. A foglalkoztatás szabadságának elve tehát meglehetősen korlátozott a közszférában történő foglalkoztatással kapcsolatban, melynek egyik elsődleges oka az adott munkahelyi pozíció által támasztott követelményeknek való megfelelés.

Különösen érzékeny terület a személyi alkalmasság kérdése, mivel itt sok szubjektív tényező lehet jelen, ezek jogi megítélése rendkívül nehéz és a vezetők kiválasztásának egyik lényeges kritériuma. A személyi alkalmasságot úgy lehet leírni, mint minden olyan foglalkoztatással kapcsolatos kvalifikációt, amely nem kapcsolódik az oktatáshoz, a szakmai és a munkahelyi tapasztalathoz, hanem az érintett személy egyéniségében és néhány, indokolt esetben, fizikai adottságaiban rejlik. Ez viszont egy rendkívül kiterjedt és sok esetben egyedi tartalmat hordoz, amely vonatkoztatható, ha nem is minden egyedi munkakörre, de legalábbis az egymáshoz kapcsolható szakma-kategóriákra. Egy munkaügyi felvételi eljárás során a munkáltató hivatkozhat az álláskereső alkalmatlanságára annak személyes tulajdonságai és hiányosságai miatt akkor, amikor más pályázó nyeri el a meghirdetett állást. Előfordulhatnak azonban olyan helyzetek, mikor a munkáltató nem a tényleges alkalmatlanság miatt utasít el egy pályázót, hanem negatív döntésének meghozatalában

diszkriminatív elvek vagy előítéletek játszottak közre. Ha a munkaügyi bíróságnak egy ilyen esetben kell döntést hoznia, gyakran az álláskereső személyes alkalmasságát kell objektív módon összehasonlítani, amely egyáltalán nem könnyű feladat, tekintettel az emberi tulajdonságok megítélésének meglehetősen szubjektív volta.

Az egyes munkörökön belül feltételezhető, hogy valamilyen személyes alkalmasságra van szükség az adott munkakör feladatainak megfelelő elvégzéséhez. A Munkaügyi Bíróság szerint az értékelési körben a személyes alkalmasságra jellemző lehet például: a rugalmasság, a szolgálatkészség, a kliensek elégedettsége és a stresszkezelési képesség. Különösen fontos lehet ez a vezetők kiválasztásakor, ahol a szociális kompetenciák (mint a vezetői készség, a konfliktuskezelési képesség, az együttműködési szándék és képesség, a korábbi dokumentálható jó vezetői gyakorlat és a stratégiai gondolkodás képessége) a szakmai felkészültséggel egyenlő mértékben bíráltnak el. A személyi alkalmasság tehát a Munkaügyi Bíróság szerint különösen fontos, ha egy vezetői pozíció betöltéséről van szó. A Munkaügyi Bíróság AD 2008 No. 47-ben felmerült a kérdés, hogy vajon a jó svéd nyelvtudás, más szóval a nyelvvel kapcsolatos követelmény a személyes alkalmasság fogalmába tartozik-e. Az algériai származású felperes azzal vádolta a munkaadót, hogy annak negatív döntését a felperes származása miatt etnikai alapú diszkriminatív szemlélet motiválta.

A munkaügyi bíróságnak az esetleges közvetlen hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó következtetése az volt, hogy mivel a felperes svéd nyelvi hiányosságai indokolták a munkáltató személyes alkalmassági értékelését, a felperes nyelvi felkészültsége nem volt összehasonlítható annak a pályázónak a nyelvtudásával, akivel a gyakornoki állást végül betöltötték, az etnikai alapú diszkriminációra való hivatkozás nem volt helytálló. Különösen fontosak az etnikai diszkrimináció kiküszöbölését célzó jogszabályok, tekintettel Svédország egyre növekvő etnikai kisebbségeire. 1999. május 1-jén új törvényt fogadtak el az etnikai megkülönböztetés ellen Svédországban: az 1999:130 számú törvény az etnikai diszkrimináció elleni intézkedésekről rendelkezik a munka világában. A törvénynek különösen kiemelendő szakaszai a következők:

1. A törvény célja az etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő jogok és lehetőségek biztosítása a munka, a foglalkoztatási feltételek és egyéb munkakörülmények, valamint a munkahelyi fejlődés lehetőségeinek tekintetében.
2. A munkáltatók és a munkavállalók együttműködnek az etnikai sokszínűség előmozdítása érdekében. Erőteljesen ellenzik az etnikai megkülönböztetés minden formáját.
3. Tevékenysége során a munkáltató határozottan törekszik az etnikai sokszínűség előmozdítására a munkahelyen.

Az állami szektorban elvileg nincs a privát szférához hasonló szabad foglalkoztatási jog. Van egy alapvető rendelkezés, mely szerint csak a munkavállaló „eredményeit és készségeit” lehet figyelembe venni az állami szektorban történő alkalmazás esetén. Kijelenthető, hogy a munkaadó azt a személyt fogja alkalmazni, aki a legalkalmasabb az adott pozíció betöltésére, tekintet nélkül bármiféle irreleváns körülményre. Hasonló törvények léteznek az önkormányzatok és megyei tanácsok foglalkoztatásának szabályozására, ahol a munkáltatóknak figyelembe kell venniük a törvény előtti egyenlőséget és döntéseikben pártatlanságot kell tanúsítaniuk. Több közszolgálati munkahelyen kiemelt jelentőségű

lehet a munkavállalók fizikai alkalmassága, ilyen például a rendőrség, katonaság, tűzoltóság, katasztrófavédelem és a mentőszolgálat körébe tartozó munkahelyek jelentős része. Ez még a vezetők kiválasztásánál is szempont lehet.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányunkban röviden összefoglaltuk a svéd vezető kiválasztás néhány aspektusát, kitékintve a közszféra gyakorlatára is. A tanulmány leginkább értékes része a munkajogi aspektusok kiemelése, amelyből látható a svéd modell sajátossága: az esélyegyenlőség, a diszkrimináció-mentességre való maximális törekvés. A hazai adaptáció szempontjából talán ez lehet a legfőbb mondanivaló. A jövőbeni kihívásokkal kapcsolatban írtunk arról, hogy az idősödő svéd társadalomban a foglalkoztatottak életkori megoszlásából adódóan nagy hangsúllyal jelenik meg a munkaerőpiacról kivonuló nagylétszámú csoportok pótlása, amely csak hosszútávon átgondolt, rendszerszerű vezető kiválasztási és fejlesztési programokkal kezelhető. E tekintetben is hasonlóság mutatható ki Magyarországgal.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Carlsson, Elisabeth – Lundin, Jonas (2012): Intern eller extern chefsrekrytering - En jämförelse mellan offentliga verksamheter och företag. Karlstad Business School - Karlstad University. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:531074/FULLTEXT01.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)

Némethy S. – Nemeskéri Zs. (2018): Workshop on Talent Management, Leadership and HR Development in the Swedish Public Sector. Mariestad, Landskapsobservatorium Västra Götaland. 2018. 04. 19.

Noushandeh, Yasmine (2015): Rekrytera Rätt - Betydelsen av personliga egenskaper vid chefsrekrytering. Umeå universitet.

OECD (2001): Public Sector Leadership for the 21st Century – Executive Summary. <http://www.oecd.org/governance/pem/2434104.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)

Statskontoret (2017): Den offentliga sektorn i korthet 2017. Regeringen Finansdepartementet. 103 33 Stockholm. Diariennr: 2017-06-13. www.statskontoret.se (A letöltés dátuma: 2018.11.05.)



*AGNEŠ SLAVIĆ: SZERBIA VEZETŐKIVÁLASZTÁSI
GYAKORLATÁNAK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN*

1. BEVEZETÉS

1.1. AZ ORSZÁG FŐBB JELLEMZŐI

Szerbia Magyarország déli szomszédja, a volt Jugoszlávia egyik tagköztársasága, ahol ma az ország központi részében és a két autonóm tartományban, az északi Vajdaságban és a déli Koszovó és Metóhia³⁹⁸ tartományban, mintegy 7 millió lakos él. A soknemzetiségű ország jelenlegi társadalmi és gazdasági helyzetét jelentősen meghatározza a II. világháború utáni munkás öngazgatási rendszer, valamint a kilencvenes évek délszláv háborúinak sokrétű következményei. A munkás öngazgatás a szerb szervezeti kultúrára és a vezető-kiválasztási gyakorlatra is kihat, ami a későbbiekben részletesebben bemutatásra kerül.

A XX. század utolsó évtizedének közvetlen háborús fenyegetettsége, a NATO bombázás, az országban menedéket találó 700 000 menekült, a nagyfokú elvándorlás, a nemzetközi gazdasági embargó, az ipari termelés drasztikus csökkenése, a 25%-os munkanélküliségi ráta hatalmas terhet rótt a szerbiai gazdaságra. A délszláv népek beháborúja idején az infláció kezelhetetlenné vált és 1993-ban a kiskereskedelmi árak növekedése több milliárd százalékot tett ki. A hatszori leértékelés után 29 nullát töröltek a dinárról.³⁹⁹

Bernaciak, Duman és Šćepanović véleménye szerint⁴⁰⁰ is Szerbiában a gazdasági növekedés, a közsféra átalakítása, a privatizáció sokkal nehezkesebben haladt, mint a környező közép-kelet európai országokban. A 2000-es évben az állami tulajdonban levő intézmények és vállalatok foglalkoztatták a munkavállalók csaknem felét, és termelték ki a GDP 30%-át. A 2001 elején elindított gazdasági reformok eredményeképpen, napjainkra azonban Szerbiában relatív makrogazdasági és pénzügyi stabilitás figyelhető meg. 2016-ban a GDP növekedés 2,8%-os, a munkanélküliségi ráta 15,3%-os, az infláció 1,2%, az egy főre eső GDP az EU27-es átlag több mint harmada, a nettó átlagbér pedig 400 Euró körül mozog.⁴⁰¹

1.2. A SZERB NEMZETI KULTÚRA BEMUTATÁSA

A nemzeti kultúra sajátosságainak bemutatására talán a legalkalmasabb a Geert Hofstede által kidolgozott modell, mely 4 dimenzió mentén ragadja meg a nemzeti kultúrákban meglévő különbségeket. E szerint Szerbiában a bizonytalanság-kerülési index 92, ami igen magasnak mondható, a hatalmi távolság index pedig 86, ami szintén magasnak tekinthető. Az individualizmus, illetve kollektívizmus mutatója 25, mely szerint Szerbia kollektivistá

³⁹⁸ Szerbia minden hivatalos dokumentuma az ország részeként kezeli Koszovót, azonban a statisztikai adatfelvétel nem öleli fel a déli tartományt.

³⁹⁹ Gábrity Molnár, 2003

⁴⁰⁰ Bernaciak – Duman – Šćepanović, 2011

⁴⁰¹ Republički zavod za statistiku 2017

kultúrájú állam. Mivel a férfias–nőies értékek mutatója 43, az országban a nőies értékek dominálnak. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy Szerbia leginkább Dél-Amerika és a Mediterránium országaihoz hasonlít.⁴⁰² Legnagyobb eltérések az angolszász társadalmakhoz viszonyítva lelhetőek fel, de a magyarországi nemzeti kultúrával is, hiszen a nagyfokú bizonytalanságkerülést kivéve, szinte az ellentétes értékek jellemzők rá.

Hofstede szerint a magas hatalmi távolság nagyfokú centralizációra, míg az erős bizonytalanságkerülés jelentős formalizációra utal. Azokra a kultúrákra, amelyeknek ilyen mutatói vannak, a piramis szervezeti típus, vagyis a nagyfokú centralizáció és formalizáció a jellemző. Valójában azonban Szerbiában nem a piramis, hanem a család típusú szervezetek dominálnak, hiszen a nagyfokú centralizáció alacsony szintű formalizációval párosul.⁴⁰³ Janićijević újabb kutatásai azt mutatják, hogy a vállalatvezetők kulturális értékei nem változtak jelentősen, a fiatalabb nemzedék azonban már újabb értéket vall. Menedzsment szakos mesterhallgatók körében végzett kutatásai ugyanis sokkal kisebb hatalmi távolságra, bizonytalanságkerülésre, valamint kollektivisták és nőies jegyekre mutattak, mint a tapasztalt vállalatvezetők esetében.⁴⁰⁴

A szerb nemzeti kultúra sajátosságai megnehezítik a piacgazdaságokban (főleg az angolszász tapasztalatok alapján) elterjedt menedzsment módszerek és emberi erőforrás menedzsment gyakorlat alkalmazását. Sőt, a szerbiai munkavállalókat más motivátorok meglelte tölti el elégedettséggel, mint az angolszász kulturális környezetben dolgozó társaikat. Erre a megállapításra jutott Bogićević Milikić Biljana is 2000-ben végzett kutatása alapján, miközben arra a kérdésre kereste a választ, hogy Herzberg motivációs elmélete alkalmazható-e Szerbiában. A kapott adatok szerint a legfontosabb motivációs tényező a vállalat tiszteletre érdemes igazgatója volt (83,9%), egy picit megelőzve a fizetés rendszeressége tényezőjét (83,8%). Majd a munkatársakkal kialakított jó viszony (76%) és a talpraesett vállalat vezetőkhöz vetett hit (75,9%) következtek a rangsorban.⁴⁰⁵

A nemzeti kultúra elemei az etikai idealizmus-relativizmus jegyekkel is jól jellemezhetők. Az idealizmus egy személyes hit az erkölcsi abszolútumokban, abban, hogy az összes erkölcsi ítélet etikai stabil szabályokon alapul, és azon, hogy a megfelelő cselekedetek az elvárt eredményhez vezetnek. Forsyth, O'Boyle és McDaniel kutatásai⁴⁰⁶ rámutattak arra, hogy az inkább relativista országok vállalatai körében kevésbé valószínű a magatartási vagy etikai kódex adoptálása, az etikai vonatkozású szabályok kommunikálása az alkalmazottak felé, kevésbé valószínű, hogy olyan folyamatokat alkalmaznának, melyek az erkölcsi kihágásokat kezelik, és hogy olyan szabályrendszert alkalmaznának, amely a vesztegetések és a korrupció megfékezésére szolgálna. Poór közép-kelet európai kutatási eredményei azt mutatják,⁴⁰⁷ hogy Szerbiában az idealizmus érték 3,755 (Magyarországon 4,173), míg a relativizmus érték 3,378 (Magyarországon 3,257). Erić szerb menedzsment körében

⁴⁰² Hofstede, 2017

⁴⁰³ Janićijević, 2003

⁴⁰⁴ Janićijević, 2013

⁴⁰⁵ Bogićević Milikić, 2002

⁴⁰⁶ Forsyth - O'Boyle – McDaniel, 2008

⁴⁰⁷ Poór et al. 2015

végzett kutatásai is azt támasztják alá,⁴⁰⁸ hogy Szerbiában a relativista gondolkodásmódú személyek vannak többségben (70%). Ők nem nagyon hisznek az általános érvényű erkölcsi elvekben és szabályokban, azt vallják, hogy egy probléma megoldásának több módja is lehet. A szerb vezetők többsége szituációs elvet vall, elvetik a szilárd erkölcsi szabályokat, helyette mindig az adott helyzethez igazítják viselkedésüket.

1.3. A SZERBIAI KÖZZSZOLGÁLATI SZERVEZETI KULTÚRA RELEVÁNS JEGYEI

A szerbiai közszolgálati szervezeti kultúra elemeinek bemutatását Hofstede nemzeti kultúra dimenzióinak a magántulajdonú és az állami tulajdonú vállalatokban végzett összehasonlító kutatás eredményeinek ismertetésével kezdjük. Janićijević vizsgálódásának célja az volt,⁴⁰⁹ hogy megállapítsa a privatizáció hatását a szerb kulturális jegyek alakulására. A Hofstede-féle jegyek 1-től 5-ig terjedő skálán való kimutatása a következő eredményt hozta:

Kulturális dimenzió	Magánvállalat	Közvállalat	Állami vállalat	Minden vizsgált vállalat
<i>Hatalomtól való távolság</i>	4,44	4,59	4,50	4,56
<i>Bizonytalanság-kerülés</i>	4,20	4,16	4,07	4,16
<i>Kollektívizmus</i>	3,37	3,36	3,41	3,37
<i>Női értékek</i>	3,70	3,70	3,71	3,73

1. táblázat: A különböző tulajdonban levő vállalatok menedzsereinek kulturális értékei Szerbiában
Forrás: Janićijević (2006)

Az eredmények részletesebb elemzése azt mutatta, hogy nincs statisztikailag jelentős különbség a magánszféra és a közszféra menedzsereinek kulturális értékei között. Szerbiában a privatizáció nem eredményezett jelentős változást a kulturális értékek alakulásában, hiszen továbbra is a magas hatalmi távolság és bizonytalanságkerülés, valamint a kollektivista és nőies értékek dominálnak.

Az erkölcsi idealizmus- relativizmus 2012-es, Magyarországot, Romániát, Szerbiát és Szlovákiát felölelő kutatási adatai is azt mutatták, hogy nincs jelentős különbség a magán- és a közszféra képviselőinek értékrendje között. Poór adatai szerint⁴¹⁰ a 4 vizsgált

⁴⁰⁸ Erić, 2014

⁴⁰⁹ Janićijević, 2006

⁴¹⁰ Poór et al. 2012

országban a közszférában az idealizmus értéke 4,09, a relativizmusé pedig 3,42, míg a magántulajdonú vállalatokban az idealizmus értéke 3,98, a relativizmusé pedig 3,37 volt. A Szerbiára és összehasonlításképp Magyarországra vonatkozó 2012-es adatok a 2. táblázatból olvasható ki.

Kulturális dimenzió	Szerbia			Magyarország		
	Közszféra	Magánszféra	Összesen	Közszféra	Magánszféra	Összesen
Idealizmus	3,97	4,05	3,76	4,20	4,16	4,17
Relativizmus	3,40	3,10	3,38	3,17	3,29	3,24

2. táblázat: A különböző tulajdonban levő vállalatok menedzsereinek kulturális értékei Szerbiában és Magyarországon

Forrás: a szerző saját szerkesztése, számításai a 2012-es nemzetközi üzleti etika kutatás adatai alapján

A kapott adatok azt mutatják, hogy a vizsgált szervezetek közül a szerb közszféra intézményeiben a legmagasabb a relativizmus értéke, vagyis itt vallják leginkább azt, hogy nem léteznek általános érvényű szabályok, a problémáknak több megoldása is lehet, rugalmasak a szabálykövetésben is. Érdekes megállapítani, hogy Szerbiában a közszférában magasabb a relativizmus értéke, míg Magyarországon inkább a magánszférában. Ez a szerbiai közszolgálati reformok kezdetleges állapotának tudható be.

A magas relativista jegyek gyakran átláthatatlan ügyvitelhez, korrupcióhoz, a hatalommal való különböző visszaélésekhez vezethetnek. A Szerbiai Üzleti Tanácsadók Egyesülete 2010-ben felmérést végzett 149 tanácsadó cég és 120 a szolgáltatásaikat felhasználó vállalat vezetői körében, s a kapott adatok összefüggésbe hozhatók a kulturális jegyekkel is. A normális ügyvitel legjelentősebb akadályozó tényezőjeként a válaszadók 42%-a gyenge hatékonysággal működő közigazgatást, míg 39%-uk a korrupciót jelölte meg. A megkérdezettek 46%-a nyilatkozta, hogy kollégái, üzleti partnerei vagy konkurensei körében ismer olyanokat, akik korrupció-gyanús ügybe keveredtek. A megkérdezettek 54%-a megtapasztalta már, hogy a nyitott pályázatok elbírálása nem átlátható, a döntés szubjektív, az állami pályázatokkal kapcsolatban pedig azt vallják, hogy azok igazságtalanok, átláthatatlanok és a győztes előre meghatározott. Kiemelnénk, hogy a válaszadók csupán 18%-a hiszi, hogy az állami pályázatok lebonyolítása igazságos.⁴¹¹

A szerbiai közszféra szervezeti kultúra elemei szorosan kapcsolódnak a közszférában uralkodó foglalkoztatási viszonyokhoz is. Bernaciak, Duman és Šćepanović kiemelik,⁴¹² hogy Szerbiában a közszférában a magánszférától jóval magasabb foglalkoztatási stabilitás figyelhető meg. A közigazgatás, az egészségügy, az oktatási rendszer, stb. munkahelyei relatíve stabilak, határozatlan idejű munkaviszonyt jelentve a dolgozóknak. A közszférában dolgozik a szerbiai munkavállalók mintegy 30%-a, legtöbben, minden ötödik munkavállaló a közigazgatásban. A közszféra dolgozóinak fizetése az állami költségvetés elemét képezi,

⁴¹¹ Kratak pregled poslovnog konsaltinga u Srbiji 2010

⁴¹² Bernaciak – Duman – Šćepanović, 2011



így a szakszervezetek vezette kollektív tárgyalások általában a munkafeltételekre és a nem bér jellegű egyéb juttatásokra vonatkoznak. Ennek köszönhetően a közsférában dolgozók több fizetett szabadnapra, továbbképzési és rekreációs lehetőségekre is számíthatnak a szinte biztos munkahelyeiken.

2. A KÖZSZOLGÁLATI VEZETŐKIVÁLASZTÁS HAGYOMÁNYAI ÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE AZ ADOTT ORSZÁGBAN

Szerbia jelenlegi közszolgálati vezető kiválasztási gyakorlatát jelentős mértékben meghatározza a XX. század második felében, Jugoszláviában kialakult munkásönigazgatás eszméje. A jelenkor dolgozóinak többsége ma is nosztalgiával tekint az úgynevezett Títói-időkre, s az azon korra jellemző munkamódszerek, vezetői attitűdök leginkább a közszolgáltatások terén maradtak fenn.

A munkásönigazgatási rendszer célja az volt, hogy a társult munka alapszervezetekben, a munkások kezében összpontosítsa a hatalmat és ily módon valósuljon meg a munka és a gazdálkodás folyamatának humanizációja. A dolgozóknak nem kellett megosztani a gazdasági és politikai hatalmat sem a munkaadókkal, sem az állammal. Az önigazgatás bevezetése az 1947-es évben kezdődött a vállalat-irányításról szóló törvény meghozatalával. Az 1953-ban a társadalmi tevékenységek körében is bevezették az önigazgatási rendszert, az irányítási döntésekbe bekapcsolták a társadalmi közösség képviselőit is. A jelentős társadalmi és gazdasági reformok 1965-ben kezdődtek, ekkortól a gazdasági szereplők közvetlenül dönthettek az általuk megvalósított és felhalmozott összegekről. Ebben az időszakban szűnt meg az árak adminisztratív szabályozása is, teret adva a gazdasági törvényszerűségek érvényesülésének. A vállalatok hatékonyságát azonban jelentősen csökkentette a munkakörök megduplázódása, hiszen egyes pozíciók jelen voltak a szervezeti egységekben és a cég felső szintjén is. Az önigazgatási rendszerben a közvetlen termelőmunkások hatásköre és fizetésének nagysága jelentősen megnőtt. A rendszer azt sugallta, hogy ez a réteg tartja el a fejlesztési, tervezési, piackutatási és más nem termelői munkakörökben dolgozókat. A döntéshozói szerepkör sokkal inkább hatalmi, nem pedig szakmai kérdésekre összpontosított.⁴¹³

A szerb közszolgálati vezetők kiválasztását a Szerbiában domináns vezetői stílus is nagymértékben befolyásolja. Janićijević kutatásai alapján⁴¹⁴ a szerbiai vállalatokban a vezetőnek kiemelt szerepe van, hiszen ő védi a foglalkoztatottakat a bizonytalanságtól, övé a döntés joga. A foglalkoztatottak pedig lojálisak a vezetőhöz. Ha a vezető valamilyen hibát követ el, azt nyíltan nem vallhatja be, sőt ha a szervezet vereséget szenved valamely területen, azt is sikerként kell bemutatnia, hogy így megvédje a funkcióját. A szerb nemzeti és szervezeti kultúra gyökerei a több száz éves török hódoltság (XIV–XIX. század) idejére

⁴¹³ Šušnjar, 1995

⁴¹⁴ Janićijević, 2003



vezethetőek vissza, amikor a lakosság túlnyomó többsége nehezen megközelíthető falvakban élt és földműveléssel foglalkozott. Az akkori társadalomra a nagy család, a „szövetkezetek” voltak jellemzőek, ahol 20-100 tag élt együtt, a patriarchátus és egalitarizmus elvei alapján, a vezetői funkciót pedig a legidősebb férfi látta el. Az iparosodás után a szerbek a nagy család mintaképét a gyárra vetítik. A vállalat vezetője autokrata stílust alkalmaz, az egyenlőség eszméje pedig a megtermelt javak elosztásában jelentkezik, különösen a kommunizmus és a munkás öngazgatás időszakában. A szerb vállalati kultúrára a változások elleni ellenállás is nagyon jellemző. Mindezek miatt nagyon nehéz az átállás a demokrácia és a piacgazdaság értékrendszerére.

A szerbiai közszféra hagyományait tükrözi a helyi önkormányzatok nagyfokú önállósága, a helyi kezdeményezések támogatása, sőt a helyi adópolitika alakításának lehetősége is. 1878-ban Szerbiában csaknem 2000 önkormányzat volt, a 2000-ben működő 190-el szemben, pedig az ország területe több mint 100 évvel ezelőtt kétszer kisebb volt. A múltban a közszféra nyitott volt az új vállalatvezetési módszerek bevezetése iránt is. Például: 1970-80-ban több kísérlet is történt a Nulla-bázisú költségvetési technika alkalmazására is. Jugoszlávia szétesésével, a nemzetállamok megalakulása jelentős változásokat hozott a közszférában is. Az új államok a központi hatalmat erősítették és jelentősen csökkent a helyi önkormányzatok önállósága. Szerbiában is a nagyfokú centralizáció jellemezte a közszolgálat működését. Rakić és Momčilović kiemelik,⁴¹⁵ hogy a 2000-ben alakult Đinđić kormány egyik fő szándéka a közszolgálat átalakítása, megújítása volt, több reformfolyamot indítottak el. Šević azonban arra is rámutat,⁴¹⁶ hogy az államigazgatás vezetőinek kiválasztásánál a politikai megbízhatóságot helyezték a szakmai rátermettség elé. A közszolgálati vezetőktől az aktuális törvényi rendelkezések betartatását várták, anélkül, hogy megkérdőjeleznék a meghozott törvények legitimitását, illetve a kialakult gyakorlat hatékonyságát.

3. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HOL HELYEZKEDIK EL AZ ADOTT ORSZÁG KÖZSZOLGÁLATI RENDSZERÉBEN

A szerbiai vezető kiválasztási gyakorlat ismertetése előtt fontos rámutatni Szerbia közszolgálati rendszerének sajátosságaira. A 2013-ban megjelent törvény a közszolgálat nettó jövedelmeinek csökkentéséről pontosan meghatározza a szerbiai közszolgálat fogalmát, ami hat tényezéből tevődik össze. Az első a Szerb Köztársaság, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok közvetlen és közvetett költségvetési felhasználói. A második elemet a Szerb Nemzeti Bank képezi. A harmadik csoportba a közügynökségek tartoznak, a törvényi meghatározás szerint, ide a köztársaság, a tartomány és a helyi önkormányzat által alapított vagy az állam ellenőrzése alatt levő szabályozó és ellenőrző intézmények, bizottságok, intézetek, alapok és egyéb szubjektumok tartoznak. A negyedik elemet mind-

⁴¹⁵ Rakić – Momčilović, 2003

⁴¹⁶ Šević, 2005

zon szervek és szervezetek alkotják, amelyeket törvények alapján hoztak létre, vagy amelyeknek alapítója a Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat, valamint azon testületek, amelyeket ezen szervek és szervezetek hoztak létre. Az ötödik csoportot a köztársasági cégek képezik, amelyeknek alapítója a Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat, illetve azon szubjektumok, amelyeknek az alapítója köztársasági. A hatodik csoportot azon jogi személyek képezik, amelyekben a Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat közvetlen vagy közvetett ellenőrzést gyakorol a tőke legalább 50%-ra vagy az irányítási szerv szavazóinak legalább 50%-a felett.⁴¹⁷

A szerb községi jelentőségét napjainkban a következő néhány adat is alátámasztja: a közfogyasztás a szerbiai GDP 45,55%-a, a községi szinten mintegy 570 000 ember dolgozik, abból a költségvetési intézményekben mintegy 430 000, míg a köztársasági cégekben mintegy 140 000 fő.⁴¹⁸ A köztisztviselők száma 2016-ban az akkori államigazgatási és helyi önkormányzati miniszter, Ana Brnabić nyilatkozata szerint, 478 683 fő volt. (SD 2016).⁴¹⁹

A szerbiai vezető kiválasztási gyakorlat kapcsán a legproblemátikusabbnak tartott két elem, a költségvetési szektorból az államigazgatás vezető kiválasztási rendszerét, míg a köztársasági cégekben a köztársasági cégek igazgató kiválasztási rendszerét ismertetjük.

3.1. VEZETŐ KIVÁLASZTÁSI GYAKORLAT A SZERB KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMIGAZGATÁSI RENDSZERÉBEN

A köztisztviselő a szerbiai jogrend szerint olyan személy, akinek a munkahelye az államigazgatás, a bíróságok, az ügyészségek, a Köztársasági Vagyonjogi Ügyészség, a Képviselőház (Parlament) szolgálatainak, a Köztársasági elnöknek, a Kormánynak, az Alkotmánybíróságnak és az olyan szervek hatáskörébe tartozó munkákból áll, amelyeknek a tagjait a Parlament választja (állami szervek) vagy a hozzájuk kapcsolódó általános jogi, informatikai, anyagi-pénzügyi, számviteli és adminisztratív munkák teszik ki. A köztisztviselők körébe nem tartoznak a parlamenti képviselők, a Köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság bírái, a Kormány tagjai, a bírák, az ügyészek, az ügyészhelyettesek és egyéb olyan személyek, akiket a pozícióra a Parlament választ és a Kormány nevez ki, valamint azok a személyek sem, akik különböző előírások szerint funkcionárius (vezetői) pozícióban vannak. A köztisztviselőkről szóló törvény szót ejt az államigazgatás alkalmazottairól (nameštenik) is. Az államigazgatás alkalmazottai nem köztisztviselők, ők az államigazgatás kiegészítő és segéd-technikai munkafeladatit látják el.

A köztisztviselők és az alkalmazottak munkaadója a Szerb Köztársaság, a munkaadó jogait és kötelezettségeit az állami szerv vezetője gyakorolja, amennyiben a törvény más-

⁴¹⁷ Zakon o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru 2013

⁴¹⁸ Lovre, 2015

⁴¹⁹ SD (2016): MINISTARKA OBELODANILA: Nećete verovati KOLIKO SRBIJA IMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA www.srbijadanas.com/vesti/info/ministarka-obelodanila-srbija-ima-478683-drzavnih-sluzbenika-2016-12-27 (A letöltés dátuma: 2018.11.28.)



hogy nem rendelkezik. Az állami szervezeteknek az új dolgozók elhelyezkedése során egyenlő bánásmódot kell biztosítani minden jelöltnek, a kiválasztás pedig a szakmai képzettség, tudás és készségek alapján kell, hogy történjen. Az elhelyezkedés során az állami szervnek ügyelnie kell arra, hogy a dolgozók száma és szerkezete minél jobban tükrözze a lakosság nemzeti összetételét, a nemek arányát és a fogyatékkal élők számát. A köztisztviselők előléptetése a szakmai tudásuktól, munkájuk eredményétől és az állami szerv szükségleteitől függ. A törvény kimondja, hogy a köztisztviselők egyenrangúak az előléptetési és javadalmazási döntések meghozatalakor, valamint a jogvédelmi joguk gyakorlása során.

A köztisztviselői munkahelyek Szerbiában a munkafeladat összetettsége, a felhatalmazások és a felelősség köre alapján két nagy csoportra oszthatók. Ezek a köztisztviselők *pozíción* levő munkahelyen (državni službenik na položaju) és a köztisztviselők *végrehajtói* munkahelyeken (državni službenik na izvršnom radnom mestu). Ez a felosztás nem érvényes a rendőrség, a vámügy, az adóügy, illetve a biztonsági, hírszerzési és büntetés-végrehajtási területek köztisztviselői munkaköreire. A pozíció egy olyan munkahely, ahol a köztisztviselőnek felhatalmazása és felelőssége van az állami szerv munkájának vezetése és összehangolása terén. Pozícióra az egyéneket a Kormány vagy más állami szerv vagy testület nevezi ki. A Kormány nevezi ki a miniszterhelyetteseket, a minisztériumi titkárokat, a minisztériumokon belüli közigazgatási szerv igazgatóit és helyettesüket, az egyes szervezetek igazgatóit, valamint azok helyetteseit és segédjeit, a Kormány szolgálatainak igazgatóját, valamint azok helyetteseit és segédjeit, a Kormány Főtitkárának helyettesét és segédjét, a Köztársasági vagyoni ügyészt és helyettesét. A pozíciókat a bíróságokon és az ügyészségeken a Legfelsőbb Semmitőszék vagy a Köztársasági Főügyész aktusa alapján nevezik ki, míg az egyéb állami szervezetnél a pozíciókat az adott szervezet aktusai határozzák meg. Emellett szólnunk kell a funkcionárius munkakörökről – az egyénről is, akit a Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány, a köztársaság és egyéb, a Köztársaság, a tartomány vagy a helyi önkormányzat által alapított intézmény vagy szervezet szerveibe neveztek ki, vagy a helyi önkormányzat által választott vagy kinevezett személy, esetleg olyan személy, akit a Képviselőház választ meg.

A végrehajtói munkahelyek azon munkahelyek, amelyek nem pozíciók, beleértve az állami szervezetek belső szervezési egységeinek vezetőit is. A végrehajtói munkahelyek különböző címekre oszthatók a munka összetettsége és a felelősségi köre, a szükséges tudás, készségek és a munkafeltételek alapján. A köztisztviselői végrehajtói címek a következők: főtanácsos, önálló tanácsos, tanácsos, junior tanácsos, munkatárs, junior munkatárs, előadó és junior előadó. A főtanácsos munkakörébe olyan feladatok tartoznak, amelyek jelentősen kihatnak az állami szerv hatáskörébe tartozó politika meghatározására és az eredmények elérésére, s amelyek alkotói képességeket, tettekkészséget és magas szaktudást, önállóságot és tapasztalatot igényelnek, hogy az egyén csak a politika vezetésének kérdéseivel forduljon a feletteséhez. Ezen munkahelyek betöltéséhez legalább 240 kreditpont terjedelmű egyetemi alapképzéssel vagy mesterképzéssel, illetve szakosított képzéssel kell rendelkezni, valamint legalább 7 év munkatapasztalattal a szakmában. Ezzel szemben a junior előadók adminisztratív, technikai és egyéb rutinmunkát végeznek, korlátozott számú hasonló munkafeladatot látnak el, ami egyszerű munkamódszereket és eljárásokat igényel, a felettes alkalmankénti ellenőrzése mellett. A junior előadó munkakör ellátásához a köz-



tisztviselőnek középiskolai végzettséggel és letöltött gyakornoki idővel kell rendelkeznie. A köztisztviselői törvény kötelező jelleggel írja elő a próbamunka letöltését is mindazok számára, akik először helyezkednek el az állami szervnél és nem gyakornokok és nem is a kabinetben dolgoznak. A határozatlan idejű munkaviszonyhoz szükséges próbamunka ideje hat hónap. A pozíción levő köztisztviselőkre a próbamunka nem vonatkozik. A próbamunka ideje alatt a jelöltnek le kell tennie az állami szakvizsgát, ugyanis az a határozatlan idejű munkaviszony egyik feltétele.

A pozíció betöltéséhez belső vagy nyilvános pályázási eljárás szükséges. A belső pályázat kötelező, ha a pozíciót a Kormánytól tölti be. A többi állami szervnél lehetséges azonnal lebonyolítani a nyilvános pályázatot. A köztisztviselő bizonyos idő után ismét kinevezhető ugyanarra a pozícióra, belső vagy nyilvános pályázat nélkül. A végrehajtói munkahelyek betöltésénél az ugyanazon vagy más állami szervekből történő áthelyezések részesülnek előnyben az új alkalmazással szemben.

A köztisztviselők előléptetése áthelyezéssel történhet a közvetlenül magasabb végrehajtói munkahelyre vagy kinevezéssel a pozícióra vagy a magasabb pozícióra, ugyanannál vagy más állami szervnél. A köztisztviselő előléptetése történhet a magasabb fizetési osztályba való átlépéssel is, a munkahely megváltozása nélkül, a köztisztviselők javadalmazását szabályozó törvény értelmében. A felettes áthelyezheti a közvetlenül magasabb végrehajtói munkahelyre azt a köztisztviselőt, aki legalább kétszer egymás után, *különösen kiemelkedő* értékelést kapott vagy négy egymás követő alkalommal *kiemelkedő* értékelést kapott, amennyiben van szabad munkahely és a köztisztviselő megfelel a magasabb munkakör követelményeinek. A köztisztviselőt bármely munkakörbe előléptethetik, nem csak a közvetlenül magasabb munkakörbe. A törvény külön szabályozza a munkafolyamat miatt szükséges különböző áthelyezési módozatokat.

A 2016. március 30-án megtartott, Államigazgatás a jövőért – reformok a lakosságközpontú közszolgáltatásokért címet viselő szakmai tanácskozás megállapításai között az is elhangzott, hogy a pozíción levő vezetők közül sokan nem rendelkeznek vezetői és menedzseri kompetenciákkal. Gyakran egyáltalán nem hoznak döntéseket, a problémákat megoldás nélkül a felsőbb szintre juttatják. Ez a jelenség annak is betudható, hogy a vezetői helyeket olyan végrehajtóknak adják, akik jól végzik a saját feladatukat, de gyakran nem rendelkeznek vezetői kompetenciákkal. Így kívánják számukra biztosítani a magasabb fizetést, mivel a jól végzett munka utáni jutalmazásnak nincs más módja. A pozíción levő személyek vezetői kompetenciáit mindenképpen javítani kell, hiszen a nem megfelelő vezetés nem csak az állami szervek munkájának hatékonyságát csökkenti, a túlórák, hiányzások, sőt a fluktuáció növekedéséhez is vezethet. A konferencia résztvevői azt is kiemelik, hogy a szerbiai köztisztviselői imázs rosszabb, mint valaha, leginkább azért, mert a lakosság nem kap megfelelő tájékoztatást a közszféra reformjáról. Gyakran a legjobb munkaerő, akikbe a közszféra sokat investált, kilép, a magánszektorban vagy külföldön keresve boldogulást. A konferencián elhangzott előadásában a Világbank közszféra szakértője, Srđan Svirčev kiemelte, hogy Szerbiában az államigazgatás terén a vezetők és a beosztottak aránya 1:5, míg a kizsármú dolgozót foglalkoztató állami intézményekben az arány 1:3, vagyis képletesen szólva minden negyedik munkavállaló vezetői tisztséget tölt be. Az alaptervekenység és a kísérő, kiegészítő tevékenységek aránya 70:30. A szakértő ajánlása szerint a vezetők és



beosztottaik arányát 1:8 kellene változtatni, az alaptevékenységek és a kísérő tevékenységek viszonyát pedig 80:20-ra alakítani.⁴²⁰

Maga a Kormány által 2014-ben meghozott Stratégia a közigazgatás reformjáért a Szerb Köztársaságban is kiemeli, hogy aggodalomra ad okot a pozíción levő személyek alkalmazási gyakorlata, hiszen a legtöbb esetben az nem átlátható módon történik, pályázati eljárás nélkül. A köztisztviselők értékelésével kapcsolatban kiemeli, hogy az értékek mintegy 80%-a *kiemelkedő* vagy *különösen kiemelkedő*. Túl nagy hangsúlyt fektetnek az értékelés adminisztratív funkciójára, lehetővé téve egyes köztisztviselők előléptetését. A köztisztviselők által elérendő célok gyakran nincsenek összhangban az állami szerv stratégiai céljaival. Legtöbbször inkább csak a munkafeladatok felsorolásából állnak, amiből nem tűnik ki, hogy az egyes dolgozó mennyiben járult hozzá a magasabb célok eléréséhez. Mivel az értékelési szempontok nem precízek, főleg az egyéb kritériumok esetében, sok panasz érkezik a szubjektív értékelés miatt. A közszféra reformtörekvéseit jelentősen gátolja az is, hogy egyes községek nem rendelkeznek elegendő számú felsőfokú végzettségű köztisztviselővel a kulcsfontosságú feladatok ellátásához, s még ettől is nagyobb gondot jelent a kompetens vezetők hiánya.⁴²¹

Živković 2017. évi tanulmányában is hangsúlyozza,⁴²² hogy a szerbiai államigazgatásban a vezetői pozíciók betöltése gyakran átláthatatlan módon, pályázati eljárás nélkül történik, még mindig nem történt jelentős előrelépés a szerbiai közigazgatási reform egyik fő célkitűzése, a depolitizáció irányában, hiszen a vezetői munkahelyeket nagyon sokszor a „politikai érdekek alapján” töltik be, nincsenek kidolgozva a vezető kiválasztás kritériumai, az elvárt kompetenciák. A tartományi és a helyi önkormányzati szinten a helyzet nagyon hasonló, kevés helyi önkormányzat rendelkezik részletesen kidolgozott és pontosan alkalmazott vezető kiválasztási rendszerrel.

3.2. A VEZETŐKIVÁLASZTÁSI GYAKORLAT A SZERB KÖZTÁRSASÁG KÖZVÁLLALATIBAN

Szerbiában közvállalatnak tekinthető az a vállalat, amely közérdekű tevékenységet lát el, s amit a Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat egysége alapított. A szerbiai közvállalatok az elmúlt években a politikai érdekek színterei voltak, a politikai pártok „adták-vették” a közvállalatokat, az igazgató kinevezése mindig politikai döntés volt, amint az aktuális politikai erőviszonyok határoztak meg. A 2012-ben, majd a 2016-ban meghozott Törvény a közvállalatokról célja az volt, hogy e téren is növelje az átláthatóságot, a szakmaiságot és a közvállalatok felelősségét. A Törvény a közvállalatokról értelmében a közvállalatnak két szerve van, az ellenőrző bizottság és az igazgató. A szerbiai közvállalatok igazgatóit az alapító (a köztársaság, az autonóm tartomány vagy a

⁴²⁰ Stručni skup, Državna uprava za budućnost – reforme u službi pružanja javnih usluga po meri građana – Zaključci i preporuke 2016

⁴²¹ Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji 2014

⁴²² Živković, 2017

helyi önkormányzat) nevezi ki négyéves mandátummal. A közvállalatok igazgatóválasztási folyamatát, a jelöltek értékelési rendszerét és a kiválasztási eljárást a 2016-ban meghozott Rendelet közvállalatok igazgatóinak kinevezési kritériumairól is szabályozza.

Petrović kiemeli,⁴²³ a közvállalat igazgatója az új törvény szerint is közfunkciót ellátó funkcionárius. Az a 2016-os törvény egyik legfőbb újdonsága, hogy a közvállalatok igazgatóválasztási folyamatát egységesíti az alapítótól függetlenül. Eddig ugyanis az önkormányzatok alapította közvállalatok igazgatóinak kinevezési feltételeit nem szabályozta pontosan a törvény, azt az adott önkormányzat szabta meg és gyakran esetenként változtatta is. Az új, 2016-os törvény szerint a közvállalatok igazgatóinak többek között a következő feltételeket kell teljesíteni: 1) nagykorú, cselekvőképes személy, 2) legalább négy éves, legalább 240 kredit terjedelmű egyetemi alapképzéssel rendelkezik, 3) legalább öt év munkatapasztalata van a felsőfokú képzettséget megkövetelő munkakörben, 4) legalább három év munkatapasztalata van a közvállalat tevékenységi köréhez kapcsolódó területen, 5) ismeri a vállalatirányítási területet, 6) van tapasztalata a munkaszervezés és irányítás terén, 7) nem tagja politikai pártnak vagy szünetel a politikai párt szervében betöltött funkciója. Petrović szerint a közvállalatok igazgató-választási feltételei közül a vállalatirányítási terület ismerete és a munkaszervezés és irányítás terén szerzett tapasztalat a legkritikusabb, hiszen a pontos kritériumokat a törvény nem rögzíti. Nem lehet tudni, hogy a jelölttől azt várja-e el, hogy előzetes igazgatói munkaviszonnyal rendelkezzen, nincs szabályozva az általa vezetett szervezet nagysága, tevékenységi köre sem, a törvény nem tér ki arra sem, hogy a közvállalat beszállítói vagy más módon érdekelt intézmények volt vagy jelenlegi vezetői megválaszthatók-e a közvállalat igazgatójává. Ahogy már említettük a pártpolitikai hatások csökkentése a törvényi szabályozás egyik fő célja. Az azonban nem lehetséges, hogy a közvállalat igazgatójává csak olyan személyt nevezhessenek ki, aki nem tagja egyik pártnak sem, mert az ellentétben állna a szerbiai alkotmányban garantált alapvető emberi joggal, a politikai egyesülés szabadságával. Ezért szerepel a törvényben az a kitétel, hogy a pártpolitikai funkciót szüneteltető egyén is kinevezhető igazgatóvá, még ha ebben az esetben nehezen is képzelhető el, hogy a közvállalat igazgatója nem veszi figyelembe a pártérdekeket.

A Transparentnost Srbija egyesület 2014-ben felmérést készített a 2012-es Törvény a közvállalatokról hatásairól. Megállapításai között kiemelik, hogy a törvény szerint az igazgatóknak joguk van ösztönző bérre, amennyiben a közvállalat pozitív üzleti eredményt ér el. Az ösztönző bér kifizetésének feltételeit szabályozó törvényi rendelkezések azonban még a törvény hatályba lépése után két évvel sem jelentek meg.⁴²⁴ Az egyesület 2017 tavaszán ismét felmérést készített a 2016-ban életbe lépett Törvény a közvállalatokról rendelkezéseinek betartásáról. A felmérés eredményei sok visszásságra mutatnak rá, leginkább a törvény átmeneti rendelkezéseinek betartása terén. A vizsgált 30 közvállalat között, mindössze kettőben történt az igazgató kinevezése a törvényes rendelkezésekkel összhangban. A közvállalatok igazgatói pályázatait 2017 márciusáig kellett lezárni, de még fél évvel azután is a vizsgált közvállalatok szinte mindegyikében megbízott igazgatókat találtak. A szervezet 28 esetben szabálytalanságot fedezett fel az igazgatók kinevezése kapcsán, 15 esetben

⁴²³ Petrović, 2016

⁴²⁴ Efekti novog zakona o javnim preduzećima – politizacija i profesionalizacija 2014



lejárt a határidő az igazgató kinevezésére, 7 esetben a megbízott igazgató mandátuma meghaladta a törvényesen megengedett 12 hónapot. Helyi szinten a közvállalatokban a még 2013-ban kinevezett igazgatók működnek. A 30-ból 29 elemzett közvállalat ellenőrző bizottságában olyan személyek vannak, akik nem tesznek eleget a törvényes feltételeknek, vagy a beadott önéletrajzuk alapján nem lehet megállapítani, hogy rendelkeznek-e a szükséges képesítéssel. A törvény fő célkitűzésének - a közvállalatok professzionalizációja és depolitizációja - megvalósítása tehát még messze van.⁴²⁵

4. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS HELYE ÉS SZEREPE AZ ORSZÁG KÖZSZOLGÁLATI HR RENDSZERÉBEN (SZERVEZETI KERETEK)

Sajnálatos módon a szerbiai közszférában nincs egy egységes emberi erőforrás gazdálkodási rendszer, ahogy ez a 2016-ban az Államigazgatás a jövőért – reformok a lakosságközpontú közszolgáltatásokért címmel megtartott szakmai tanácskozás következtetése között is szerepel. Az integrált HR rendszer hiánya bizonyára annak tudható be, hogy a közszféra reformja is lassan halad, nehéz megbirkózni a politikai ráhatás és a korrupció többéves hagyományával. Bár az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztériumban külön emberi erőforrás gazdálkodási részleg működik, a közszféra különböző vezető-kiválasztási gyakorlatai csak részben kapcsolódnak az egyéb, még kialakulóban levő HR tevékenységekhez.⁴²⁶

Az általános vezető-kiválasztási gyakorlat kialakulását és beágyazódását egy potenciális, egységes közszolgálati HR rendszerbe a szerbiai közszféra egyes elemeinek sajátosságai is nehezítik. Az államigazgatás köztisztviselőnek előléptetése másként történik, mint a funkcionáriusok kinevezése, vagy a közvállalatok igazgatóinak megválasztása. Az egyes területek törvényes szabályozása a reformtörekvések részét képezi, a törvényi rendelkezések alkalmazása azonban még nem teljeskörű.

A vezető-kiválasztási gyakorlat a legközvetlenebb kapcsolatban a javadalmazási rendszerrel van. A Törvény a köztisztviselők és alkalmazottak fizetéséről, ami pontosan rendelkezik a különböző pozíción levő és az egyes végrehajtói munkakörökben dolgozó köztisztviselők fizetési osztályairól és koefficienseikről, kimondja, hogy az egyes köztisztviselő a koefficiensét határozattal kapja meg, amit az állami szerv vezetője határoz meg a hatályban levő előírások alapján. A köztisztviselők munkáját évente egyszer értékelésnek vetik alá. Az értékelési szempontok: elért eredmény a munkahely munkafadatainak elvégzésében és a kitűzött célok elérésében, önállóság, alkotókészség, vállalkozó szellem, precizitás és lelkiismeretesség, együttműködés más köztisztviselőkkel és egyéb a munkahelyen elvárt készségek. Az állami szervet irányító vezető munkáját nem értékelik. A felettes a következő

⁴²⁵ Politički uticaj na javna preduzeća i medije 2017

⁴²⁶ Stručni skup, Državna uprava za budućnost – reforme u službi pružanja javnih usluga po meri građana – Zaključci i preporuke 2016



értékeléseket ítélheti oda: *nem megfelelő, megfelelő, jó, kiemelkedő, különösen kiemelkedő*. A Kormány rendelettel pontosabban szabályozza az állami szervezetben zajló értékelési eljárást. Azon köztisztviselő, aki az elmúlt két évben egymás után *különösen kiemelkedő* értékelést kapott, két fizetési osztályt lép előre. Egy fizetési osztályt lép előre az a köztisztviselő, aki két egymást követő évben kiemelkedő vagy *kiemelkedő* és különösen kiemelkedő értékelést kap. A munkába álló vagy áthelyezett köztisztviselő azon fizetési osztály legalacsonyabb fizetési koefficiensét kapja meg, ahová a munkaköre tartozik. A belső szervezési egység vezetőjévé kinevezett köztisztviselő koefficiensé két fizetési osztállyal emelkedik meg, a vezetői funkció leteltével pedig a volt vezető beosztású köztisztviselő koefficiensé két fizetési osztállyal csökken.⁴²⁷

A vezető kiválasztás gyakorlata szoros kapcsolatban van a közszférában dolgozók továbbképzésével is. A Stratégia a köztisztviselők szakmai továbbképzéséről a Szerb Köztársaságban előírja, hogy az állami szerv vezetőjének feladata meghozni az évi továbbképzési tervet, míg a végrehajtásáért az állami szerv emberi erőforrás menedzsmenttel megbízott dolgozói felelnek. A Stratégia a továbbképzési programok között prioritásként jelöli meg a belső szervezési egységeket irányító köztisztviselők képzését, mégpedig a professzionizáció szellemében. Ezen Stratégia is kiemeli, hogy a vezető beosztásban levő köztisztviselők jelentős száma nem rendelkezik a modern közigazgatásban elvárt menedzsment tudással és vezetői készségekkel. A dokumentum meg is nevezi ezeket: csoportmunka irányítása, ellenőrzés és szupervízió, feladatok és felelősségek delegálása, változásmenedzsment, projekt-menedzsment, modern döntéshozatali technikák, emberi erőforrás gazdálkodás stb.⁴²⁸

5. A VEZETŐKIVÁLASZTÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK BEMUTATÁSA

Štimac és Lazarević kiemelik,⁴²⁹ hogy az adminisztratív szocializmus időszaka után a szerbiai államigazgatást a kilencvenes években is a hatékonyság hiánya, a kiszámíthatatlanság és átláthatatlanság jellemezte. Az államigazgatás szigorúan központosított és piramisszerű felépítésű volt, amelyben a döntéseket, a kötelezéseket és feladatokat a csúcson határozzák meg. A tisztviselők kevéssé voltak elkötelezettek a szervezési célok iránt, mert az elért eredmények, a befektetett munka és annak jutalmazása között is gyenge kapcsolat állt fenn. A szocialista időszakból átörökölt általános politizálás, amelyben az ideológiai és politikai alkalmasságot nagyobbra értékelték, mint a jelöltek szakmai és vezetői alkalmasságát, tovább folytatódott. Ennek az örökségnek a következménye a nem hatékony, rugalmatlan és a polgárok irányába kevéssé felelős államigazgatás, amelynek fő

⁴²⁷ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika 2014

⁴²⁸ Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji 2013

⁴²⁹ Štimac – Lazarević, 2013





funkciója a hatalom gyakorlása. Szerbiában a 2000-ben történt változások óta több reformpróbálkozás is volt. Az államigazgatás reformjának első kísérlete 2001-től 2004-ig tartott, ám jelentősebb eredményeket nem hozott az adminisztratív keretek kidolgozásának hiánya miatt. Az államigazgatás reformja, a stratégiai keretek elfogadása után 2004-ben kezdődik, ekkor megváltoztatják a régi törvényeket és újakat hoznak, de az elért eredmény még nem jelentős. Majd 2006 után, az akkor meghozott Alkotmány óta egész sor olyan törvényt fogadott el a Képviselőház, amelyek az államigazgatás átalakítását és korszerűsítését szolgálják. Ezek közül a legfontosabbak a Törvény az államigazgatásról (2005) és a Törvény a köztisztviselőkről (2005), valamint azok a törvények, amelyek az e-igazgatás területét szabályozzák. A tervezett reform alapelvei a következők voltak: az államigazgatás decentralizációja, depolitizációja, szakmai színvonalának emelése, ésszerűsítése és korszerűsítése.

A közszolgálati vezető kiválasztás jogi alapját több törvény és rendelet alkotja. A Törvény az államigazgatásról nem foglalkozik a szerb közszolgálat vezető kiválasztási kérdéseivel. Egyedül azt mondja ki, hogy a miniszterek, államtitkárok és a közigazgatási körzetek vezetőjének a kinevezése a kormány hatáskörébe tartozik, míg a többi pozíció esetében a Törvény a köztisztviselőkről rendelkezései a mérvadóak. A Törvény a köztisztviselőkről részletesen definiálja a köztisztviselő fogalmát, körét, a megszerezhető címeket, az alkalmazásuk és előléptetésük feltételeit. A Törvény a köztisztviselőkről előrelátja a Főtisztviselői Tanács (Visoki službenički savet) megalapítását, ami a törvényes rendelkezésekkel összhangban megállapítja, hogy az egyes köztisztviselői munkahelyekre milyen képzettség, készségek, tudás szükséges, pontosan mit értékelnek a kiválasztási eljárás során, meghozza az egyes munkahelyekre vonatkozó kinevezési kritériumokat, meghozza a köztisztviselő viselkedési kódexét, stb. A Főtisztviselői Tanács honlapjáról le is tölthető a jelenleg érvényben levő Szabályzat a kiválasztási eljárás során értékelt képzettség, tudás és készségek ellenőrzéséről. Mivel leginkább csak alapelveket határoz meg, nagy szabadságot ad kiválasztási bizottságnak, s így lehetővé teszi a szubjektív megítélést is.⁴³⁰

A tartományi közigazgatás dolgozóinak munkaviszonyát szabályozó törvény csak 2016-ban lépett életbe, addig a tartományi szervezetekben dolgozók munkaviszonyainak sajátosságait figyelembe vevő törvény nem létezett, számukra az általános Munkatörvény volt a mérvadó. A Törvény az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat egységeinek dolgozóiról három típusú munkahelyet különböztet meg a tartomány és a helyi önkormányzat szintjén is: a funkcionárius, a tisztviselő és az alkalmazotti munkakört. A tisztviselő tovább osztható a pozíción levő tisztviselőkre és a végrehajtó tisztviselőkre. A törvény a köztisztviselői törvényhez hasonlóan szabályozza a dolgozók munkába állását, jogait, felelősségeit, előléptetésüket és értékelésüket.⁴³¹

A közvállalatok igazgatóinak kiválasztását a Törvény a közvállalatokról és a Rendelet a közvállalatok igazgatóinak kiválasztási kritériumairól szabályozza. A 2016-ban életbe lépett rendelet csupán négy oldal terjedelmű, úgyhogy csak az alapelveket fekteti le, tág teret

⁴³⁰ Pravilnik o stručnim osposobljenostima, zanjima i veština koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu provere i merilima za izbor na radna mesta 2005

⁴³¹ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave 2016



hagyva a vezetőkiválasztást végző bizottság szubjektív értékelési lehetőségnek.⁴³²

Jerinić kiemeli,⁴³³ hogy a közszolgálat egyéb területein a vezetőkiválasztást az adott szerv belső aktusa vagy a működését szabályozó törvény szabályozza. Maga a Törvény a köztisztviselőkről is kimondja, hogy a rendőrség, katonaság, valamint a vámügyi és adóügyi szervek dolgozóinak munkavállalását azon a munkaadó szervek rendelkezései szabályozzák. A Törvény a rendőrségről pontosan szabályozza a Belügyminisztérium dolgozói közé való felvétel feltételeit: szerbiai lakcím, legalább középfokú képzettség, a rendőrségi tisztviselői munkahelyek betöltésének egyéb szabályai. A munkaviszony pályázaton vagy más szervtől való átvétel alapján létesül. A Külügyi törvény a pozícióban levő köztisztviselők, végrehajtói köztisztviselők és alkalmazottak mellett funkcionárius munkahelyeket is előlát és a diplomata munkaviszony sajátosságait is pontosan szabályozza. A Honvédelmi törvény pedig különbséget tesz a köztisztviselők és alkalmazottak, valamint a hivatásos katonák között. A honvédelmi munkakörök pontos kritériumait a honvédelmi miniszter határozza meg. A különböző állami ügynökségek (például: Privatizációs ügynökség, külföldi befektetések és kivitel-ösztönző ügynökség - SIEPA, stb.) vezetőkiválasztási gyakorlatát a Törvény a közügynökségekről és a Munka Törvénykönyve mellett az adott ügynökség munkáját szabályozó törvény is meghatározhatja.

A szerbiai közszféra vezetőkiválasztási gyakorlata, az életbe lépett törvényi rendelkezések ellenére, leginkább a gyakorlatban tapasztalható visszásságok miatt is messze van még a reformtörekvések céljaitól, a teljes depolitizációtól és a szükséges professzionalizmustól.

6. EDDIG ELÉRT EREDMÉNYEK, GYAKORLATOK BEMUTATÁSA

A szerbiai közszolgálat vezetőkiválasztási gyakorlatát a nemzetközi COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) projektum szerbiai kutatási eredményei jól jellemzik. Ahogy azt Štimac és Lazarević is kiemelik,⁴³⁴ a 2013-as kérdőíves felmérés során 1349 szerb közigazgatási felsővezető véleményét ismerték meg a közigazgatás helyzetéről és a reformfolyamat állásáról.

A vezetők kiválasztásáról sokat elmond a vezetői munkakörben dolgozók iskolai végzettsége, életkora, munkatapasztalata. A 21 államtitkár, 178 pozícióban levő köztisztviselő-vezető és 1150 vezető beosztású végrehajtói köztisztviselő döntő többsége egyetemi végzettséggel rendelkezik: 91,2%-uk rendelkezik egyetemi vagy posztgraduális végzettséggel, 4%-uk pedig doktori fokozattal is. A megkérdezettek legnagyobb része (33,3%) természetudományi vagy műszaki egyetemen végzett, majd a közgazdasági (30,3%), jogi (21,4%),

⁴³² Uredba o merilima za imenovanje direktora javanih preduzeća 2016

⁴³³ Jerinić, 2015

⁴³⁴ Štimac – Lazarević, 2013



társadalomtudományi (6,6%), politológiai (5,3%) és egészségügyi (3,4%) végzettséggel rendelkezők következnek. A pozíción levő köztisztviselők általában kevesebb tapasztalattal rendelkeznek, mint a végrehajtói, vezetői munkakörben dolgozó köztisztviselők, ami azzal is magyarázható, hogy a pozíción levők fiatalabbak, 27,3%-uk 36 és 45 év közötti, míg 34%-uk 46 és 55 év közötti, míg a végrehajtói köztisztviselőknél ez az arány 19,6% és 49%. A munkatapasztalattal kapcsolatos adatok azt mutatják, hogy közszolgálat terén dolgozó vezetők többségének semmi gyakorlata nincs a magánszférából, pedig azok valószínűleg jobban megértenék és hatékonyabban alkalmazzák a New Public Management elveit. Az adatok arra is rámutatnak, hogy a közszféra végrehajtói munkaköreiben dolgozó vezetők alacsony horizontális és vertikális előléptetési lehetőségekre számíthatnak, gyorsan eléri az „üvegplafont”, ahol megreked a karrierfejlődésük.

A COCOPS felmérésben részt vett 13 európai állam közül, Litvánia (56,9%) után Szerbiában van a legtöbb nő a vezetői munkakörben (52,4%). A nők nagyfokú részvétele a közszféra irányításában a szocialista hagyományoknak tudható be, hiszen a II. világháború után Szerbiában nagy hangsúlyt helyeztek a nemi egyenjogúságra, a nők és férfiak azonos bérezésére és az adminisztratív munkakörökben jelentősen megnőtt a női munkavállalók aránya. Emellett magyarázat lehet még a közszolgálati terület feminizációja, presztízsének csökkenése is. Az adatok részletesebb elemzése arra is rámutat, hogy míg a végrehajtói köztisztviselői munkakörökben a nők aránya csaknem 60%, addig a pozíción levőknél az arány mintegy 40%, az államtitkárok körében azonban kevesebb, mint 10%. A női államtitkárok arányát illetően pedig, már az európai országok rangsorának végén vagyunk, hiszen például Szlovéniában az arányuk 52%, Izlandon 50%, Romániában 45%. Magyarországon sem sokkal jobb a helyzet, ott az arány 14%. A női vezetők terén is megfigyelhető még az üvegplafon jelenség, a női vezetőkkel kapcsolatos sztereotípiák okozta esetleges diszkrimináció.

Az alkalmazott vezetői stílusról nagymértékben árulkodik a dolgozók szervezeti célokra vonatkozó tájékozottsága. Korábbi tanulmányok is rámutattak arra, hogy a szervezeti célok a szerb államigazgatás esetében gyakran kétértelműek és nem is közvetítik őket a dolgozók felé. A 2013-as COCOPS felmérés eredménye szerint Szerbiában a célok egyértelműsége 5,5-ös osztályzatot kapott, míg a célok teljes körű kommunikációja 5,2-es értéket ért el. Magyarországon mindkét érték 5,5. A vizsgált 13 ország közül e téren a legjobb helyzet Litvániában és Nagy Britanniában figyelhető meg. Szerbiában a pozíción lévő köztisztviselők és a végrehajtó köztisztviselők célokkal kapcsolatos véleménye között jelentős különbség van. Érdekes megfigyelni, hogy az államtitkárok értelmezése leginkább közelít a csoportvezetők értelmezéséhez (a mintában a hierarchia legalacsonyabb foka), ami azt jelenti, hogy az államigazgatás vezetői pontosan látják, hogy szervezetükben nem világosak a célkitűzések. Ez lehet a magyarázat annak is, hogy a szerbiai közszférában nagyon alacsony a köztisztviselők körében a szervezeti célok elfogadása. Az 1-től 7-ig terjedő skálán az értéke 4,2, míg Magyarországon 4,7, de Norvégiában, Litvániában vagy Észtországból az érték 5-ösfeletti. A szerb köztisztviselők a közös célok eléréséért is keveset tesznek, ahogy azt a 4,3-as érték mutatja Magyarországon 5,0, míg Hollandia és Norvégia 5,1-es értékével szemben. Így nem meglepő, hogy a stratégiai tervezés és a célközpontú vezetés (MbO) terén is lemaradás tapasztalható a szerbiai közszférában, ahogy azt a kapott 5-ös érték alatti osz-



tályzat mutatja Nagy Britania és Litvánai 6-os érték körüli értékeivel szemben. A 2013-as adatok szerint Magyarországon még a szerbiainál is rosszabb a helyzet, a 13 ország között utolsó helyen áll 4 körüli értékeivel.

A közszolgálat vezetési gyakorlatáról sokat elmond a centralizáció foka, vagyis a vezetői beosztásban levők önállóságának a mértéke. E téren Szerbia nagyon le van maradva, hiszen az 1349 vezetői beosztásban dolgozó köztisztviselő csupán 2,7-es osztályzatra értékeltelte a pénzügyi tervezésben tapasztalható önállóságát. Hollandiában és Németországban az érték az 5-ös osztályzatot közelíti. A szakpolitika kidolgozásával kapcsolatos döntésekben is csupán 3,1-re értékelték az önállóságukat. Magyarország mindkét kérdés tekintetében sereghajtó 2,6 és 2,7-es értékkel. A szakpolitika végrehajtásával kapcsolatos kérdésekben kicsit jobb a helyzet, a szerbiai érték 3,9, a holland 5,6 vagy a norvég 5,5-el, illetve a magyar 4,9-el szemben. A pártpolitika hatását a szerb közszolgálat vezető kiválasztásában a megkérdezettek magasra értékelték, 4,9-es osztályzatot adva e kérdésre. A legrosszabb helyzet Spanyolországban (5,9) és Portugáliában (5,8) található, de Magyarországon sem sokkal jobb a helyzet, mint Szerbiában, hiszen ott a válaszok átlaga 4,5. A pártpolitika a legkevésbé Hollandiában hat ki a vezető kiválasztásra. A vizsgált országok közül Szerbiában (4,9) és Magyarországon (4,5) ismerik el a politikusok legkevésbé a köztisztviselők szak tudását. Az előző öt évre visszatekintve a megkérdezett szerbiai köztisztviselők többsége (62,4%) úgy látja, hogy nem történt jelentős változás, 19,1%-uk szerint rosszabb lett a helyzet, míg csupán 18,5%-uk szerint javult a közszolgálat működése. Valószínűleg mindezen tényezők hatására Szerbiában a legnagyobb a köztisztviselők igénye a közszféra depolitizációjára (5,7-es érték). Magyarországon a kapott érték 5,6, míg Németországban 3,9.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

7.1. A KUTATÁS ÖSSZEFOGLALÓJA

Szerbia jelenlegi társadalmi, gazdasági és közszolgálati helyzetét is jelentős mértékben meghatározza a XX. század második felében, a volt Jugoszláviában kialakult munkásönigazgatási rendszer hagyománya, az 1990-es évek délszláv háborúi és a gazdasági krízis hatása. A közszolgálat vezető kiválasztási gyakorlata a szerbiai nemzeti kultúra jegyeit is magán viseli. A nagyfokú bizonytalanságkerülés, a nagy hatalmi távolság, a kollektívizmus és a nőies értékek dominanciája nagyfokú centralizációhoz és bürokratizációhoz vezet, ami ma leginkább a közszféra terén lelhető fel. A relativista gondolkodásmód, az adott helyzethez igazodó viselkedés és erkölcsi elvek alkalmazása mellett a Szerbiában kialakult vezetők iránti nagy tisztelet, a változásokkal szembeni nagyfokú ellenállás, az autokrata és szituációs vezetési stílus alkalmazása is a nemzeti kultúra elemeivel magyarázható.

Az elmúlt néhány évtizedben Szerbiában a közszféra munkahelyei kedvező álláslehetőségeknek számítottak, ha nem is a magas fizetés, de a relatíve stabil munkaviszony, az





alacsony felelősségi szint, a kényelmes munkafeltételek miatt. A közszféra munkaerőbiztosítási rendszerét azonban átszötte a pártpolitika, a politikai érdekek, kapcsolatok képezték a legfőbb kiválasztási szempontot. A 2000-es politikai átalakulás után, majd a közszolgálatot érintő új törvények meghozatala (2005) óta az államvezetés deklarált célja a közszféra depolitizációja, professzionalizálása, racionalizálása és modernizációja.

Mindez kihat a közszolgálat emberi erőforrásaival kapcsolatos tevékenységekre, döntésekre is, meghatározza a vezető kiválasztási gyakorlatot is, amit a szerb közszolgálati rendszer két fontos elemében, az államigazgatási rendszerben és a közvállalatok terén mutattunk be.

Az államigazgatási foglalkoztatottak legnagyobb részét a köztisztviselők képezik. Számuk 2016-ban az akkori államigazgatási és helyi önkormányzati miniszter, Ana Brnabić nyilatkozata szerint 478 683 fő. A köztisztviselők között megkülönböztethetjük a pozíciót betöltő és a végrehajtói munkakört ellátó állami foglalkoztatottakat. A Törvény a köztisztviselőkről szabályozza a munkakör betöltésnek feltételeit, folyamatát, a köztisztviselők munkájának értékelését, stb. A gyakorlatban azonban sok visszasság tapasztalható az államigazgatás vezető kiválasztási gyakorlatát illetően. A legmarkánsabb számadat a vezetői tisztséget betöltő köztisztviselők száma, hiszen az államigazgatás terén a vezetők és beosztottak aránya 1:5. Ez is mutatja, hogy a vezetői pozíció gyakran egy formális munkakör, gyakori a magasabb fizetési osztályba sorolás lehetősége miatti vezető kinevezés. Ezért is van az, hogy a pozíción levő köztisztviselők gyakran nem rendelkeznek vezetői, menedzseri kompetenciákkal, kinevezésük gyakran átláthatatlan módon, pályázatok nélkül, pártpolitikai érdekek mentén történik, figyelmen kívül hagyva a szakmai szempontokat. Mindez a közszféra működését hátráltatja, csökken a hatékonyság, a közszolgálat imázsa, a legjobb munkaerő gyakran máshol keres boldogulást.

A szerbiai közvállalatok, amiknek alapítója a köztársaság, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat egysége is lehet, szintén jelentős munkaadónak számítanak. A közvállalatok igazgatója közfunkciót ellátó funkcionárius, aki még mindig jelentős státusszal rendelkezik, főleg a helyi önkormányzatok szintjén. A Törvény a közvállalatokról szabályozza a közvállalatok igazgatóválasztási eljárását, meghatározza a jelöltektől elvárt képzettséget, tudást és készségeket. A kormány 2016-ban rendelettel is szabályozta a közvállalatok igazgatóinak kinevezési feltételeit. A gyakorlatban azonban e posztért még manapság is komoly politikai csatározások folynak, gyakran nem tartják be a törvényi rendelkezéseket, sok szabálytalanság történik.

A szerbiai közszférában még nem alakult ki egy egységes emberi erőforrás gazdálkodási rendszer. Az általános vezető kiválasztási gyakorlat kialakulását és beágyazódását egy potenciális egységes közszolgálati HR rendszerbe, a szerbiai közszféra egyes elemeinek sajátosságai is nehezítik. A vezető kiválasztás törvényi szabályozása legszorosabb kapcsolatban az értékelési, javadalmazási és továbbképzési rendszerrel van.

Szerbiában a közszolgálati vezető kiválasztás jogi alapját több törvény képezi. A Törvény a köztisztviselőkről részletesen definiálja a köztisztviselők fogalmát, körét, a megszerzhető címeket, az alkalmazásuk és előléptetésük feltételeit. A Törvény az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat egységeinek dolgozóiról csak 2016-ban lépett életbe, addig ezen dolgozók alkalmazásának sajátosságait nem vette figyelembe a törvényalkotó. A közvállala-



latok igazgatóinak kiválasztását a Törvény a közzállalatokról és a Rendelet a közzállalatok igazgatóinak kiválasztási kritériumairól szabályozza. A közzszolgálat egyéb területein (rendőrség, katonaság, vámügy, különböző állami ügynökségek, stb.) a vezető kiválasztást az adott szerv belső aktusa vagy a működését szabályozó törvény határozza meg.

Az eddig elért eredményekről tanúskodnak a nemzetközi COCOPS projektum szerbiai 2013-as felmérésének adatai is. Ezek azt mutatják, hogy a közzszférában a vezetők általában fiatalok, munkatapasztalatuk csekély, a magánszféra működését nem ismerik eléggé, kinevezésük során még mindig nagy a pártpolitika hatása, a politikusok gyakran nem ismerik el a köztisztviselők tudását, néha a közzszféra vezetői számára sem világosak a célkitűzések, nem folyik stratégiai tervezés, nagy a centralizáció, kismértékű a vezetői munkakörben dolgozó köztisztviselők önállósága. Összegezve a közzszféra vezetői még nem tapasztaltak javulást a közzszolgálatok működésében.

7.2. KÖVETKEZTETÉSEK, ADAPTÁLHATÓSÁG LEHETŐSÉGE A HAZAI KÖRÜLMÉNYEK KÖZÉ

A szerbiai közzszolgálat vezető kiválasztási gyakorlata arról tanúskodik, hogy bár a kormányok több mint egy évtizede hangsúlyozzák a közzszféra reformjának szükségességét, ez az Európai Unió csatlakozási tárgyalások egyik sarokköve is, a nemzeti kultúra elemei, a társadalmi, gazdasági múlt és hagyományok miatt annak megvalósítása nehezen halad. A törvényi rendelkezések meghozatala nem garantálja azok betartását is. Erről tanúskodik a szerbiai államigazgatásban és a közzállalatok területén kialakult sok visszasság és szabálytalanság, főleg a vezetők kiválasztása kapcsán. Következtetésként elmondható, hogy a szerbiai közzszféra reformtörekvéseinek fő céljait, a decentralizációt, a professzionalizációt, a depolitizációt, a racionalizációt, a közpolitikák koordinációját, az ellenőrző mechanizmusokat és a modernizációt a vezető kiválasztás terén még nem sikerült megvalósítani.

A magyarországi adaptálhatóság lehetőségeiről nehéz szót ejteni, hiszen Szerbia is sok gonddal küzd a közzszolgálatok terén. Nem jelenthet követendő példát, főleg egy egész más társadalmi, gazdasági és kulturális múlttal és több mint 10 éves Európai Unió tagsággal rendelkező állam számára, amely az EU-s jogharmonizáció nagy kihívást jelentő feladatain már sikeresen túl van.

A szerbiai tapasztalat is rámutat arra, hogy milyen fontos a pontos szabályozás, főleg a közzszféra terén, kivédendő a szubjektív és politikai érdekeket is tartalmazó döntéshozatal. Elengedhetetlen a kontinuális képzés a közzszféra minden területén és szintjén, biztosítani kell a szakemberek hosszú távú karrierútját, hiszen a modern, lakosságközpontú közzszféra működéséhez mindenképpen szükség van magasan szakképzett, az aktuálisan elvárt tudással, készségekkel és munkanormákkal rendelkező dolgozókra és vezetőkre is.

7.3. JÖVŐKÉP AZ ADOTT ORSZÁGRA

A szerbiai közzszolgálat vezető kiválasztási rendszere ma is sok kihívással szembesül.





Bizakodásra ad okot, hogy a kormány tisztában van ezen nehézségekkel, a reformtörekvések megvalósítását lehetővé tevő stratégiák ki is térnek ezen kihívásokra és megoldást javasolnak rájuk. Maguk a köztisztviselők is érzik a kialakult helyzet tarthatatlanságát és vezetőik a közszféra depolitizációját várják.

A pártpolitikai hatás csökkentése érdekében fontos a minél pontosabb törvényi szabályozás, a törvények betartása és ennek ellenőrzése, esetlegesen szankciók kiszabása a szabálytalanságot elkövetőkre. A vezető kiválasztás terén elengedhetetlenül fontos a vezetői pozíciók betöltési feltételeinek pontos kidolgozása, a kiválasztási folyamat eddiginél pontosabb, részletesebb szabályozása. A jelenlegi és jövőbeli vezetők képzése is nagyon fontos, ahogy azt a Stratégia a köztisztviselők szakmai továbbképzéséről a Szerb Köztársaságban elő is írja. Fontos lenne, hogy a kormány forrásokat is biztosítson az előrelátott képzésekhez.

A reformfolyamat folytatása csak képzett vezetőkkel képzelhető el, hiszen szakmai és vezetői készségekkel rendelkező, a közszoigálatban karrier-céljukat megvalósító, menedzsment szemléletű vezetők nélkül, aligha valósítható meg a szerb közszoigálat átalakítása és modernizációja. Fontos kihangsúlyozni, hogy a közszoigálat reformja nem szemlélhető önmagában, mindenképp kihat rá az államgazdasági, társadalmi, politikai helyzete is. A Szerbiában is tapasztalható értékváltság, a nagyfokú elvándorlás, a gazdasági nehézségek megnehezítik a közszoigálat reformját, bízunk benne, hogy a kormány elszántsága és a közszoigálatban dolgozók többségének szándéka, a külföldi szakértői csoportok támogatása elegendő lendületet ad a reformok véghezviteléhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bernaciak, Magdalena – Duman, Anil – Šćepanović, Vera (2011): Employee welfare and restructuring in the public sector: evidence from Poland and Serbia. *European Journal of Industrial Relations*, 17(4) 365-380.

Bogićević Milikić, Biljana (2002) Kulturna ograničenja teorija motivacije: Herzbergova higijenkso-motivaciona teorija (A motivációs elméletek korlátai: Herzbeg higiénikus-motivációs elmélete), *Economic Annals*, 153-154., 87-97.

Efekti novog zakona o javnim preduzećima – politizacija i profesionalizacija (Az új közzvállalati törvény hatásai – politizáció és preofesszionalizáció) (2014). Beograd, Transparentnost Srbija. www.transparentnost.org.rs (A letöltés dátuma: 2018.11.28.)

Erić, Ivana (2014): Etičko-moralne orijentacije organizacione kulture i ponašanja čoveka – doktorska disertacija (A szervezeti kultúra és az egyén viselkedésének etikai-morális orientációja - doktori disszertáció), Subotica, Univerzitet u Novom Sadu Ekonomski fakultet Subotica, témavezető prof. dr Šušnjar Š, Gizela.

Forsyth, Donelson – O'Boyle, Ernst Jr. – McDaniel, Mike (2008) East meets west: A meta-analytic investigation of cultural variations in idealism and relativism, *Journal of Business Ethics*, 83, 813-833.

Gábrity Molnár Irén (2003): A munkaerőpiac általános tendenciái Szerbiában. In Fábri István (szerk.): *Kisebbségi lét és érvényesülés – A magyar lakosság munkaerő-piaci kihívásai a Kárpát-medencében*. Budapest, Lucidus Kiadó

Hofstede, Geert (2017): *Compare Cultures*. www.hofstede-insights.com (A letöltés dátuma: 2018.11.28.)

Janićijević, Nebojša (2013): *Organizaciona kultura i menadžment (Szervezeti kultúra és menedzsment)*, Beograd, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Janićijević, Nebojša (2006): Impact of privatization on managers' work related values, In Cerović, Božidar (szerk.): *Privatization in Serbia: Evidence and Analysis*, Beograd, Ekonomski fakultet.

Janićijević, Nebojša (2003): Uticaj nacionalne kulture na organizacionu strukturu preduzeća u Srbiji (A nemzeti kultúra hatása a vállalatok szervezeti struktúrájára Szerbiában), *Economic Annals*, 156, 45-66.

Jerinić, Jelena (2015): Analiza pravnog i institucionanlnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru (A közszféréban történő foglalkoztatás jogi és institutionális kereteinek elemzése). Beograd, CeSID, BIRN, Palgo Center.

Kratak pregled poslovnog konsaltinga u Srbiji (Az üzleti tanácsadás rövid áttekintése Szerbiában)(2010). Beograd, Udruženje poslovnih konsultanata Srbije.

Lovre, Ivan (2015): Analiza efikasnosti u javnom sektoru- doktorska disertacij (Hatékony-ságelemzés a közszféréban - doktori disszertáció). Sremska Mitrovica, Univerzitet Educons, Fakultet poslovne ekonomije, témavezető: Prof. dr Dimitrijević, Biljana.

Petrović, Dušan (2016): Organi upravljanja i rukovođenja u javnim preduzećima i korporativno upravljanje (A közsállalatok irányítási és vezetési szervei és a korporatív menedzsment). Beograd, SKGO.

Poór József – Vanhala, Sinikka – Kollár Péter – Slavic, Agnes – Berber, Nemanja – Slo-cinska, Anna – Kerekes Kinga – Zaharie, Monica – Ferencikova, Sonja – Barasic, Anton (2015): Idealism and Relativism in Ethics: The Results of Empirical Research in Seven CEE Countries and one North European Country. Journal of East European Management Studies. Vol. 20, Iss.4, 484-505.

Poór József – Kollár Péter – Szabó Katalin – Kerekes Kinga – Zaharie, Monica – Szlá-
vicz Ágnes – Mura, Ladislav – Ubrežiová, Iveta (2012): Ethical research with statistical
methods– Focus on Hungary, Slovakia, Romania and Serbia, 5th International Scien-
tific Conference Relik, 10-11 December 2012, Prague, Czech Republic. Conference CD,
29th paper pp.1-10.

Politički uticaj na javna preduzeća i medije (A közsállalatokra gyakorolt politikai hatás és a médiák) (2017). Beograd, Transparentnost Srbija. [www. transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

Rakić, Vojin – Momčilović, Vladislav (2003): The Issues of HRM in the Serbian Public Ad-
ministration. South-East Europe Review of Labour and Social Affairs, Vol. 1, 179 – 186.

Republički zavod za statistiku (Köztársasági Statisztikai Intézet) (2017), Forrás: www.stat.gov.rs (A letöltés dátuma: 2018.11.28.)

Šević, Željko (2005): Measuring performance on a local government level in a transitional
country: The case of Serbia, International Journal of Public Sector Management, Vol. 18
Issue: 7, 582-603.

Štimac, Vid – Lazarević, Mina (2013): Kontekst javnog upravljanja i reforme u Srbiji – rezul-
tati ankete viših rukovodilaca u državnoj upravi (A közigazgatás és a reformok kontext-
usa Szerbiában – az államigazgatási vezetők körében végzett kérdőíves felmérés ered-

ményei). Beograd, Beogradski fond za političku izuzetnost - Tim za socijalno ukljućivanje i smanjanje siromaštva Vlade Republike Srbije

Šušnjar, Gizela (1995): Nauka o radu i organizaciji (Munkatudomány és szervezés). Szabadka, Univerzitet u Novom Sadu, Subotica, Ekonomski fakultet Subotica

Strategija o stručnom usavršavanju državnih službenika u Republici Srbiji (Stratégia a köztisztviselők szakmai továbbképzéséről a Szerb Köztársaságban) (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 51/2013. sz.)

Stručni skup, Državna uprava za budućnost – reforme u službi pružanja javnih usluga po meri građana – Zaključci i preporuke (szakmai tanácskozás: Államigazgatás a jövőért – reformok a lakosság-központú közszolgáltatásokért) (2016)

Živkovič, Radovan (2017): Na putu od „kadrovske evidencije” ka „upravljanju ljudskim resursima” (A személyügyi nyilvántartástól az emberi erőforrás gazdálkodás vezető úton). Polis, 1 12, 21-26.

SD (2016): MINISTARKA OBELODANILA: Nećete verovati KOLIKO SRBIJA IMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA www.srbijadanas.com/vesti/info/ministarka-obelodanila-srbija-ima-478683-drzavnih-sluzbenika-2016-12-27 (A letöltés dátuma: 2018.11.28.)

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Pravilnik o stručnim osposobljenostima, zanjima i veštinama koje se proveravaju u izbor-
nom postupku, načinu provere i merilima za izbor na radna mesta (Szabályzat a kiválasz-
tási eljárás során értékelt képzettség, tudás és készségek ellenőrzéséről, és a munkahe-
lyre történő kiválasztás szempontjai), (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 78/05.,
81/05-jav. 83/05-jav. sz.)

Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji (Stratégia az közigazgatás reformjáért
a Szerb Köztársaságban), (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 9/14. és 42/14. sz.)

Uredba o merilima za imenovanje direktora javnih preduzeća (Rendelet közzvállalatok igaz-
gatóinak kinevezési kritériumairól) (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 65/2016.
sz.)

Zakon o javnim agencijama (Törvény a közügynökségekről), (a Szerb Köztársaság Hivata-
los Közlönye 18/2005 i 81/2005 – jav. sz.)

Zakon o državnim službenicima (Törvény a köztisztviselőkről), (a Szerb Köztársaság Hi-
vatalos Közlönye 79/2005., 81/2005. – jav., 83/2005. – jav., 64/2007., 67/2007 – jav.,
116/2008., 104/2009., 99/2014. és 94/2017. sz.)

Zakon o državnoj upravi (Törvény az államigazgatásról), (a Szerb Köztársaság Hivatalos
Közlönye 79/2005., 101/2007., 95/2010., 99/2014. sz.)

Zakon o javnim preduzećima, (Törvény a közzvállalatokról), (a Szerb Köztársaság Hivatalos
Közlönye 15/2016. sz.)

Zakon o odbrani (Honvédelmi törvény), (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 116/2007,
88/2009, 88/2009 – más törvény, 104/2009 – más törvény és 10/2015 sz.)

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika (Törvény a köztisztviselők és alkal-
mazottak fizetéséről) (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 62/2006, 63/2006 -jav.,
115/2006-jav., 101/2007., 99/2010., 108/2013. és 99/2014. sz.)

Zakon o policiji (Törvény a rendőrségről), (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 6/2016
sz.)

Zakon o radu (Munkatörvény) (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 24/2005., 61/2005.,
54/2009., 32/2013., 75/2014. és 13/2017 – AB döntés)



Zakon o spoljnim poslovima (Külügyi törvény), (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 116/2007, 126/2007 - jav. 41/2009 sz.)

Zakon o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru (Törvény a közszolgálat nettó jövedelmeinek csökkentéséről) (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 108/13. sz.)

Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (Törvény az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat egységeinek dolgozóiról) (a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 21/2016. sz.)







A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kotró Szimonetta

Tördelőszerkesztő: Bödecs László

ISBN 978-963-498-007-0

A kiadvány a „KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című projekt keretében készült el és jelent meg.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM