

SZEF — KÖNYVEK SOROZAT 7.

KONFERENCIA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS JÖVŐJÉRŐL

A magyar közszolgálati rendszer
modernizációjának irányai,
az európai modernizáció tapasztalatai

1999. április 16.

A 00 - 03379



SZEF KIADÓ BUDAPEST 1999.

A SZAKSZERVEZETEK EGYÜTTMŰKÖDÉSI FÓRUMA

(SZEF)

és a

FRIEDRICH EBERT ALAPÍTVÁNY (FES)

BUDAPESTI IRODÁJA

közös rendezésében

1999. április 16-án Budapesten

„A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai” címmel megtartott konferencia előadásai, hozzászólásai és a tárgykörhöz kapcsolódó tanulmány

A SZAKSZERVEZETEK EGYÜTTMŰKÖDÉSI FÓRUMA

köszönetet mond

**a KÖZSZOLGÁLATI SZAKSZERVEZETEK
EURÓPAI SZÖVETSÉGÉNEK**

a tanulmány rendelkezésre bocsátásáért valamint

a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának és

a Friedrich Ebert Alapítványnak

a támogatásért, amellyel a kiadvány megjelentetését lehetővé tették

Szerkesztő: dr. Kiss Sándor

ISBN 963 85491 9 X

Kiadja: a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEF)

Felelős kiadó: dr. Szabó Endre, a SZEF elnöke

Sorozatszerkesztő: Szathmári Gábor

Előszó

„A Nemzeti Közigazgatásokat Európa minden országában modernizálják, bár e folyamat az egyes államokban egészen eltérő módon és más-más sebességgel halad előre. A modernizációs törekvésekben megnyilvánuló hasonlóságok és különbségek egyaránt azoknak a kényszereknek a kifejeződései, amelyek a reformtörekvések hátterében állnak.”

(Idézet a közölt tanulmányból: 1.a pont, első bekezdés)

A konferencia a közszolgálat modernizációjának hazai és európai uniós céljaival, a reformfolyamat tapasztalataival; a nemzeti közigazgatás helyzetével, valamint a modernizáció és a foglalkoztatás összefüggéseivel kívánt foglalkozni. Ezt nagy mértékben elősegítette, hogy a konferencia résztvevői megismerhették az Európai Unió országairól készített — a konferencián nagy elismerést kiváltó — összegezést, valamint a magyar kormányzati elgondolásokat, a téma tudományos-szakmai elemzését és a külföldi, valamint a hazai szakszervezetek vonatkozó álláspontját.

Ez a konferencia a magyar közszolgálat modernizációjában érdekeltet közötti párbeszéd kezdetének is tekinthető, amely a remények szerint folytatódik és ennek egyik eredményeként a közszolgálat személyi állománya és a munkavállalói érdekképviselőik nemcsak a döntések alanyai lesznek, hanem a döntéshozók tevékeny részeseivé is válnak. Ezzel a reform szakmai-társadalmi támogatottsága szélesebbé válik, továbbá a képzett, tapasztalt köztisztviselők, közalkalmazottak véleményének meghallgatásával hatalmas szellemi erőforrások segíthetik a reformfolyamatot, a cél jobb meghatározását és mind eredményesebb teljesítését.

Köszönjük a konferencia résztvevőinek, a kormány és a külföldi szakszervezetek képviselőinek, az előadóknak és a hozzászólóknak, hogy gondolataikkal, véleményükkel hozzájárultak a konferencia céljainak — párbeszéd a magyar közszolgálat jelenéről és jövőkéپرől — megvalósulásához.

Ez a tanácskozás is bizonyította, hogy a közszolgálat személyi állománya és a szakszervezetek tevékeny részesei kívánnak lenni a reformfolyamatnak.

Mindezek érdekében folytatni kívánjuk az eszmecserét, hogy a mind nagyobb társadalmi-szakmai kihívásokra a közszolgálat egésze eredményesen tudjon reagálni.

Ezen kiadvánnyal is elő szeretnénk segíteni a szakszervezetek és a kormányzat közötti, illetve a közszolgáltatón belüli szakmai érdemi vitákat, a közjót szolgáló döntéseket. A kiadványt ezért nemcsak a közszolgálati szakszervezetnek, a köztisztviselők karnak szánjuk, hanem tisztelettel figyelmébe ajánljuk az állami-politikai döntéshozóknak is.

Köszönettel vesszük, ha ezen tanácskozás anyagához észrevétel, vélemény érkezik, hogy szándékaink szerint a későbbiekben a közszolgáltatásról rendezendő vitákban azt fel tudjuk használni, arra reagálhassunk.

Ennek lehetőségét — és a legszélesebb körű nyilvánosságot — biztosítjuk azzal is, hogy a konferencia anyaga megtalálható az internet-hálózaton (<http://szef.westel.hu/hogytov/modernfr.htm>), amely a közölt tanulmányhoz kapcsolódó esettanulmányokat is tartalmazza:

1. A belga gépjármű-engedélyezési hivatal átszervezése.
2. Minőségfejlesztés versenykörnyezetben a dán közigazgatás szervezeti átalakítása és átszervezése példáján.
3. A rugalmas munkaidő holland koncepciója.
4. Szakképzés és személyügyi menedzsment a francia közigazgatás modernizálásának példáján.
5. Esettanulmány: a svéd adóhivatal átszervezése.
6. Emberi erőforrás menedzsment és munkaügyi kapcsolatok a Nemzeti Közigazgatás szervezeti átalakítása és átszervezése során az Egyesült Királyságban, különös tekintettel a munkaközvetítőkre.

Budapest, 1999. május

Tisztelettel

a konferencia szervezői

Tartalomjegyzék

I. Megnyitók	6
Dr. Szabó Endre	6
Rainer Girndt	10
II. Előadások:	11
1. Dr. Stumpf István	11
Kérdések, vélemények, megjegyzések	17
Válasz	20
2. Brendan Martin	23
3. Holger Unland	29
4. Dr. Lőrincz Lajos	32
5. Owen Davies	37
6. Dr. Kiss Sándor	40
III. Dr. Szabó Endre zárszava	51
IV. Tanulmány: A Nemzeti közigazgatások modernizációja és a szociális párbeszéd Európában	53

A KONFERENCIA ELŐADÓI

Dr. Szabó Endre, a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEFE) elnöke

Rainer Girndt, a Friedrich Ebert Alapítvány Közép-kelet-európai Régiója vezető tanácsadója

Dr. Stumpf István, Miniszterelnöki Hivatal, miniszter

Brendan Martin, Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége (EPSU), tudományos kutató

Holger Unland, a Német Közszolgálati Szakszervezetek (ÖTV) szövetségi köztisztviselői titkára

Dr. Lőrincz Lajos, a Magyar Tudományos Akadémia tagja, főiskolai tanszékvezető

Owen Davies, az Angol Közszolgálati Szakszervezetek Szövetségének (UNISON) képviselője

Dr. Kiss Sándor, a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete (MKKSZ) elnöke, nyugalmazott főiskolai tanszékvezető

I.

MEGNYITÓK

Dr. Szabó Endrének, a SZEFE elnökének megnyitó beszéde

Tisztelt konferencia! Hölgyeim és uraim!

Tisztelettel köszöntöm a főhatóságok, a közigazgatási hivatalok, az önkormányzati szövetségek és az önkormányzatok vezető munkatársait, képviselőit, a Magyar Közigazgatási Kar és más szakmai szervezetek jelenlévő vezetőit, a társ-szakszervezeti konföderációk és közszolgálati szakszervezetek képviselőit, a Magyar Szakszervezetek Európai Integrációs Bizottsága (MSZEIB) képviselőit, a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEFE) tagszakszervezeteinek vezetőit és munkatársait, a média képviselőit, köszönve érdeklődésüket.

Külön tisztelettel köszöntöm körünkben *dr. Stumpf István* miniszter urat, a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjét, *Rainer Girndt* kollégát, a Friedrich Ebert Alapítvány (FES) közép-kelet-európai Régiójának vezető tanácsadóját. Barátsággal köszöntöm külföldi kollégáinkat: *Brendan Martin* tudományos kutatót, a konferencián résztvevők rendelkezésére bocsátott tanulmány egyik szerzőjét, a Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetségének képviselőjét, *Holger Unland* kollégát, a Német Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége, az ÖTV köztisztviselői titkárát, a Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége nemzeti közigazgatási állandó bizottságának tagját, *Owen Davies* kollégát, az angol közszolgálati szakszervezet, az UNISON képviselőjét. Köszöntöm magyar előadóinkat: *dr. Lőrincz Lajos* akadémikust és *dr. Kiss Sándor* nyugalmazott tanszékvezetőt, a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezetének (MKKSZ) elnökét.

Szeretnék köszönetet mondani a Külügyminisztériumnak, a Friedrich Ebert Alapítványnak és a MSZEIB-nek azért a támogatásért, amelyet konferenciánk megrendezéséhez nyújtottak.

Mai konferenciánk folytatása annak a szakmai programsorozatunknak, amelynek keretében már néhány eszmecsere rendeztünk, többek között a szakszervezetek szerepéről a közszolgálat átalakításában, a globalizáció közszolgálati hatásairól, valamint — a Magyar Közigazgatási Karral közösen — az egységes közszolgálati törvény előkészítésével összefüggő koncepcionális kérdésekről.

Mi motiválja a SZEFE-t az ilyen jellegű szakmai programok kezdeményezésében?

Egyfelől az a felismerés, hogy azok a globális méretű kihívások, amelyek a közszolgálati intézményrendszerek átalakítását célozzák, s amelyek hatásai mind az állampolgárok életviszonyaira, mind a közzféra munkavállalóira nézve konzekvenciákkal, nem egyszer fenyege-

tő veszélyekkel is együtt járnak Európa és a világ számos országában, Magyarországon is mindinkább érezhetőek.

Másfelől az a meggyőződés, hogy a munkavállalók, a szakszervezetek nem vállalhatják magukra a külső szemlélő szerepkörét a közszolgálatok modernizációs folyamatában, nem nézhetik passzív módon ezt a folyamatot. Ki kell formálnunk egy olyan nemzeti és nemzetközi stratégiát, amely képessé tehet bennünket arra, hogy konstruktív javaslatokkal, esetenként alternatívák felkínálásával vehessünk részt a közszolgálat átalakításának progressziójában. Ugyanakkor felvehessük a harcot az emberek életminőségét, a közszolgálat munkavállalóinak helyzetét indokolatlanul veszélyeztető hatásokkal szemben. Mindehhez szükség van a különböző országok gyakorlatának és tapasztalatainak megismerésére, s közülük a hasznos és eredményes megoldások hazai figyelembevételére, s a „más kárán tanul az okos”-tanács alapján a rossz lépések lehetséges elkerülésére.

Ebbéli tájékozódásunkat jól segítheti az a tanulmány, amely számos ország közigazgatása modernizációjának irányaiival, tapasztalataival ismerteti meg bennünket, s amit a résztvevők rendelkezésére bocsátottunk. Tapasztalataink gazdagításában és a kitekintés horizontjának bővítésében bizonyára segítségünkre lesznek külföldi barátaink is, akik konferenciánkat jelenlétükkel megtisztelték.

Mai tanácskozásunk közelebbi, azt is mondhatnám aktuálpolitikai indoklásául szolgál

- *egyrészt* az a körülmény, hogy a kormány intenzíven folytatni kívánja az államháztartás reformját, az állami újraelosztás arányának csökkentését, s ennek fontos elemeként a közszolgálati intézményrendszer általános léptékű átalakítását,
- *másrészt* az a határozott igény és szándék, hogy a SZEF és általában a közszolgálati szakszervezetek aktív részesei lehessenek annak az előkészítő munkának, amely a magyar közszolgálat átalakítását, s különösen a közszolgálat munkavállalóinak jövőbeni helyzetét érinti.

A szakszervezetek részvételét álláspontunk szerint indokolja

- a szociális párbeszéd európai követelményrendszere, ami csatlakozásunk egyik fontos feltétele is, továbbá
- az az európai tapasztalat, hogy a különböző lépések ott voltak eredményesek, ahol azok kidolgozásába bevonták, s ezzel motiválták is az érintetteket és az érdekképviselőket,
- s nem utolsósorban indokolja részvételünket az a feltételezésünk, hogy a kormány kész és optimálisan képes lesz döntéseiben integrálni az érdekeltet és az érintettek véleményét, javaslatait.

Ismert, hogy Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően is történtek kísérletek a közszolgálatok reformjára, különösen a közigazgatás modernizálására. Az 1990-es évet követően ezek a szándékok felerősödtek, s különböző lépésekre is sor került.

Ha ezt a folyamatot minősíteni akarjuk, azt mondhatjuk, hogy

- döntően, sőt majdhogynem kizárólagosan pénzügy-politikai, sőt aktuális költségvetési kényszerek vezérelték,
- a sokoldalú szakmai megalapozás hiányzott, vagy mellőzték azt,
- a társadalmi hatások előzetes vizsgálata elmaradt,
- mindezekből következően az eddigi reformkísérletek sokkal inkább nevezhetők improvizációk gyűjteményének — nem egy esetben elvetélt és kárt okozó kísérletnek —, mint valóságos és hasznos jobbitásnak.

Ez az alapvető oka, hogy a SZEF sok esetben határozottan fellépett a különböző szándékokkal, vagy intézkedésekkel szemben. Itt is szeretném megerősíteni, nem vagyunk reformellenesek, nem vonjuk kétségbe a változások szükségességét a közszférában.

Szilárd meggyőződésünk azonban, hogy

- az állami szerepváltás folyamatának tervezésénél, a közszolgáltatások reformterveinél nem hagyhatók figyelmen kívül az ország jelenlegi társadalmi, gazdasági és életszínvonalbeli feltételei,
- felelősségteljesen válaszolnunk kell arra, meddig terjed az állam felelőssége állampolgáraival szemben. Más megközelítésben: mi lehet a helyes arány az állam közszolgáltatási kötelezettsége és az egyének öngondoskodó vállalása között, az életszínvonal mai paramétereit szem előtt tartva,
- azt is sokoldalúan vizsgálunk kell, hogy összeegyeztethető-e, s ha igen, milyen területeken és mértékben a humán közszolgáltatások jellegével a piacosítás. Elfogulatlanul mérlegelni kell, hogy vajon racionálisabban, gazdaságosabban és színvonalasabban működtethető-e a magánkézből, vagy közszolgáltatásokon kívüli egyéb formákban a jelenleg költségvetésből fenntartott intézmények,
- nem térhetünk ki az elől sem, hogy gondosan mérlegeljük, lehet-e, szabad-e a reálszféra és a közszféra, főként a humán közszféra rendszereinek működésében analógiáknak helyt adni.
- végül, de számunkra rendkívül fontos témaként említem a közszféra munkavállalóinak jövőjével, életpálya-rendszerével, egzisztenciális biztonságérzetével, anyagi-kereseti konfúzióinak alakulásával összefüggő kérdést.

Az elmúlt évek történései, a lebegtetett és folytonos „reform”-fenyegetések, a fűnyíróelvi létszámcsoökkentések, a zuhanásszerű reálérték-vesztés a keresetekben, az idej illetményalapbefagyasztás a közszféra munkavállalói számára nem pusztán életviszonyaikban váltottak ki sok esetben létfenntartási gondokat, hanem emberi tartásukat, hivatástudatukat és morális értékrendjüket is próbára tették.

Az említett néhány kérdés önmagában is ráirányítja a figyelmet arra, hogy a közszolgálat jövője nem szektorális jellegű ügy, hanem társadalompolitikai kérdés.

Bízom abban, hogy a kormány kellő affinitást mutat a partnerségre, az együttműködésre a szakszervezetekkel, s a közszféra reformjának előkészítését olyan kérdéskörnek tekinti, ami a

szakszervezetekre is tartozó ügy. Erre utaló kedvező jelzésként értékeljük Stumpf miniszter úr jelenlétét, s azt, hogy bevezető előadásra is vállalkozott.

Abban a reményben nyitom meg mai tanácskozásunkat, hogy eszmecserénk jól szolgálja majd közös céljainkat, erősíti kapcsolatainkat és együttműködésünket. Köszönöm figyelmüket.

**Rainer Girndtnek, a Friedrich Ebert Alapítvány (FES)
Közép-kelet-európai Régiója vezető tanácsadójának köszöntője**

Tisztelt Szabó Endre! Hölgyeim és Uraim! Kedves Kollégánők és Kollégák!

Tanácskozásuk fontos társadalompolitikai témát tűzött napirendjére. De nemcsak a témája miatt, hanem szakszervezeti szempontból is igen fontosnak tartom ezt a konferenciát. Ez a mostani eszmecsere ugyanis arra példa, hogy a szakszervezeteknek miként kell beavatkozniuk olyan kérdésekbe, amelyek túlmutatnak a szűken vett érdekképviselési ügyeken, a szakszervezetekre osztott szokványos feladatokon. A szakszervezeteknek nem csak az a feladatuk, hogy tagjaik és általában a munkavállalók közvetlen anyagi érdekeit képviseljék — noha ezek nagyon fontos, sőt a legfontosabb ügyek —, hanem foglalkozniuk kell a munka keretfeltételeivel is. Véleményt kell mondaniuk az ilyen jellegű kérdésekről, és be is kell avatkozniuk ezek alakításába.

Mindezt az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben szemlélve igen nagy esélyt látok arra, hogy a szakszervezetek észrevehetővé váljanak, szerepvállalókként vegyenek részt a csatlakozni szándékozó országok társadalmi folyamataiban, afféle közügyvédi szerepkört töltsenek be egyes, a társadalomra hatást gyakorló ügyekben.

A közszolgálat korszerűsítését igen fontos ügynek tartom. Ez a téma természetesen összefügg a gazdasági kérdésekkel, amelyek szintén kapcsolatban vannak az EU-csatlakozás kérdéskörével, de benyomásom szerint a közszolgálat modernizációja olykor háttérbe szorul, a gazdasági ügyek mögé sorolódik, ha a csatlakozás feltételeiről esik szó. Pedig ez — a közszolgálat korszerűsítése — fontos, nem elhanyagolható ügy. A jó közszolgálat ugyanis a csatlakozás és a működőképes EU-tagság egyik pillére.

Ezért vettünk készséggel és örömmel részt a mai rendezvény megszervezésében. Mint már többször utaltam rá, a SZEFG igen szerény, amikor a velünk szembeni elvárásait fogalmazza meg. Örültem, hogy hozzánk fordultak és nagyszerűnek tartom azt is, hogy ez a jelentős tanulmány elkészült, s rövid idő alatt sikerült magyarra fordítani, hozzáférhetővé tenni sokak, köztük a SZEFG tagszervezetei számára és szélesebb körben is. Öröömre szolgál, hogy nem egyedül a FES támogatja a konferencia megrendezését, hanem olyan fontos intézmény is, mint a magyar Külügyminisztérium. Meggyőződésem szerint ez jó példa arra, hogy a szociális párbeszéd ebben az országban is fejlődhet, és reméljük, hogy Magyarország hamarosan ebben a tekintetben is Európa élvonalába kerül.

A Friedrich Ebert Alapítvány nevében barátsággal köszöntöm a konferencia minden résztvevőjét, eredményes, jó tanácskozást kívánok valamennyiüknek.

2.

ELŐADÁSOK

Dr. Stumpf István:

A kormány közszolgálat-politikai elgondolásai és tervei

Nemcsak politikusként, hanem szakemberként is üdvözlöm ezt a konferenciát, amely a közszolgálatról szerte a világon folyó vitához magas színvonalú szakmai tanulmánnyal járult hozzá. Ez a tanulmány jól szolgálja azt, hogy valóságos szakmai kérdések mentén vitassuk meg a magyar közigazgatás, a magyar közszolgálat előtt álló kihívásokat. Gratulálok a tanulmány elkészítőinek, és üdvözlöm a szakszervezeteknek azt a kezdeményezését, hogy a maguk részéről konferencia szervezésével intellektuális értelemben járulnak hozzá a magyar közszolgáltatásig, a magyar közigazgatás jövőjével kapcsolatos tisztázó vitákhoz.

Az elmúlt tíz-tizenöt év a magyar közigazgatás és a magyar közszolgáltatás szempontjából két szakaszra osztható. Az első szakasz az államszocialista rendszerből a parlamentáris demokráciára való áttérés időszaka. Mindenképpen elismeréssel kell adózni a közalkalmazottnak, köztisztviselőnek, mert a maguk teljesítményével hozzájárultak ahhoz, hogy viszonylag konfliktusmentesen, nagyobb társadalmi katalizmák nélkül történt meg az áttérés az egyik rendszerről a másikra. Ez a magyar közigazgatási rendszer nagyfokú alkalmazkodóképességét mutatja. Minden bizonnyal azt is mutatja, hogy 1989 előtt a közigazgatásban kiépültek azok a képességek, amelyek segítségével alkalmazkodni tud a külső környezethez, adaptálni képes a nagy politikai változásokat is.

A magyar közigazgatásról készült számos vizsgálat egyike szerint a magyar közigazgatásban foglalkoztatottak átlagos életkora 44 év. Ez a 44 éves átlagos életkor azt is jelzi, hogy a közigazgatásban dolgozók jelentős része még a korábbi felsőoktatási rendszerben szerezte tudását, s a nyelvi-informatikai képzettsége lényegesen gyengébb, mint az új generációké.

Tudjuk azt is, hogy a közigazgatás rendkívül kemény, sok tekintetben konzervatív struktúra, egyik napról a másikra nagyon nehezen lehet változtatásokat keresztülvinni benne. Eközben kialakult — nem kis politikai csatározások mentén — a többpárti politikai intézményrendszer, sok esetben semmibe véve, hogy a közigazgatás nem a politikai zsákmányrendszer bázisa és terepe. A politika olykor mélyen belenyúlt magába a közigazgatásba is, igen elbizonytalanítva az ott foglalkoztatottakat, egyáltalában nem felelve meg azoknak az elveknek, amelyek az európai közigazgatással szemben elvárandók.

Amikor átléptünk a magyar közigazgatás és közszolgálat rendszerváltás utáni fejlődésének második szakaszába, akkor egyszerre két kihívással kell szembenéznünk. Az egyik, hogy meg kell felelnünk az Európai Unióban elfogadott jogszabályoknak. Zajlik a különböző közigazgatási területek átvilágítása. Ennek első eredményei szerint az átvilágítottak nem vizsgálnak rosszul.

A másik fontos kihívás, hogy rendkívüli mértékben *megváltozott a külső környezet*. Ez azt igényli a magyar közigazgatástól is, hogy *a hagyományosan előírás-vezérelt bürokráciáról áttérjünk az eredményorientált közszolgálati menedzsment irányába*. Ennek fontosságát kiemeli a konferencia témájaként szolgáló tanulmány.

Egyszerre kell megfelelnünk ennek a kettős kihívásnak. Könnyen elképzelhető, hogy azok a képességek, amelyek az egyik rendszerről a másikra áttérés idején jól használhatók voltak, ha nem fejlesztjük őket, nem szerzünk új ismereteket, nem lesznek elegendőek az új kihívásokhoz történő megfeleléshez.

Súlyos nyomás nehezedik mindenhol a közigazgatásra, az állami költségvetésre. A tanulmány ezzel is részletesen foglalkozik. Csökkentünk az állami kiadásokat, mérsékeljük a közkiadásokat — hangzik a nemzeti kormányok pénzügyminisztereinek igénye. Ebben az ügyben az utóbbi időben csekély elmozdulás érzékelhető a nagy nemzetközi pénzügyi intézményeknél, például a Világbanknál is. A közkiadások és az újraelosztási arányok csökkentési követelményével szemben egy felelős nemzeti kormánynak nagyon határozott és világos magatartást kell tanúsítania. Negyven év állampárti rendszere után — egy olyan korszak után, amelyben az államhoz, mint a polgárokkal, az állampolgárokkal szembeni szolgáltató intézményként megjelenő institúcióhoz nagyon erős illúziók, várakozások és konkrét elvárások fűződtek — *az állam hanyatt-homlok nem menekülhet el azon funkciók ellátása elől, amelyeket korábban betöltött*. Ez különösen igaz a kelet-európai régióra. Tehát ha szükséges az állam visszavonulása, vagy kivonulása bizonyos területekről, akkor ennek a kivonulásnak szervezettnek, világosan végiggondoltnak kell lennie, és az állami szerep újragondolása következtében egy új állami szerepvállalással összefüggően kialakított államfelfogás jegyében kell történnie.

Az elmúlt évi választások után a magyar kormány, a polgári koalíció elkötelezte magát egy olyan államfelfogás mellett, amely *az esélyteremtő állam* szimbólumával ragadható leginkább. Vagyis az állam akkor szolgálja helyesen és jól a polgárok érdekeit, ha hozzásegíti őket ahhoz, hogy mindenki a maga tehetsége, a maga eltökéltsége révén próbáljon érvényesülni a társadalomban, illetve erejéhez képest megpróbálja csökkenteni azt a szakadékot, amely a rendszerváltás következtében a társadalom alsóbb és felsőbb rétegei között létrejött. Ez azt jelenti, hogy *az államnak van szociális felelőssége*.

Az állam csak végiggondolt, jól szervezett átalakítás mentén vonulhat ki bizonyos funkciókból. Sőt, az államnak — épp az esélyteremtés jegyében — támogatnia kell azokat a rétegeket, amelyek maguk is szeretnék megakadályozni saját lecsúszásukat. Nővelni kell a közép- és felső rétegeket erősíteni kell azt az esélyt, hogy a magyar társadalomban dominánsan a középosztály legyen a társadalom tartópillére és gerince. Ugyanakkor nem lehet megelégedni teljes egészében a leszakadókrol sem. De nyilvánvaló, hogy az állam ezt szolgáló eszközei korlátozottak, ezért más gazdasági szereplők felelősségvállalása, a civil szervezetek jelenléte is nélkülözhetetlen ebben a szférában.

Egy ország, egy nemzet alkalmazkodóképességét nagy mértékben befolyásolja, hogy a legfontosabb szereplők — az állam, a gazdasági szervezetek, a korporatív szervezetek, a civil

szervezetek — milyen mértékben képesek egymással párbeszédet folytatni, s milyen mértékben képesek mozgósítani a társadalomban rejlő energiákat, erőforrásokat. Ez az ország akkor lesz versenyképes, ha az összes szereplő mindent megtesz annak érdekében, hogy világosan körülhatárolt felelősségi körben mozgósítsa a társadalomban meglévő gazdasági és intellektuális erőforrásokat.

Úgy gondolom, hogy a 2000. év költségvetésének előkészítése komoly viták közepette fog lezajlani. *A kormánynak eltökélt szándéka, hogy ha — elsősorban fiskális és külső nyomás okán — szükséges bizonyos területekről visszavonulni, létszámokat csökkenteni, azt semmilyen tekintetben nem a fűnyíró-elv alapján, hanem közösen végiggondolt és újraalkotott funkciók mentén próbálja megtenni*. De erre csak akkor van esély, ha léteznek kidolgozott programok, amelyek az állam új szerepvállalásával kapcsolatban tényleges célszerű programként jelennek meg.

Ezért azoknak az embereknek, akik a közigazgatásban, a közszolgálatban dolgoznak — így a szakszervezeteknek is — *amellett, hogy funkciójukból következően természetesen védik a munkavállalók béréredekét, szakmai tekintetben részt kell vállalniuk a különböző programok kidolgozásában*. Ez lehet ugyanis intellektuálisan és politikailag is az a versenyképes eszköz, amely a mindenkorai pénzügyi, költségvetési egyensúly logikájával szemben olyan társadalompolitikai gondolkodásmódot jelenít meg, amelyet az esélyteremtő államnak minden esetben képviselnie kell.

Hogy ne legyen több vita, szeretném világossá tenni: a költségvetési fűnyíró-elv az elmúlt nyolc évben azért tudott érvényesülni, mert állandóan válságfenyegetésekben gondolkodott. El tudta hitetni azt, hogy ha nem csökkentünk létszámot, ha nem mérsékeljük a közkiadásokat, akkor összeomlik az ország, válság lesz, pénzügyi egyensúlyhiány következik be, elpártoznak tőlünk a hitelezők és a befektetők. Ezzel szemben csak olyan társadalompolitikai gondolkodásmód versenyképes, amely az infrastruktúra fejlesztésére, a vállalkozások támogatására, az egészségügyi reformjára, az oktatás társadalmi mobilitást erősítő szerepére helyezi a hangsúlyt, és konkrét programokkal áll elő, benne a vidékfejlesztés általános kifejezésétől egészen a nagyon konkrét részterületeket érintő reformokig.

A kormánynak nagyon jelentős része — ezt Önök is tudják — azon dolgozik, hogy ilyen programok elkészüljenek, s meg tudják vívni a maguk ütköztetett a költségvetési vitában. Nem csupán általános konfrontatív magatartással, nem csak bizonyos létszámeredek és béralkuk ügyében megfogalmazott követelésekkel lehet tehát szemben állni egy ilyen logikával, hanem kidolgozott szakmai programokkal is.

Ugyanakkor az is világos, hogy *a mostani közigazgatási szervezetben is jelentős átalakításokra van szükség*. Az nem elegendő, ha átalakítjuk a központi közigazgatás szervezetét, a kormányprogramnak megfelelően jelezve, hogy hol akarunk prioritásokat érvényesíteni. Alapvetően át kell tekintünk, hogy miként működik ez a közigazgatás. Ebből a szempontból fontos végiggondolni, hogy az államigazgatási feladatok közül melyek azok, amelyek nem feltétlenül központi szinten oldhatók meg, mit lehet decentralizálni a feladatok közül akár a kiépült regionális intézményekhez, akár az alacsonyabb szintű önkormányzatokhoz. Tovább-

ra is szükség van arra, hogy a feladatok többsége közel kerüljön a polgárokhoz, az ügyfelekhez, azokhoz a szintekhez, ahol ezeket a feladatokat meg kell oldani. Ez egy régóta zajló dekoncentrációs folyamat.

Az első nyolc-kilenc hónap tapasztalatai azt mutatják, hogy számos területen ott is állami beavatkozás van, ahol erre nincsen szükség, ott is közigazgatási eszközöket alkalmaznak, ahol ez nem indokolt. Végig kell gondolni, hogy mely területeken szükséges a kormányzati eszközök fenntartása. Tovább kell tehát folytatni a deregulációs folyamatot. Meg kell tisztítani a mai jogszabály-tengert azoktól az ellentmondásoktól, amelyek sok esetben az államigazgatási szerveket is ellentmondásos cselekvésre készítik.

Ahol lehetséges, erősíteni kell a köz- és magánszféra együttműködését, létre kell hozni azokat az intézményeket, amelyek Nyugat-Európában igen kitűnően működnek: az úgynevezett „public-private-partnership”-et. Ezekben — az intézmények jellegének megfelelően — egyszerűen lehet érvényesíteni a kormányzati és az üzleti logikát.

Alapvető célunk az, hogy polgárokat szolgáló közigazgatást építsünk ki. Nagyon fontosnak tartjuk, hogy technikai értelemben a központi és a területi közigazgatásban mindinkább elterjedjen az egyajtós ügyfélszolgálati rendszer, ahol egyetlen helyiségben el lehet intézni az összes első fokú hatósági ügyet. Az ehhez szükséges közigazgatási információk hálóját fejlesztését megkezdjük. Ennek egyik első eleme az okmány-irodák felállítása. Ez összefügg azzal, hogy Magyarországon számos olyan kistérségi, területi, önkormányzati és részben regionális szintű önkormányzati intézmény van, amelyek között összhangot kell teremteni.

Ennek nagyon fontos eleme az a területfejlesztési reform, amely a régiók irányába törekszik fejleszteni a magyar közigazgatást. Szeretném jelezni, hogy természetesen komoly ellenállás van a hagyományos közigazgatási térszerkezet megváltoztatásával kapcsolatban. A megyék ragaszkodnak a maguk tradicionálisan őrzött jogaikhoz. De ahhoz, hogy Magyarország megfeleljen az Európai Unió követelményeinek, fogadni tudja azokat a támogatásokat és segélyeket, amelyek részben az uniós csatlakozásra felkészülésünket segítik, nélkülözhetetlen a regionális reform minél előbbi végrehajtása.

Szeretnénk felülvizsgálni az államigazgatási eljárási törvényt is. Az új szabályozásban az átlátható, gyors és szakszerű eljárásoknak megfelelő jogorvoslati rendszert szeretnénk látni, továbbá ezt azzal akarjuk párosítani, hogy a jogszabályokat megsértőkkel szemben a közigazgatás időben és különösebb eljárási procedúrák nélkül megfelelő szankciókat tudjon érvényesíteni.

Fejleszteni kell a közigazgatásban a polgárok és a közigazgatás együttműködését. Ezt azonban csak úgy tehetjük, ha növeljük az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Azt gondolom, hogy azok az alapelvek, amelyek az európai közigazgatást jellemzik, a magyar közigazgatás számára is nagyon fontos irányadó alapelvek. Miről van szó?

Megbízhatóság és kiszámíthatóság. Nyitottság és áttekinthetőség. A harmadik alapelv az elszámoltathatóság, ilyen értelemben a felelősségre vonhatóság, vagy a felelősség egyér-

telmű érvényesíthetősége. Hatékonyság és eredményesség. Végül, de nem utolsó sorban meg kell említenem, hogy mindenütt alapvető szakmai követelmény és elv a pártatlanság és a szakmai függetlenség.

Úgy gondolom, hogy ezek az alapelvek a szakszervezetek cselekvésének is nagyon fontos iránytűi. Az a törekvésünk tehát, hogy olyan rendszert hozzunk létre a közigazgatásban, amely garantálja a szakmai színvonalat és a folyamatosságot, amely hozzájárul a szakmai tisztesség és számonkérés normáinak érvényesüléséhez is, és a közigazgatást megbízható, kiszámítható rendszerben tartja fenn függetlenül attól, hogy éppen milyen kormány kerül hatalomra.

A közszféra — ne legyenek illúzióink — az elkövetkező időben sem számíthat jelentős forrásbővülésre. Azért nem számíthat, mert súlyos nyomás nehezedik egy gazdaságilag olyan nyitott országra, mint amilyen Magyarország is. Nem kívánok gazdaságpolitikai elemzésekre bocsátkozni arról, hogy milyen mértékben függünk azon multinacionális vállalatok exporttevékenységétől, amelyek a magyar export jelentős részét adják, s milyen mértékben vagyunk kiszolgáltatottak a globalizálódó piacnak. Még egyszer szeretném hangsúlyozni, hogy éppen ezen körülményekre tekintettel egy nemzeti kormány felelőssége megteremteni a közszférának a megfelelő támogatást, úgy átalakítva a közigazgatás rendszerét, hogy az a normális működés, a polgárok szolgálata érdekében fenn tudja tartani szociális funkcióit.

Rövid távon tudomásul kell vennünk, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott dinamikus, növekvő követelmények a munkakörülményeknek csak kismértékű változtatásával és a fizetések lassú növekedésével járnak együtt. Ez az a minimum, amit a kormány ígérni tud. Minden ennél több eredmény azoktól a belső reformoktól is függ, amelyeket a közigazgatásnak mindenképpen végre kell hajtania.

Szeretnénk, ha a társadalmi elismertség növekedéséhez olyan köztisztviselői életpálya járulna hozzá, amely mégiscsak vonzóvá teszi a fiatal korosztályok számára is ezt a területet. Soha nem várható, hogy a piaci szféráéval versenyképes legyen a közszférában dolgozók fizetése. Ha viszont az üzleti szférával nagyon szoros kapcsolatot kiépítő, azzal versenyképes ágazatként kezeljük a közszférát, akkor az itt dolgozók jövedelmét és a számukra fontos juttatási rendszereket is garantálni kell, életpályájukat kiszámíthatóvá kell tenni, és olyan előnyöket kell nyújtani nekik, amelyek vonzóvá teszik ezt a pályát.

Ezt célozza, hogy a kormány létrehozta azt a *tárcaközi bizottságot*, amelyet a Belügyminisztérium politikai államtitkára vezet, s amely több feladata között — azon túl, hogy áttekinti a közszférát érintő szabályozást — kidolgozza a köztisztviselői életpálya meghatározó elemeit is. Ebben a munkában számítunk a szakszervezetek és a szakmai közösségek részvételére is. A bizottság a közeljövőben elkészíti a közszféráról szóló első jelentéstervezetét és reméljük, hogy a kormány — a nemzetközi tapasztalatokat is felhasználva mihamarabb meg tudja tárgyalni a tárcaközi bizottság eddigi tevékenységét.

A köztisztviselők szerepe csak akkor érvényesülhet, ha a minőségi működés követelményéhez teljesítményelvű ösztönző rendszert is párosítunk. Szeretnénk, ha a szervezeten belül elvégzett munka, annak értékelése, valamint a teljesítményen alapuló előmeneteli és javadalmazási

vezetési rendszer egységes szemléletű lenne. Ennek érdekében — elsőként a Miniszterelnöki Hivatalban — elkezdjük a szervezeten belül végzett munka értékelését.

Ez olyan teljesítmény-értékelési rendszer, amelynek az a célja, hogy az adott szervezeti egységek vezetőinek pontos képük legyen az irányításuk alatt működő személyek és szervezeti egységek feladatairól, hogy a beosztottak képzettségüknek megfelelő munkakörben dolgozzanak, és hogy a felső vezetés megtalálja azokat az erős és javítást igénylő gyenge pontokat, amelyek révén a szervezetek működésének hatékonysága növelhető. Egyeszerre szeretnénk tehát *teljesítményen alapuló előremeneteli rendszert* — ez tartalmazza a személyek minősítése alapján történő előlépést és azt, hogy milyen vezetői feladatok ruházhatók az illető személyekre — és *teljesítményen alapuló javadalmazási rendszert*, amely csak abban az esetben működhet, ha a teljesítmény-értékelés módszere egyértelmű és elfogadott a köztisztviselők körében, és a kiemelkedő teljesítményt honorálja a rendszer.

A köztisztviselői életpályához tartozik számos más tényező. Ilyen például az *önkéntes nyugdíjpénztári befizetési konstrukció* bevezetése. Arra gondolunk, hogy a költségvetés vállalhatná a tagdíj meghatározott mértékét.

Elképzelhető lenne *önálló önkéntes kölcsönös egészségbiztosítási pénztár* létrehozása kifejezetten a közszféra számára. Egy ilyen pénztár tagjai csak köztisztviselők, közalkalmazottak és a családtagjaik lehetnének. A pénztár szolgáltatásai között meghatározott egészségügyi többszolgáltatások, az egészségi állapot romlásával összefüggő pénzbeli ellátások, valamint rekreációs szolgáltatások nyújtása lehetne. Az önkéntes egészségpénztárban a közszolgálati dolgozók tagdíjat fizetnének, amely két részből — egy mindenki számára azonos összegű és egy a jövedelemtől függő részből — állna, s ezt kiegészítené a költségvetés.

A köztisztviselői életpálya másik eleme lehet az *egységes üdültetési konstrukció* kidolgozása. Ez azt jelentené, hogy a köztisztviselők a megadott kormányzati üdülők közül választhatnának, kedvező díjfizetési feltételekkel.

Fontos eleme ennek az életpálynak a *továbbképzési rendszer* kialakítása és fejlesztése a köztisztviselők számára. Ez éves és középtávú képzési tervek alapján folyó képzéssel segíthetné, hogy a köztisztviselők alkalmazkodni tudjanak a hatékony közszolgáltatás és az Európai Unióhoz csatlakozás követelményeihez. Szeretnénk nyelvi, számítástechnikai és informatikai képzést is biztosítani a köztisztviselők számára.

Bizonyosak vagyunk abban, hogy a korrupció elleni fellépés érdekében ki kell dolgozni a *köztisztviselők etikai kódexét*, és ki kell alakítani az ennek érvényesítéséhez szükséges intézményrendszert.

Számos eleme van tehát annak a köztisztviselői életpálynak, amely valamelyest biztonságot, kiszámíthatóságot és átláthatóságot, karrierpályát biztosít a köztisztviselők számára. Láthatóan nem pusztán, és nem csak az illetményrendszeren és a bérrendszeren nyugszik ez az általunk elképzelt köztisztviselői életpálya, hanem egy olyan változtatáson, amely vonzóvá teszi ezt a munkát. Tudom és biztos vagyok benne, hogy ezek a lépések nem elégítik ki azokat

az igényeket, amelyek ma a köztisztviselői, közalkalmazotti rétegben megfogalmazódnak. Számos kérdés ma még nyitott. Szükség van mindenféle tudásra és szakmai tapasztalatra, amely ennek a rendszernek a megújítását olyan mértékben segíti elő, hogy az hozzájárulhasson a hatékony és versenyképes közigazgatás megteremtéséhez.

Ehhez kérem a szakszervezetek és a szakmai fórumok segítségét. Reményem szerint ez a konferencia számos adalékkal tud szolgálni ahhoz, hogy Magyarországon hatékony *közigazgatási reform* és *köztisztviselői életpálya-reform* indulhasson el. Ezek a folyamatok segítik azt is, hogy a köztisztviselői kar minél sikeresebben helytálljon az Európai Unióhoz csatlakozás feladatainak ellátásában.

Köszönöm a figyelmüket.

Kérdések, vélemények, megjegyzések

Apró Antal Zoltán, az MKKSZ Országos Választmányának tagja a regionális közigazgatás jövőjével kapcsolatos konkrét elképzelésekről kért bővebb tájékoztatást Stumpf Istvántól. A decentralizáció és a dekoncentráció folyamata ugyanis — mondta a felszólaló — összefüggésben van a kialakítandó régiók közigazgatási funkcióival.

Vereczkei Mihály monoki jegyző, az MKKSZ Jegyzői Tagozatának elnökségi tagja a közigazgatásban dolgozók béren kívüli juttatásainak jövőjéről kérdezte a minisztert, arról, hogy az önkormányzati köztisztviselőkre is vonatkoznak-e az ezzel kapcsolatos kormányzati elképzelések, mert a közigazgatásnak minél alsóbb szintjén dolgozik egy köztisztviselő, munkájában annál nagyobb hányad a kötelező állami, államigazgatási feladat.

A kérdező véleménye szerint kifejezetten eklektikus a közigazgatásban dolgozó szakemberek képzése és továbbképzése. Egyfajta rablógazdálkodás folyik ezen a területen. Határozott előrelépésre lenne szükség. A helyi közigazgatásban — de másutt is — a köztisztviselők nagymértékben az önképzésre és csak az egyéni igényességükre vannak utalva, ha magasabb szinten kívánják ellátni a jogalkotási dőmping miatt egyre növekvő feladataikat.

A másik gond, hogy miközben az önkormányzatok általában, de a kistélepközségeken működők különösen súlyos anyagi gondokkal küzdenek, folyamatos pazarlásra is kényszerül a közigazgatás. Az informatikai eszközök felhasználása, igénybevétele nélkül bizonyos területeken ma már nem lehet dolgozni, hiszen az államnak adandó adatszolgáltatásokhoz, a központi nyilvántartásokhoz elengedhetetlen a számítástechnika. Ugyanakkor a különböző szervek részére kötelezően teljesítendő jelentések más-más technikával, egymással nem kompatibilis szoftveerekkel készülnek. Elég utalni a társadalombiztosítási és a pénzügyi információs jelentések eltérő technikájára, pedig ezek között egyértelmű az összefüggés. Pazarlás a hardverek sokfélesége is. Kérdés: lát-e a kormány előrelépési lehetősége e téren?

Dr. Fogarasi József, a Magyar Közigazgatási Kar (MKK) elnöke szerint Stumpf István előadásában olyan sok szép dolog hangzott el a köztisztviselői életről, hogy úgy tűnhet fel,

semmiféle ellentét nincs a kormányzat és a köztisztviselőket képviselő szakmai szervezetek között. Úgy gondolom — tette hozzá az MKK elnöke —, hogy a miniszter úr által felvázoltak inkább hosszabb, mint rövidebb időszakra szóló jövőkép elemei. Nagyon fontos lenne tudni, hogy milyen az időrendi tervezése ennek a jövőképeknek.

Dr. Szabó Endre a Stumpf István előadásában elhangzottakkal kapcsolatban megjegyezte: a szakszervezeti tisztségviselők számára biztató, hogy a miniszter igényli a szakszervezetek közreműködését a közszolgálat jövőjének kialakításában. Kérem miniszter urat — mondta a SZEFE elnöke —, találjunk majd lehetőséget arra, hogy a közeli jövőben szót váltsunk e közreműködés gyakorlati megoldásainak kérdéseiről, arról, hogy a szakszervezetek milyen módon kapcsolódhatnak be az említett bizottság irányításával folyó munkába.

A másik megjegyzésem: nem voltak szívdérítőek számunkra a miniszter úrnak azok a prognózisai, amelyek szerint a közszféra munkavállalóinak bére csak nagyon lassan javulhat. Az ilyen lassú javulás az egyén számára alig észrevehető, legfeljebb a Statisztikai Hivatal érzékeli. Ugyanakkor viszont figyelmet érdemlő, hogy a kormány a közszolgálatban dolgozók megbecsülését, életviszonyainak javítását nem pusztán a — különben kiemelkedően fontos szerepet betöltő — bérek útján törekszik előmozdítani, hanem olyan más rendszerek révén is, mint a munkajogi védelem, a stabilitás, a kiszámíthatóság, a nyugdíjjal és a szociális körülményekkel kapcsolatos elkezérlések. Azért is figyelemfelkeltő ezek a kormányzati tervek, mert a közszolgálati szakszervezetek elég hosszú ideje szorgalmazták a köztisztviselői életpályának ezt a komplex megközelítést. Úgy gondolom, hogy ha lesznek is vitáink — mert nyilvánvalóan lesznek, hiszen a kormány nem gondolhatja, hogy a bérek lassú emelkedését valamiféle hozsannával fogjuk üdvözlölni, vagy lelkesen egyetértünk a létszámcsoökkentésekkel — a közszféra munkavállalói helyzetének komplexebb módon történő megközelítése olyan kapaszkodókat teremthet, amelyek ügyében konstruktívan tudunk együttműködni. A szakszervezetek készek egy ilyen pozitív irányú konstruktív együttműködésre. Ha a kormány is fogadókész lesz erre és arra is, hogy javaslatainkat komolyan megfontolja, és el is fogadja azokban az ügyekben, amelyekben meggyőződik az érveink, akkor ez az együttműködés a köz számára is hasznos lesz, mert hiszen a közszférában dolgozó munkavállalóként a köz szolgálatában állunk.

Dr. Mizsey Ágota szociális munkás, az MKKSZ Országos Választmányának tagja felszólalásában elmondta: azért kért szót, mert az elhangzottak alapján a konferencia külföldi résztvevői azt gondolhatják, hogy Magyarországon alig van gond a közszférában, a közalkalmazottak megbecsülésében. Én viszont nem így érzem, — jelentette ki. Azt a réteget képviselem, amely kifejezetten becsapottnak érzi magát jelenleg. A FIDESZ ugyanis választási programjában meghirdette, hogy anyagi és erkölcsi vonatkozásban is helyreállítja a szociális munkások becsületét, azt hangoztatta, hogy a szociális munkások bére, élet-színvonala nem lehet alacsonyabb az általuk gondozottakénál. Ezzel szemben a szociális munkások átlagbére ma bruttó 30 ezer forint. Ezért a fizetésért kell helytállniuk a társadalom lelkiismeretéként. Azért tartottam szükségesnek ezt elmondani, hogy külföldi vendégeink is érezzék: nagyon sok probléma következménye az, hogy a szociális munkások egy hirtelen nyakukba szakadt tömeget kénytelenek gondozni. Átgondolatlan kormányzati lépések okozták ezt a helyzetet. Egyebek között az, hogy olyan nagyüzemeket is

privatizáltak, amelyeket nem lett volna szükséges. Számtalan munkanélkülivé lett gondozottunk kérdezi kollégáinktól, miért kellett privatizálni a mi gyárunkat, amikor az előző évben még nyereségesek voltunk?

Igaz ugyan, hogy a statisztikák szerint csökkent a befejezett öngyilkosságok száma, de tény, hogy az öngyilkossági kísérletek rohamosan szaporodtak. Hibás kormányzati lépések érhetőek tetten abban is, hogy a munkanélküliség emelkedésével, az álláshoz jutás kilátástalanságával párhuzamosan Magyarországon megnőtt az alkoholizmus, az ideg- és elmebetegség, a bűnözők száma, tehát terjed a deviancia. A szociális munkások naponta találkoznak ezekkel a jelenségekkel. Szétbomlott családban élők, veszélyeztetett gyerekeket, a társadalom peremére sodródott embereket kell gondozniuk, és lelkileg megnyugtathatniuk, miközben az ő megbecsülésük színvonalát a bruttó 30 ezer forintos fizetés jelzi.

Dr. Szikora Zsolt, a Jegyzők Országos Szövetségének (JOSZ) elnöke örömmel nyugtázta a miniszternek azokat a szavait, amelyek szerint nem zsákmányelvű, hanem karrierelvű közigazgatás kialakítására törekszik a kormány. A magyar jegyzői kar — lojalitásához illően — szívesen és készséggel felsorakozik ehhez. Szeretnénk azonban biztosak lenni abban — mondta —, hogy ez a karrierpálya időközben valóban nem válik valamelyik politikai párt zsákmányává. Jó lenne hinni, hogy a Stumpf miniszter úr által felvázolt elvek a napi gyakorlatban érvényesülnek majd. Ennek megvalósításához készek vagyunk érdemi együttműködésre. A közigazgatás valamennyi dolgozója, köztük a jegyzők közössége — ahogy a miniszter úr ígérte — készséggel felajánlja a maga szakmai tapasztalatait egy előre látható, kiszámítható közigazgatási reform megvalósításához. De ehhez szövegnek helyett világos koncepció mentén megvalósuló együttműködést igényel a szakma. A közigazgatás jelenlegi garbitúrája, ha valóban bevonják a munkálatokba és partnernek tekintik, képes arra, hogy végrehajtsa a reformot. Csak a feltételeket kell megteremteni ehhez, s világossá tenni a célokat. A magyar jegyzői kar, amely a rendszerváltás óta eltelt tíz év változásait tisztességgel leveleznyelte, ebben a munkában is kész becsülettel részt venni.

Dr. Frischmann Edgár nyugdíjas jogász, a Közfoglálási Szakszervezetek Szövetsége (KSZSZ) Nyugdíjas Tagozatának képviselője azt kérdezte dr. Stumpf Istvántól, elképzelhetőnek tartja-e, hogy még ebben az évben sor kerülhet azoknak a közfoglálási dolgozóknak a fizetésjavítására, akik az idén semmiféle béremelésben nem részesültek, sőt az adószabályok változása miatt a tavalyinál kevesebb lett a keresetük.

Dr. Novák Csilla, a Társadalombiztosítási Dolgozók Szakszervezetének (TBDSZ) elnöke, a Közfoglálási Szakszervezetek Szövetségének (KSZSZ) társelnöke, a Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum (KÉF) társelnöke egyetértését fejezte ki a miniszternek azzal a kijelentéssel kapcsolatban, hogy a közfoglálást, a köztisztviselői pályát vonzóvá kell tenni. Ellentmondást vélt azonban felfedezni a törekvés és a miniszter azon bejelentése között, hogy a közfoglálási pályát nemcsak az átlagos életkorúak, a 44 évesek számára, hanem az új belépők, az egyetemre lépők, főiskoláról kikerülő pályakezdekők számára is, akkor a közfoglálási jelentős támogatást kell kapnia a költségvetéstől.

Dr. Stumpf István
válasza a kérdésekre, véleményekre

Köszönöm szépen a kérdéseket.

Ami a közigazgatás regionalizációját illeti, ha általános irányelvet kell megjelölni, akkor a téma megközelítésének lényege abban foglalható össze, hogy *a központi közigazgatást szeretnénk megszabadítani minden olyan tevékenységtől, amit a legkevésbé tud hatékonyan elvégezni.* Ezeket a feladatokat kívánjuk áttenni a regionális és a területi szintekre.

Zajlik a minisztériumok átvilágítása, részben a referatúrák révén, részben pedig a Pénzügyminisztérium próbál információkat kérni a háttérintézményekről. Szeretnénk még a nyár előtt elkészíteni az eltelt egy év minisztériumonkénti értékelését, amelyben — az egyes miniszterek és a miniszterelnök közötti személyes konzultációval is — általunk összegzett tapasztalatokat a miniszter ütköztetheti a saját véleményével.

Az alsóbb szinteken nagy viták folynak arról, hogy az *önkormányzatoknál nincsenek-e túlságosan szétaprózva bizonyos funkciók, nem lehet-e egyes feladatokat a kistérséghez integrálni.* Ezzel kapcsolatban is készülnek előterjesztések. A Belügyminisztérium az önkormányzatok áttekintése révén készít javaslatot a lehetséges átalakításra.

Szeretnénk, ha a megyei közigazgatási hivatalok valóságos területi kormányzati szervként működnének. Az egyik alapvető probléma, hogy területi szinten is rendkívüli mértékben szét vannak aprózva még az azonos tárcához tartozó dekoncentrált intézmények is. Minimális célkitűzésünk ezek valamilyen integrálása, legalább azoknak a hivataloknak az összevonása, amelyek ugyanahhoz a minisztériumhoz tartoznak. Ennél sokkal átfogóbb célunk az, hogy valóságos területi kormányzati szervként tudjanak működni a megyei közigazgatási hivatalok, összekapcsolva ezt a kérdést a regionális fejlesztéssel. Ez ügyben még jelentős viták vannak. Számítunk a jegyzők, az önkormányzatokban dolgozó szakemberek tapasztalataira, javaslataira, hogy miként tudjuk áthidalni a megyék és a regionális központok közötti konfliktusokat. Ez nem pusztán székhely-probléma. Spontán módon már elindultak ugyanis bizonyos regionális szerveződések. Elég utalni a megyei egészségügyi pénztárakkal kapcsolatban felvetődött regionális szintű integrációra, vagy a regionális ifjúsági irodákra és más hasonló típusú szerveződésekre. Ezek között szeretnénk megszüntetni az egymással szemben ható folyamatokat.

Nagy viták folynak arról, hogy szabad-e egyáltalán a régió központjára koncentrálni, beszélhetünk-e társrégió-központokról. Az világosan látszik, hogy egyes városok alkalmasabbak mondjuk a kulturális, vagy a pénzügyi központ szerepére, más városok pedig a régió gazdasági fejlesztésének feladatait tudják sikeresebben ellátni. Az egyértelmű, hogy a kormány országos területfejlesztési koncepcióban megszabott tervezési-statisztikai régiók talaján áll. Ez a kiindulópontunk. Ehhez képest viták folyhatnak például a területi fejlesztési tanácsok, a regionális tanácsok funkciójáról, a kormányzati szervek és a civil partnerek képviseletéről. Ezek lényegében másodlagos kérdések.

Úgy látom, hogy régióügyekben nincs elegendő politikai konszenzus, de szakmai értelemben is viták folynak arról, hogy lehet-e radikális regionális átalakítást megvalósítani. S ez nem a hat vagy hét régió kérdése, sőt még az is felvetődött, hogy Írország mintájára legyen egyetlen régió az országból.

Van egy erős kényszer. Egyértelművé lehet tenni: *az európai integrációs tárgyalások és az egész integrációs folyamat elkerülhetetlenné teszi a regionális tervezést és a régiók működésének megkezdését.* Nincs lehetőség tovább vitára, mert minél tovább vitázunk, annál nagyobb lesz annak a veszélye, hogy lemaradunk a kohéziós és a strukturális alapok révén kínálgató lehetőségekről. Ebben a helyzetben azt a minimális konszenzust kell megkötni, ami létezik. Ez pedig jelen pillanatban a tervezési és statisztikai régiók ügyében van meg.

Teljesen jogos az a vélemény, hogy *eklektikusság tapasztalható a szakemberképzésben és az informatikai fejlesztésben.* Az összes kritika ellenére a Miniszterelnöki Hivatalnak egyebek között ebben is koordináló szerepet kell betöltenie. A képzésben együttműködve a Belügyminisztériummal és a Közigazgatási Intézettel az informatikai fejlesztés — részben a 2000-re készül — szükségessé teszi, hogy áttekintsük az egész közigazgatásban jelenleg meglévő állapotot. Ezt szeretnénk felhasználni arra is, hogy ezen a bázison elindulva *egyséesebb fejlesztési koncepciót* valósítsunk meg.

Az is világos — és teljesen jogos a felvetés —, hogy a 2000. évre áttérés dátumproblémája az önkormányzatokat találja a legnehezebb helyzetben. Megkülönböztetett felelősségük van tehát az önkormányzatok vezetőinek abban, hogy megelőzzék az ebből adódó gondokat. Ugyanakkor a kormányzatnak a költségvetési korlátok miatt központilag nem sikerült elkülöníteni egy olyan jelentős összeget, amelyből központi vezérlési programmal lehetne az esetleg várható ilyen problémákat megelőzni. Tehát az egyes ágazatoknak, az országos szervezeteknek, az önkormányzatok vezetőinek a felelőssége, hogy elsősorban a saját büdzséjükből gazdálkodják ki az ezzel kapcsolatos tennivalók anyagi fedezetét.

Túl szép lenne az a köztisztviselői éthosz, amit az előadásomban a távoli jövőről felvázoltam? Tudnék ennél sokkal szebbet is mondani. Én viszonylag mérsékelt és a megvalósítás esélyével kecsegtető programot vettem fel. Azt gondolom, egy politikai vezetőnek az is felelőssége, hogy ne menjen túl a reális lehetőségeken, és pillanatnyi népszerűség kedvéért ne ígérjen olyat, aminek a megvalósulására kevés esély van.

Már többször elmondtam: személyesen is elkötelezettje vagyok annak, hogy olyan köztisztviselői éthosz alakulhasson ki Magyarországon, amely világosan szabályozott minőségi szakmarendszer mellett korszerű közigazgatást jelenít meg. Jogos volt az a felvetés, hogy ebben jelentős szerepük van a béreknek. Úgy gondolom azonban, hogy számításba kell venni az életpályához párosuló egyéb jogosultságokat, javadalmazásokat, a világosan áttekinthető előmeneteli rendszert, az EU-ban kínált karrier lehetőségét is. Ez utóbírói nem beszéltem, de gondolom mindenki tudja, hogy az EU-ba történő belépésünk után nem kevés — ötszáznál több — közigazgatási szakembert igényel Magyarországtól az Európai Unió. Ezeket a szakembereket nem lehet az utcáról összeszedni. Ezek a köztisztviselők ma benne vannak, vagy 1-2 éven belül benne lesznek a magyar közigazgatásban. Másképpen nem is tudnának magyar tapasztalatokkal dolgozni az EU közigazgatásában.

Ez komoly — és új típusú — karrierpálya-lehetőséget kínál. Egyelőre viszonylag korlátozott számú szakembernek, de mindenképpen erősíti egy belső versenyszemléletet, és erősíti azt is, hogy a képzés — különösen a nyelvi, informatikai és kommunikációs képzés —, a menedzsment típusú szemlélet elkerülhetetlen a sikeres karrierpályához, akár az Európai Unió intézményeiben is. Meggyőződésem tehát, hogy ennek a karrierpálynak a lehetséges célpontjai között az eddiginél jóval sokszínűbb világ jelenik meg a köztisztviselők számára.

Nem említettem a karrierpálya egy, a javadalmazásokhoz párosuló fontos elemét. Gondolkodunk róla, de azért nem említettem, mert még nincs kidolgozott rendszere. Ez a lakáshoz jutás lehetőségének megkönnyítése. Ami természetesen nem azt jelenti, hogy Wekerle-telepeket fogunk építeni, és oda meghatározott szint fölötti köztisztviselők költözhetnek, de hasonló típusú elgondolások vannak az asztalon. Ezzel különösen a pályakezdő köztisztviselőknek tudnánk jelentős segítséget adni.

Komolyan úgy gondolom, hogy *a szakszervezeteken kívül a szakmai szervezetek gyakorlati részvételére is számítunk a közigazgatás jövőjének tervezési és előkészítési folyamatában*. Szabó Endre szavaira utalva a magam részéről mindent megteszek, hogy a közigazgatás reformkoncepcióját kidolgozó bizottság első jelentésének elkészülte után, vagy akár az első változat kormány elé terjesztése előtt — mivel vita kérdése, hogy mire van mandátuma a bizottságnak, mire nincs — minél előbb kapcsolódjanak be a munkálatokba azok a szervezetek, amelyek részvételére folyamatosan számítunk az új rendszer kidolgozásában. Nem gondolom, hogy az összes, nagyon kitűnő közigazgatási kutatási eredmény ellenére a helyben dolgozóknak, a szakmai szervezeteknek és a szakszervezeteknek ne lennének olyan tapasztalataik, amelyeket egyértelmű és világos szakmai párbeszéd után ne tudnánk használni.

Megértem a *szociális munkásokkal* kapcsolatos kritikát és kemény szavakat. Nyilvánvalóan a konferencián előadó külföldi partnereink is értették, hogy egyáltalán nem kedvező a szociális szférában foglalkoztatott közalkalmazottak helyzete. Nem választom azt az ócska felelet-lehetőséget, hogy ennek a kormánynak semmi köze a szocialista nagyzüzmek privatizálásához, és azt sem mondom, hogy az öngyilkosságot, a devianciát és az alkoholizmusba menekülést, a fiatalok drogfogyasztását egyik napról a másikra meg lehet állítani. Van minősített felelősségük a szociális munkásoknak, de abban is bizonyos vagyok, hogy általában a szociális munkásnak, mint foglalkozásnak a társadalmi elfogadottsága még nagyon a kezdeteknél jár. Szerepüket nem értékeli megfelelően. Ez az alulértékeltség nem pusztán a fizetésben fejeződik ki. Nem tudom, mit lehet tenni a bruttó 30 ezer forint megemlése ügyében. Pénzügyminisztériumi érdekre sem akarok hivatkozni, csak annyit tudok ígérni, hogy *a költségvetési szorítások ellenére — éppen az államnak a bevezetésben említett szociális felelőssége miatt —, összefogva az érintett miniszterekkel a lehetőségeinkhez képest megpróbáljuk bővíteni a mozgásteret*. Minden ennél konkrétabb dolog ebben a helyzetben túlzottan optimista ígélet lenne. Nem lesz ugyanis egyszerű a 2000. év költségvetésének megkonstruálása sem.

Zsákmányelvű közigazgatás helyett karrierelvű közigazgatás — ez nem egyszerűen a mindenkori politikai elit elemi kötelessége. A játszma téje ugyanis nem pusztán az, hogy éppen ki kerül hatalomba, hanem — különösen az EU-integráció után — az, hogy az országot milyen közigazgatási kar, milyen szakmai felkészültséggel, milyen tárgyalási stratégiával vezeti az

Európai Unió intézményrendszerébe. Ezt a garnitúrát nem lehet minden parlamenti választás után lecserélni. Sőt, úgy gondolom, hogy különösen az EU-integrációval foglalkozó — részben tárgyaló, részben a segélyek felhasználását intéző — köztisztviselők szerepét meg kell erősíteni. Valószínűleg a javadalmazásukat is jelentősen növelni kell azért, hogy megszerezhetők legyenek azok a szakemberek, akik egyebek között forrásszerzőkként is tudják az országot szolgálni. Ez nem leértékelése a többi köztisztviselőnek, csak bizonyos súlypontokra figyelniünk kell.

Számítok a jegyzői szakmai közvélemény tapasztalataira, véleményére és a közreműködésére is.

Szóvá tették, hogy *a közalkalmazottak több kategóriája az idén nem kapott fizetésemelést*. A Pénzügyminisztérium szerint a közfizetésben januárban 28,9 százalékkal emelkedett a bérkiáramlás, ami részben abból adódott — mondják az érintettek —, hogy a 13. havi fizetések januárra húzódtak át. Igyekeznék majd megnézni, hogy akkor miként alakultak a keresetek februárban, márciusban az előző év hasonló hónapjaihoz viszonyítva. Az önkormányzatok mostanában döntenek arról, hogy az elfogadott költségvetésük alapján kinek milyen fizetéseket adnak januárjig visszamenőleg. Úgy gondolom, április vége az a legutolsó időpont, amikor átfogó képet lehet szerezni arról, hogy valójában mi történt, milyen mértékű volt a béremelés a közfizetésben. Vagyis az igaz-e, amit Szabó Endréék kimutatása jelez, hogy 120 ezren semmiféle béremelést nem kaptak, vagy más a helyzet. Én is úgy vélem, hogy ne ezen a fórumon vitassuk meg a számokat. Érzékeltük már a korábbi tárgyalásokon is azt az igen elementális felháborodást és kritikát, ami a közalkalmazotti, köztisztviselői szféra felől jött. Ezért szeretnénk mi is tiszta képet kapni ahhoz, hogy megtaláljuk, milyen forrás létezik erre.

Arra a véleményre, amely szerint *ellentmondás látszik a vonzó közigazgatás megteremtésének szándéka és a pénzhiány között*, mert mitől lesz vonzó a közigazgatás, ha nincs rá pénz, azt válasszom: *lesz pénz, mert kell lennie erre a célra*. Valószínűleg nem annyi, mint amennyi megfelelően kompenzálná az elmúlt nyolc év veszteségeit, de éppen ezért szeretnénk komplex életpályarendszer megközelítésével valamelyest ellensúlyozni a nem kellően versenyképes fizetéseket. Így talán a biztonság kínálata, a tényleges szakmai karrierpálya lehetőségei révén mégiscsak megtartható a szakma vonzereje. Úgy gondolom, hogy ez mindannyiunk közvetlen érdeke.

Köszönöm, hogy meghallgattak.

Brendan Martin:

A közszeaktor modernizációja a partner megközelítése szempontjából

Előljáróban szeretném elmondani, milyen öröm számomra, hogy lehetőségem nyílik Önök előtt szólni. Az már elhangzott, hogy én az egyik szerzője vagyok annak a jelentésnek, amely az európai — elsősorban az EU-tagországokbeli — nemzeti közigazgatási rendszerek modernizációjával foglalkozik. Nagy örömmel láttam, hogy ezt lefordították magyarra, és kiosztották itt a résztvevők között. Ezért nem áll szándékomban megismételni mindazt, ami a jelentésben olvasható, hiszen csak pazarolnám vele a rendelkezésemre álló időt és lehetőséget. Azt is el kell mondanom, hogy a nemzeti közigazgatásokról szóló jelentés egy tanulmányosorozat része. Ezt a

sorozatát a Közszerző Szakszervezetek Európai Szövetsége adja közre, s ebben a munkában én is résztveszek. Van egy hasonló projekt, amely a helyi közszolgálatok modernizációjáról szól, s amely röviden leírja, elemzi elsősorban az EU-tagországok gyakorlatát, esettanulmányokat tartalmaz néhány kiválasztott önkormányzatról. Ez a már folyamatban lévő projekt nyolc ország esettanulmányát tartalmazza. Négy további országról is készült esettanulmány. Ezt a munkát én irányítottam. Ez a jelentés is hamarosan rendelkezésünkre fog állni. Az ebben a témakörben az utóbbi 7-8 évben nemzetközi szinten elvégzett munka döntő része remélhetően egy könyvben összegeződik majd. Úgy tervezzük, hogy ez a könyv ez év vége táján jelenik meg a Közszerző Szakszervezetek Nemzetközi Szövetsége támogatásával.

Mondanivalómat Stumpf miniszter úr kiváló és nagyon érdekes előadásához hasonlóan kezdem, a nemzeti és a helyi közigazgatási és közszolgálati szervezeteket a globális és a nemzeti közötti változások, a gazdasági kapcsolatok kontextusába helyezve. A Világbank egyik vezető tisztviselője a közelmúltban így nyilatkozott az államok szerepéről: „Bármilyen kis lépéseket teszünk a hatékonyabban működő állam irányába, azok még a legrosszabb helyzetekben is kedvező hatást gyakorolhatnak a szociális és a gazdasági viszonyokra. Megítélem szerint ahogy közeledünk a XXI. századhoz, az államok előtt az a kihívás áll, hogy mérsékeljék a piac dominanciáját. S ezt a kis lépések is szolgálhatják.”

Sokféleképpen lehet értelmezni ezt a gondolatot, de mindenképpen jelez valamit az, ha egy olyan intézmény, mint a Világbank, az állam szerepéről, a közszolgálati rendszerről szól, arról, hogy miként lehet az állam szerepét és a közszolgálati rendszer struktúráját, igazgatását, működését, korszerűsíteni, összhangba hozni talán új módon is. Ezt a korszerűsítést nyilvánvalóan az elmúlt évek keserű tapasztalatai is befolyásolják majd bizonyos mértékben. Nem áll szándékomban másoktól vett idézetek sorozatából felépíteni ezt az előadást, de még egy gondolatot idéznem kell, hogy hangsúlyozzam önk előtt is, milyen jelentős az elmúlt két évtized tapasztalata — különösen a nemzetközi intézmények szerepének tapasztalata — az állami intézmények, a nemzeti gazdaságok átalakításában. A legutóbbi tíz év főleg abból a szempontból ad értékes tapasztalatokat, hogy a nemzetközi intézmények milyen mértékben alakították át a piacokat, a közigazgatási szervezeteket az úgynevezett volt kommunista országokban. Ezeket a tapasztalatokat igen gyakran újraértékelik, méghozzá más-más módon.

Azt hiszem éppen ezért fontos, hogy idézzem még Geffri Saxt, a Harvard Egyetem közgazdaság professzorát, akit önk közül is sokan ismernek, hiszen rendkívül aktívan vett részt a világ e részének gazdasági és államigazgatási szerkezetének átalakításában. Ő elsősorban az oroszországi úgynevezett sokk-terápia alakítójaként, megtervezőjeként lett ismert. Sax professzor szavai rámutatnak, mennyire vízvázlatzóhoz érkezünk abban a tekintetben, hogy mit is jelent számunkra az állam.

Sax professzor a következőket mondta: a Nemzetközi Valutaalap és azok az intézmények, amelyeket koordinál — tehát a Világbank és a különböző regionális fejlesztési intézmények — technikai értelemben nem felelnek meg a kihívásnak, az IMF mégis túl jól szórakozik ahhoz, hogy a világ több mint 80 országában van jelen, egyfajta titkos intézményként megszervezve, titokban tartva projektjeit. Az IMF nem mértéktartó és elvesztette azt a ver-

senyképes nyomást, amellyel aktuális maradhat a tevékenysége. A pénzügyi politika eszköze volt ez, de nem ismerte fel, hogy megismételte a technikai hibákat, és ezzel a megosztottság veszélyét idézte elő.

Más helyen azt mondja Sax: egy mélyebb szinten a probléma megközelítésében is van gond. Amerika globális vezetést kívánt vállalni és olcsón akart ehhez a szerephez jutni. A saját jövőképét határozottan be akarta vezetni a volt kommunista országokban, tanácsokat adott azért, hogy leküzdjék az átalakulás akadályait. Ezen akadályok elhárításához a gazdag országoknak többet kellene tenniük a szegény országokért, hogy megvalósulhasson az egyetemes növekedés álma. Így az Egyesült Államoknak nem kellett volna finanszírozni az oroszországi békés rekonstrukciót, vagy az afrikai kétségbeesett elszegényedési folyamat megfékezését.

Amikor a fejlődő országok vezetői rámutatnak arra, hogy a fejlődés folyamata sokkal összetettebb és bonyolultabb, mint ahogy a professzor felvázolta, és hogy igen elmaradt technikai színvonalú gazdaságukat a pénzügyi áramlatok is destabilizálják, azt is hangsúlyozzák, hogy nagyobb megértésre van szükségük, a volt szovjet rendszer országai valós segítséget és nem rövidtávú hiteleket igényelnek. Az adósság enyhítésére tett lépések óta eltelt hét év után is további adósságokat halmoztak fel ezek az országok. Rendkívüli kihívások állnak a megosztott prosperitás előtt, hiszen a hitel ezzel megkérdőjeleződik. Az ingyenes amerikai vezetés elrendelése nagyon érdekes, hiszen ez azt jelenti, hogy a költségmentes közigazgatásra is mód lenne gazdasági-szociális területeken. A költségmentesség az Egyesült Államok szempontjából értendő. A költségmentes vezetés nemcsak a gazdaságpolitikát, nemcsak az állam változó szerepét befolyásolja, hanem egyéb területek is hatása van. Például katonapolitikai ügyekben is.

Nem az újdonsága miatt törekedtem ismertetni Sax professzor gondolatait, mert hiszen nem új tételtől van szó, hasonló megfigyeléseket többen mások is közreadtak az utóbbi tíz év folyamán, vagy azt megelőzően. Azért idéztem fel a professzor szavait, mert gondolatai jelzik, hogy intellektuális értelemben sokkal többet nyerhetünk nemzetközi szinten a neoliberálisizmussal. Mégis egyfajta vákuumban maradt a kommunizmus-projekt. Ha eltöröljük, elmossuk az állam dominanciáját a piac és az emberek felett — és ki mondja azt, hogy nem ez történik? —, ha eltűnik az a projekt, amelyben a piac dominál az állam és a termelő felett, akkor óriási esély nyílik előttünk arra, hogy egy új jellegű nemzetközi politikát alakítsunk ki és új módon közelítsük meg a gazdasági szerkezet átalakítását, az állam gazdasági szerepét.

Egy olyan harmadik utat, ideológiát kell jellemeznünk, amely egyaránt felváltja a piac állami dominanciáját, és azt a helyzetet is, amelyben a piac dominálja az államot és a társadalmat. Ha az állam dominálja a piacot, akkor annak az a következménye, hogy az állam uralma alá kerülnek az emberek, de ha a piac dominálja a társadalmat, akkor is rabszolgasorba jutnak az emberek. Tehát sem a piac, sem az állam nem szolgálja az embereket, mert mind a két esetben rabszolgává válnak. De ma rendelkezünk egy olyan vízióval, amely szerint más utat is lehetne találni. Olyan utat, amely során az állami szerkezet együttműködne a piaci szerkezettel. Ennek kialakítása nemzetközi együttműködéssel lenne lehetséges.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a legjobb kísérletek sem voltak minden szempontból gondmentesek. Volt törekvő politikusok, vezető kormánytisztviselők részéről arra, hogy elhitesék: csak fentről lehet megreformálni a gépezetet, s a közalkalmazottak dolga, hogy elfogadják azt, amit az állam mond nekik, alkalmazkodjanak a felülről jövő intenciókhoz. Az Egyesült Királyságban például ez már abszurd helyzethez vezetett. A miniszter akarta megmondani, hogy a tanárok mit csináljanak az osztályokban. Az ilyesfajta beavatkozás teljesen felesleges. A beavatkozás a mindennapi közalkalmazotti ügyekbe nemcsak az oktatásban, hanem más területeken is előfordult. A politikusok szereptévesztésben vannak. Olyan dolgokkal foglalkoznak, amikhez semmi közük. Éppen ezért szükséges meghatározni, hogy az államnak mi a viszonya a közalkalmazottakhoz. Egyebek között ezt jelentené a modernizáció. Nyilvánvaló, hogy a politikusok hozzák meg a törvényeket. De az általuk elfogadott törvényeknek mindenképpen tükrözniük kell azt, hogy közös érdekekről van szó. *Amellett, hogy elismerjük a politikusok jogosítványait, nem mondhatunk le arról a hatalmas szellemi erőforrásról sem, amely a tanult, tapasztalt köztisztviselők, közalkalmazottak véleményének meghallgatásában rejlik.* Nélkülük nem hozhatók olyan törvények, amelyeknek a végrehajtása majd rajtuk múlik. Szükség van a párbeszédre, ha modernizálni akarjuk a közszolgálatot. A korszerűsítések eddigi tapasztalatai jól jelzik, hogy csak akkor lehet sikeres a változtatás, ha mobilizáljuk a társadalom, legfőképpen az érintettek energiáját. De olyan politikai és gazdasági feltételek is szükségesek a közigazgatás korszerűsítéséhez, amelyek közepette a döntéshozók ösztönítik a közalkalmazottak, köztisztviselők szellemi energiáját.

Vannak hazugságok, vannak enyhített hazugságok, és vannak a különféle statisztikák, teljesítménymutatók. Mind a három esettel gyakran találkozhatunk. Számos országban ugyanis elmentmondanak egymásnak vagy nem egyértelműek, esetleg éppenséggel párhuzamosak a törvények és a közalkalmazottak tevékenységét szabályozó más rendelkezések. Az Egyesült Királyságban például hol így, hol úgy határozzák meg a közszolgálatban állókkal szembeni követelményeket, ezért gyakran elrejtve maradnak energiák. Az angol kórházaknak például az ágykihasználtságot kellett hatékonyabbá tenniük, el kellett érniük, hogy a betegek minél kevesebb időt töltsenek a kórházban. A statisztika szerint ezt el is érték a kórházak. A számok mögé nézve azonban kiderült, hogy hazug adatokat mutatott a statisztika. Sok esetben ugyanis egyszerűen az indokoltnál hamarabb hazaküldték a betegeket. Ez az eljárás igen megszépítette a statisztikát, a beteg állapota viszont nem javult, hanem romlott, vagy elhúzódtott az illető gyógyulása.

Ez is jelzi, hogy mindaz, amiről ma beszélünk, rendkívül összetett, technikai szempontból is bonyolult dolog. Néha előfordul, hogy a változtatást kimondó döntés előtt elfelejtjük tisztázni, milyen módszerekkel oldhatjuk meg a közben felvetődő problémákat. Politikai dimenzióról van tehát szó, amikor a sokoldalú és alapos mérlegelés szükségességéről beszélünk. Ha ez a politikai dimenzió hiányzik, akkor nem érhetünk el semmit. Meg kell találnunk tehát a megfelelő érintkezés csatornáit a politikai szféra és a hatalmas tapasztalatot, ismeretanyagot felhalmozó, az elgondolást végrehajtó szakmai, technokrata réteg között.

Nagyon sokan egyetértenek a közszolgálat reformjával, azzal, hogy kiszámíthatóbb, megbízhatóbb, átláthatóbb és hatékonyabb legyen, de az már egyáltalán nem egyértelmű, hogy ki-kiket ért ezeken a követelményeken. Éppen ezért a közszolgálat megreformálását azzal lenne

célszerű kezdeni, hogy ismerjük fel, vegyük számításba a lehetséges buktatókat, a nyilvánvaló számszágok veszélyét. Ajánlatos idejében megnézni, mit mutatnak ezzel kapcsolatban az OECD-országok tapasztalatai, hogyan látja ezeket a kérdéseket az európai közszolgálat menedzsmentje. Mindezt tanulmányozni szükséges, és csak ilyen körültekintő vizsgálódás után célszerű megfogalmazni a változtatás politikai igényeit.

Abból kell kiindulnunk, hogy megfelelően érdemes értékelnünk a közalkalmazottak, technokraták tapasztalatait, hiszen ők közvetlen módon érzékelik a valóságos helyzetet, pontosan tudják, mit lehet megvalósítani, mit lehet hasznosítani, a tényleges modernizáció céljai közül, hogyan lehet összeegyeztetni ezeket a célokat a politikai értékekkel. Például azzal a törekvéssel, hogy mindenkinek esélyegyenlőséget teremtsünk. A kiindulópont tehát az, hogy vissza kell térnünk alapvető érdekekhez. Például annak tisztázásához, hogy mire jó a közszolgálati rendszer, mire használhatjuk a gazdasági és szociális fejlődés érdekében.

Nincs elég idő a téma részletes kifejtésére, ezért csak annak hangsúlyozására szorítkozom, hogy *megnő a közszolgálati rendszer szerepe.* Én több ilyen szerepkört látok a gazdasági és szociális fejlődés vonatkozásában. Az első feladata, hogy *segítse a fenntartható gazdasági fejlődés megvalósítását.* Véleményem szerint amikor a közszolgálati rendszer reformjára gondolunk, akkor mindig a közszolgálat költségeire koncentrálnunk, és elfeledkezünk a rendszer gazdasági hasznáról. Pedig ez a haszon nyilvánvaló, és dokumentálva kimutatható is.

Nyilvánvalónak kell tekintenünk a közszolgálati rendszer *politikai szerepét.* A közszolgálat feladata: a gyakorlatban megvalósítani a politikai döntéseket és visszajelezni a politika számára a döntés megvalósításának eredményeit. A közszolgálat feladatainak van még egy sajátos aspektusa. Az Európai Unió számos jelentésében szerepel az *általános gazdasági szükségleteket kielégítő közszolgáltatások biztosításának funkciója.* A villanyáram, a víz, a gáz, a tömegközlekedés, az egészségügy, a közoktatás szolgáltatásainak megszervezése fontos közérdek.

A következő — részletezést nem igénylő — közszolgálati funkció a *szociális feladatok ellátása*, a társadalmi igazságosság, a társadalmi összetartozás érzésének támogatása. Lehetséges, hogy az elmúlt időszak folyamán ezek a szociális jellegű feladatok túlságosan kiemelt hangsúlyt kaptak a közszolgálatban és nem néztük meg, hogy mennyire hatékonyak ezek a szolgáltatások.

A közszféra feladatkörébe tartoznak a *foglalkoztatással kapcsolatos funkciók.* Mindig meglepődök, milyen gyakran taglalják a szakirodalomban: a közszolgálat egyik fő problémája az, hogy túl sokan dolgoznak ebben a szférában. Például az Európai Unió közigazgatásában is. A foglalkoztatás megélhetési biztonságot teremt, a szegénység elkerülésének lehetőségét jelenti az ember számára. Természetes, hogy ha túlságosan sok embert foglalkoztatunk kevés feladattal, az jókora összegbe kerül. De maga a foglalkoztatás gazdaságilag értékes dolog. Ez önmagában is lényeges szempont. Érdekes volt olvasni EU-jelentéseket, amelyekben az állt, hogy az európai gazdaság modernizációja szempontjából 17 pontot állapítottak meg által kapcsolatban, hogy növelni kell a foglalkoztatást és ebből a 17-ből 14 a közszolgálati rendszerre vonatkozott.

Végül nem feledkezhettünk meg a közszolgálat *környezetvédelmi* feladatairól. A környezetvédelem nem csak a már bekövetkezett károk valamikénti felszámolását jelenti, hanem azt is — sőt elsősorban azt —, hogy megelőzzük a jövőben esetleg előforduló környezeti károsodásokat.

Úgy vélem, hogy amikor a közszolgálati rendszer jövőjéről beszélünk, akkor ezekhez az elvekhez kell visszatérnünk. Nem csak az fontos, hogy elmondjuk, mit kell elvégeznie a közszolgálati rendszernek. A hogyan, vagyis a módszert is definiálnunk kell, meg kell jelölni a modernizálás lehetséges módját is. Ha például megfelelkezünk a közszolgálat foglalkoztatásban betöltött szerepéről, akkor lemondunk a közszolgálati modernizációs folyamat nagyon fontos részéről.

Néhány példát szeretnék még megemlíteni. A közszolgálati rendszer korszerűsítését nem csak az általános funkciókkal — tehát a gazdasági és szociális feladatok előmozdításával — összefüggésben közelíthetjük meg, hanem a *közszolgálati rendszer éthoszá*t érintve is. A stockholmi közszolgáltatások például bemutatták, hogy a gazdasági és szociális célokat nagyon hatékonyan el lehet érni úgy is, hogy saját munkavállalóikat alkalmazták annak kiderítésére, hol van gazdasági nyereség, hol tapasztalható pazarlás, hol nem működnek megfelelően bizonyos rendszerek, mit kell javítani, és ki-kik miként mobilizálhatja saját lappangó tudását.

Számomra ebben a példában figyelmet keltő az, hogy egyidejűleg három cél is elérhető az alkalmazásával, méghozzá három olyan cél, amelyeket a közszolgálat korszerűsítési folyamatában többek elég gyakran egymással összeegyeztethetetlennek találnak. Ez a modell elérte azt, hogy egyfelől javult a szervezet pénzügyi hatékonysága, másfelől jobb lett a szolgáltatások minősége. A stockholmi közszolgáltató szervezet nemcsak elérte, hanem meg is haladja mind a régióbeli, mind az európai minőségi normákat. Harmadrészt pedig ezt a két dolgot — a pénzügyi hatékonyság javítását és a szolgáltatások minőségének emelését — úgy érte el, hogy közben garantálta a foglalkoztatás biztonságát, és a dolgozók számára kielégítő munkafeltételeket is. A foglalkoztatás biztonságán nem csupán a munkahely biztonsága értendő, hiszen a korszerűsítési javaslatok megvalósítása esetén kell munkahelyek összevonását, egyes dolgozók máshova helyezését igényelte. Mindez azért volt lehetséges, mert a munkavállalók résztvettek a változtatások folyamatában és a szervezet megfelelő ösztönzőket alkalmazott azért, hogy a dolgozók érezzék: tudásukat, tapasztalataikat, energiájukat nem ellenükre kívánják kihasználni.

Az egyre többször előforduló hasonló esetek azt demonstrálják, hogy a *közalkalmazottak tudásának és tapasztalatainak mobilizálása a közszolgálat reformfolyamatában nem csak elvi szempontok miatt fontos, hanem azért is, mert így sokkal jobb és célirányosabb eredmények érhetők el.*

Annak érdekében, hogy megfelelő feltételeket teremtsünk a reformfolyamat ilyen megközelítéséhez, idejében létre kell hoznunk a munkaügyi kapcsolatok hatékony gépezetét. A legjobban eredményeket akkor várhatjuk, ha a munkavállalók bevonjuk a közszolgálati reform folyamatába. Ezt azokban az országokban, önkormányzatokban értük el, ahol elfogadták, hogy a *szakszervezetek és az általuk képviselt dolgozók nem pusztán legitim funkciót töltenek be, hanem értékes szerepük is van a reformfolyamatban.*

Az ilyen környezet, az ilyen légkör természetesen nem automatikusan alakul ki. Az egyesült államokbeli Indianapolisban az új polgármester mindent privatizálni akart. A polgárok azt mondták, hogy ez az elképzelés nem kivitelezhető, nem működőképes. A politikus kezdetben nem törődött ezekkel a fenntartásokkal. A szakszervezeteknek a hagyományos szervezeti, szervezkedési erejüket kellett mozgósítaniuk, a munkavállalókat kellett mobilizálniuk ahhoz, hogy meggyőzzék a polgármestert, aki végül is azt mondta: na jó, ülünk le, beszéljük meg a dolgot. A győzelemhez azonban a szakszervezeteknek valami érdekes, innovatív ajánlással kellett előállniuk. Szerencsére volt is ilyen mondanivalójuk. Ennek eredményeként Indianapolisban átalakultak a munkajogi kapcsolatok. A szolgáltatók szándékolt privatizációja végül elmaradt, s olyan helyzetet sikerült kialakítani, amely mindenkinek megfelelt. A szolgáltatások javultak, a közkiadások mérséklődtek, a politikusok elérték a céljukat, a szakszervezetek megvédték a munkahelyeket, a foglalkoztatás minőségét.

Van tehát példa arra, hogy a reformfolyamat során felszínre kerülő különböző érdekek kiegyenlítődjenek.

Holger Unland:

A közszolgálat korszerűsítésének németországi tapasztalatai

A közszolgálat korszerűsítésének németországi tapasztalatairól szeretnék beszámolni önöknek, közelebbről a német közszolgálatot jellemző két struktúráról. A Német Szövetségi Köztársaság demokratikus szövetségi állam, amelyben háromlépcsős a közigazgatás: szövetségi, tartományi és helyi szintű.

A szövetségi szint teljes körű intézményrendszerrel rendelkezik. A tartományoknak önálló törvényalkotási joguk van. Az alsó szintet a települési önkormányzatok alkotják. Tulajdonképpen már kialakult egy negyedik szint is, az európai uniós intézmények szintje. Szakszervezeti szempontból ez utóbbival kapcsolatban mindenképpen aktívra kell válnunk annak érdekében, hogy az Európai Unió intézményrendszerében is megfelelően képviseljük a munkavállalókat. Reinhard May, a közszolgálati szakszervezetek európai vezetője levelet írt Gerhard Schröder kancellárnak, s ebben arra szólította fel, hogy a német EU-elnökséget használják ki a közszolgálati szektor zöld könyvének kidolgozására, s tájékoztassa, hogy a gazdaságos és polgárhözeli közszolgálat megteremtését segítő minőségi követelményeket kívánunk összeállítani Európa-szerte. Ezen kívül szeretnék olyan párbeszédet kialakítani a szociális partnerek — a munkavállalók és a munkaadók — között, amely segítené az európai szintű keretfeltételek kialakítását a közszolgálat egységes fejlődéséhez.

A német közszolgálati rendszer hármas felosztásából adódóan nem beszélünk általában a közigazgatás modernizálásáról, és olyan receptünk sincs, amelyet valamennyi igazgatási szint egységiesen alkalmazhatna. Lényegesen különbségek vannak ugyanis a szövetségi, a tartományi és a települési szint között. Két módszert alkalmaznak leggyakrabban. Modell-egyezményeket, megállapodásokat dolgoznak ki, és egy idő után megvizsgálják, hogy a modell működőképes-e. Tulajdonképpen elsősorban települési szinten alkalmazzák az első struktúrát, a második struktúra már csak történelmileg magyarázható, de alkotmányjogilag szabályozott a

közzolgáltatás megosztása közalkalmazottakra és köztisztviselőkre. Tulajdonképpen meglepődve hallottam Stumpf miniszter úr szavait arról, hogy ezt a német köztisztviselői modellt szeretnék alkalmazni Magyarországon. Őszintén szólva nem sok sikerrel járt az ÖTV-nek az a kísérlete, hogy egységesítsék a köztisztviselői személyzeti struktúrát. Sikertelenül azonban elérnünk a köztisztviselők anyagi helyzetét rendező tarifarendszer szabályozását. Gyakorlatilag különböző területekre kiterjesztettük a tarifarendszert, de a státusz és a szociális biztonság tekintetében maradtak különbözőségek is. Az állami vezetők az *oszd meg és uralkodj* elve alapján igyekeznek alkalmazni ezeket a szabályokat.

A közigazgatás korszerűsítése kapcsán tulajdonképpen a számok háborújáról beszélhetünk. A közalkalmazottak és a köztisztviselők számát sok országban mindenféle differenciálás nélkül túlságosan magasnak tartják. Éppen ezért az európai szakszervezetek számára fontos, hogy beszéljünk a közös problémamegoldásokról. Ebből a szempontból kiemelt jelentőségű ez a mostani tanácskozás.

A kapitalizmus létrejötté óta újra és újra vita folyik a piacorientált és az államorientált szabályozási elemek alkalmazásáról. A piacorientált szemlélet mindig szembeesztette az erős központosítással, de ez sem vált be egészen, mert a szociális biztonság elemei nem eléggé fejlődtek ki. Ez a manchester-kapitalizmus létrejöttéhez vezetett, s az államok elkezdtek magukra vállalni bizonyos szociális szabályozási feladatokat is. Időközben az NSZK-ban is újra felvetődött az a kérdés, hogy az állam vagy a piac a jobb szervező modell. Ez a dilemma különösen 1982 óta erősödött fel, amikor bizonyos fajta államellenes és szakszervezet-ellenes megfontolások is megjelentek a politikusok körében. Tapasztalataink, vizsgálódásaink azt mutatják, hogy általában csak a piacot előtérbe helyezni nem célravezető, az utóbbi időben az állami szerepvállalás több területen előnyösebb lett volna.

Nem olyan egyszerű azonban meghatározni a piaci és az állami szerep közötti helyes arányt. Ha ugyanis az egyiket túlságosan előnyben részesítjük, az sohasem lehet végleges, hiszen különböző esetekben ez más-más hatásokkal járhat, és a közszolgáltatással szembeni társadalmi követelmények is erőteljesen változnak. Kérdés, hogy a szakszervezetek mennyire tudnak beleszólni az ilyen jellegű tendenciákba.

Az állam korszerűsítése, hatékonyságának növelése, a szolgáltatások javítása már régóta a belpolitikai viták középpontjában áll. A karcú állam jelszava tulajdonképpen szinonimája egy olyan reformpraxisnak, amely az állami tevékenység folyamatos visszaszorítását jelenti. A német közszolgáltatásban 1992 és 1997 között több mint 600 ezer munkahely szűnt meg a takarékoskodás jelszavával.

Nemcsak a költségvetési válság miatt kell átalakítani a közszolgáltatás állami feladatait, nemcsak ezért van szükség reformra, hanem az állami szerepvállalás visszaszorítása folyamatos, állandó feladat. Az állam takarékosabbá tételével kapcsolatos technikák és szervezeti feladatok állandósítása azonban a veszéllyel is jár, hogy szem elől tévesztjük a célt. Ha túlságosan rövidtávú megtakarításokra koncentrálnak az illetékesek, akkor a várt hatás elmarad. A közszolgáltatás korszerűsítése nem lehet jövőorientált, ha csak rövidtávú rentabilitási hatások érvényesülhetnek. Természetesen szükség van a költségtakarékos tevékenységre, de ezek a

megoldások hosszabb távon olykor igen drágák is lehetnek. A minőségi kritériumok figyelembevétele a reformok során sokkal inkább vezethet gazdaságosabb tevékenységhez, mint a csak pénzügyi szempontoknak alárendelt rövidtávú programok.

Egyébként a német szakszervezetek is felismerték, hogy szükség van a közszolgáltatás működésének racionálisabb megoldásaira. Egyes megtakarítási intézkedések indokai logikusak és elfogadhatóak. Mi sohasem állítottuk, hogy minden egyes munkahelyet bármi áron meg kell őrizni a közszolgáltatásban. Ahhoz viszont ragaszkodunk, hogy társadalombiztosítási szempontból megfelelően védeni kell ezeket a munkahelyeket. El kell tehát érünk, hogy a korszerűsítés ne csak üzemgazdasági ügy legyen sokak számára, hanem egyfajta belpolitikai kihívást is jelentsen a társadalomnak.

Az ÖTV nemcsak a konzervatív-liberális kormány megszűnése óta mutat aktivitást ebben a témakörben. Úgy látjuk azonban, hogy az új kormánnyal mindenképpen javítanunk kell a szövetségi szintű párbeszédet a közszolgáltatás jövőjéről. S erre meg is van a reális esélyünk. Megállapodásokat kell kötnünk a kormánnyal a hatékonyabb állam megteremtéséért. Mi tehát a *hatékonyabb* állam fogalmát használjuk, s nem pusztán a karcosabb állam kategóriájában gondolkodunk. 1998-ban az ÖTV kezdeményező lépéseket tett a közszolgáltatás jövőjével kapcsolatban. Ennek a lényege az az ajánlás volt, hogy a kormány igyekezzen jobban ösztönözni a közszférában dolgozókat a változtatások végrehajtására. Szakszervezetünk a közszolgáltatás valódi korszerűsítését szorgalmazza, azt, hogy ne pusztán a privatizációs deregulációra kerüljön sor, s a dolgozókat is igyekezzenek bevonni a döntésekbe. Az említett kezdeményezéssel szeretnénk igazolni, hogy képesek vagyunk együttműködni a kormánnyal a reformfolyamatban. Az is törekvésünk, hogy tartományi és települési szinten is polgárok közeli megoldásokat találjunk, s a változtatások járjanak együtt egy modern közszolgáltatás kialakulásával. A közszolgáltatás fejlesztését előmozdító támogatókat a tudományos alaputatásokat és a nemzetközi összehasonlító elemzéseket is. Ezzel azt szeretnénk elérni, hogy ne pusztán rövidtávú megoldásokról legyen szó, hanem sokkal inkább a végrehajtható reformok kerüljenek előtérbe.

Tisztelt hölgyeim és uraim! Kedves kollégák!

Meg kell állapítanunk, hogy néhány kivételtől eltekintve — mint amilyen például a közlekedési vagy a honvédelmi minisztérium — a német szövetségi közszolgáltatásban igen jelentős reformok szükségesek. Nemcsak olyan jellegű változtatásokról van szó, mint amelyekről Stumpf miniszter úr beszélt, hanem a politikai döntéshozók részéről is elengedhetetlen a reform igénylése. A politikusok ugyanis hajlamosak arra, hogy döntéseik során csak választási periódusokban gondolkozzanak. Az ÖTV és a Belügyminisztérium tárgyal a korszerűsítés új keretfeltételeiről. Ennek az a célja, hogy startjelzést adjunk a reformhoz, és bizonyos minimális alapvető követelményeket írjunk elő az új keretekhez.

Milyen követelményeket támasztanak a szakszervezetek a keret-megállapodással kapcsolatban? Álláspontunk szerint a *korszerűsítést tartós és hosszú távú folyamatként kell felfogni*. Azt kell célként megjelölni, hogy olyan szervezeti rendszer alakuljon ki, amely folyamatosan képes az optimális továbbfejlődésre. A reformfolyamatot az adott helyen foglalkoztatottak, a szakszervezetek és más szakmai érdekképviseltek részvételével kell kialakítani és végigvinni.

ni. *A korszerűsítés ugyanis csak konszenzussal, tehát megfelelő munkavállalói részvétellel valósítható meg. Az is követelmény, hogy a reform szociális szempontból elviselhető mértékű legyen.* Ebbe beleértjük a felmondási korlátokat és azt is, hogy a szerzett jogokat nem lehet megnyirbálni. Nem lehet ugyanis elvárni senkitől, hogy önként feladja a munkahelyét. Természetes követelmény, hogy *biztosítani kell a foglalkoztatottak szakmai fejlődését*, s ehhez megfelelő forrásokat szükséges rendelni. A szövetségi közigazgatásnak ugyanis rugalmasnak kell lennie, méghozzá úgy, hogy a munkavállalók maguk is rugalmas feladatköröket kapjanak. Ezzel megnövekszik a személyi mobilitás, senki nem kényszerül arra, hogy görcsösen ragaszkodjék az adott helyen betöltött státuszához. Ehhez meg kell teremteni a *folymatos továbbképzés* lehetőségét, s az oktatás tartalmát a megfelelő követelményekhez kell igazítani, főleg a menedzsment és a vezető köztisztviselők esetében. Az ÖTV álláspontja szerint a *privatizáció, a feladatok kiszervezése az állami kötelezettségek köréből munkavállalói szempontból nem előnyös.* Mi optimalizálni akarjuk a közszolgálatot.

Követelményeink között szerepel az is, hogy a korszerűsítési folyamatban kerüljön sor a köztisztviselői jog alapvető felülvizsgálatára, mert a jövőre nézve is meg akarjuk őrizni a köztisztviselőkkel kapcsolatos tárgyalási jogokat, s arra törekszünk, hogy megszerezzük a bértárgyalási jogosítványokat is.

Köszönöm figyelmüket.

Dr. Lőrincz Lajos:

Modernizációs kísérletezések tapasztalatai Magyarországon

1./ Tanácskozásunk témaköréből következők, hogy a **közigazgatás** modernizációjára vonatkozó kísérletezések hazai történetét és tapasztalatait szeretném vázlatosan bemutatni, s nem utalnék a társadalom általános megújításának a terveire, noha az előbbi terület nyilvánvalóan nem független az utóbbitól.

Előadásom az a kiválóan elkészített, s hasonló módon magyarra fordított összegező tanulmány inspirálta, amelyet tanácskozásunk résztvevői kézhez kaptak, s amelynek értéke között elsőként *információgazdagságát* emelném ki. Az Európai Unió tagországainak közigazgatásáról, felépítéséről, költségeiről, létszámáról, reformálásának eredményeiről és készülő terveiről, a köztisztviselők érdekérvényesítési lehetőségeiről, az érdekvédelem törekvéseiről kaphatunk egy helyre összegyűjtve tájékoztatást. Az elsődleges információnyújtás kiegészül a kötetben a folyamatok hozzáértő értelmezésével és értékelésével, így együttesen a kiadvány a közigazgatással foglalkozók számára a jövőben alig nélkülözhető forrássanyaggá válik.

Az a kép, amelyet a kiadvány alapján a közigazgatásról nyerünk a magyar közigazgatás fejlesztése szempontjából is rendkívül értékes tanulságokkal szolgál.

Meggyőződhetünk arról, hogy az EU tagországainak közigazgatása *sokszínű*. A sokszínűség mindenek előtt a közigazgatás eltérő felfogásában mutatkozik be. Beigazolódik, hogy jogállami, demokratikus, fejlett közigazgatás normáira nem szabad hivatkozni, valójában alig van

közös jellemző vonása a nyugat-európai közigazgatási rendszerek, helyénvalóbb német, francia, dán stb. közigazgatási megoldásokra utalni.

Nemcsak a tényállapotok eltérőek, hanem a reform irányai is, nem beszélve a tervbe vett eszközök köréről.

A kiadványból az is egyértelműen kitűnik, hogy a különbségek okai részben történeti, részben kulturális, gazdasági, politikai jellegűek, vagyis kontextusfüggőek. Ebből következően szívesen ellenállnak az egységesítési, illetve azonosítási törekvéseknek.

Igen érdekes a közös vonások megjelenítésének módja is, tulajdonképpen csak a hiányosságok közösségében társulnak a nemzeti bürokráciák: a működés rossz hatásfokában, a bürokratikus ügyintézés nehézkességében, az egyre növekvő kiadásokban. A javítás céljainak azonososságai is ebből a tényből fakadnak.

Végül arra az alig kétségbe vonható tanulságra hívnám fel a figyelmet, hogy más országok kísérletezéseinek megismerése nemcsak a kudarckor elkerülése miatt nélkülözhetetlen, hanem a hazai próbálkozás eszköztárának gazdagítása céljából is.

2./ Ahhoz, hogy a közigazgatás modernizálásának lehetőségét és szükségességét felismerjük, a nemzetközi tapasztalatok mellett, ismernünk kell a hazai törekvéseket is, méghozzá nem statikus, jelenidős vetületben, amint azt — érthetően — a tanulmány teszi, hanem dinamikus, fejlődésbeni, történeti vázolásban.

A magyar történeti fejlődés ábrázolását nem vállalom részleteiben, azért sem mert még a modernizálási tapasztalatok összegezésére sem jut elég idő, néhány elemére azonban nélkülözhetetlen utalni a tapasztalatok történeti hátterének megismerése miatt.

A történeti áttekintést annak a megállapításával kezdeném, hogy a magyar közigazgatás története tele van változtatási törekvésekkel, szinte nem lehet olyan esztendő találni, amelyben ne fogalmaztak volna meg erre irányuló programot. A változásra irányuló tervek elnevezése, célirányultsága korszakonként más és más, általában valamilyen más országban elért állapot hazai megvalósítására, vagy valamilyen elméleti modell gyakorlati kipróbálására irányulnak. A modern közigazgatás Magyarországon a törökök kiűzése után kezdődik, kialakítására Kollonics Lipót győri püspök dolgozott ki javaslatot, 1688-ban. A nagyigényű program a felszabadított magyar területeken az akkori időkben modernnek tekintett, a Habsburg birodalom osztrák-cseh részeiben jól funkcionáló közigazgatási rendet javasolta kiépíteni, mind az igazgatási-területi beosztás, mind az adórendszer, tűzrendészet, postaügy, szegényügy stb., stb. tekintetében. Ugyanebben az irányban helyezhetők el Mária Terézia, II. József reform-elképzelései a közszolgálat, az ügyintézési technika egységesítését illetően.

A reformországgyűlésektől kezdve modell-váltás megy végbe a magyar nemesség körében, amennyiben a francia és angol modell hazai átültetésével próbálják az osztrák hatásokat csökkenteni. A kiegyezés utáni számtalan reform-terv, hol a fejlettebb osztrák, porosz, német megoldásokra utal, hol az angol, francia példákra, ettől az időtől kezdve a hivataltal, azaz a kor-

mányzat által kidolgozott és támogatott és a tudományos, azaz egyetemi tanárok, közösségek által kidolgozott programok egyre élesebben elkülönülnek egymástól.

A harmincas évek nóvuma az amerikai megoldások példaként állítása — Magyar Zoltán munkásságában, húsz évvel később pedig újabb modellváltás: a Szovjetunió közigazgatása válik példaképpé. Ebben az időben a változás, először a magyar történelemben, keleti irányultságú lesz. S végül a kilencvenes évek elején a modernizációs irányú ismét nyugatra fordul, s azok az ideák vezérlik a közigazgatási reformtervek készítőit, amelyek a századforduló reformereit: jogállamiság, szabad verseny, demokratizmus.

3./ Melyek e részleteiben nem ismertetett reform-tervek, modernizálási törekvések tapasztalatai?

a/ A legáltalánosabbra már utaltam: a *reformszándék permanenciája*. Folyamatos, meg nem szűnő a változtatási szándék, s ez két, itt most még nem részletezett ok következménye. A tervek általában nem valósulnak meg, ezért kell állandóan megújítani, ismételni őket. Ha nem valósulnak meg, nem kell sokat változtatniuk rajtuk, elegendő felfrissítésük. Magyarországon ezért — egyébként ugyanúgy, mint bárhol másol a világon — a valamelyes történeti ismeretekkel rendelkező reformer nem sokat bajlódik az éppen hatalmi pozícióban lévő pártja közigazgatási programja megfogalmazásával, előszedi a korábbi programok egyikét, s átmásolja.

Ha előszedjük Magyar tanítványai által agyondicsért korszerűsítési programját a harmincas évek elejéről el kell ismernünk, hogy ugyanolyan aktuális ma is, most sincs újabb megoldásra váró feladat. Ez minden közigazgatás-korszerűsítési program szellemi értékét nullára csökkenti, különösen akkor, ha tudjuk, hogy Magyar összeállítása a hatvan évvel korábbi reform elképzelésekből készült. Még mielőtt lebecsülnénk hazai teljesítményünket, utalnék a mostanában nagyon is utánozni akart amerikai igazgatás-tudományra, megállapításaira a korszerűségről, gondolatai frissességéről, mely ugyanazt ismétli, persze mindig újnak feltüntetve, legalább nyolcvan éve.

b/ A változtatási vagy modernizálási kísérletek oka részben külső, részben belső eredetű, az esetek egy részében külső és belső egyszerre és együtt.

A külső eredetű ok többnyire valamilyen külső hatalom által elrendelt, vagy annak érdekeit szolgáló változásti elképzelés formájában jelentkezett. Magyarországnyi méretű társadalom többnyire ritkán képes magát függetleníteni külső, erősebb hatalmak ráhatásaitól, s az ország három részre szakadásától a magyar közigazgatás abból az irányból kapta a változtatási impulzusait, amelynek érdekszférájába tartozott. E külső impulzusok különösképpen nem eredményeztek változásokat, sem jó sem rossz tartalommal, ezekkel szemben ugyanis rejtett és nyílt formában egyaránt erős elhárítási folyamatok indultak meg. Ha eltekintünk a nemzeti állam-má alakulás szükségszerű reakcióitól, a közigazgatást illetően, mai szemmel nézve, nem egy külső eredetű változtatási igény elszabotálását sajnálhatjuk.

A belső eredetű okok sokaságát lehetne megnevezni. Csak példaképp utalnék a középkori maradványokat őrző területi tagozódásra, amely útját állta a lakossági kapcsolatok elmélyíté-

sének, az ésszerű helyi igazgatási rend kiépítésének, stb. Az ésszerűsítési, modernizálási, költségcsökkentési, minőségjavító szándékok megvalósítását azonban paralizálták a változatlan-ságban érdekelt konzervatív, hatalomfélő erők.

Az esetek nem kis részében külső és belső okok egyaránt a változást igényelték volna. Ne felejt-sük el, a világ már kétszáz éve is globálisnak vélte magát, s nem tűrte el sokáig a globalitás ellen-ható tendenciákat, s a magyar történelemben voltak olyan korszakok, amikor a globális és a hazai szándékok és érdekek egybe estek. A legújabb kori történelemből utalnék a jóléti, gondos-kodó, szervező, szükségletkéltető közigazgatás egész világáreszket átfogó, politikai rendszer-től függetlenül, vagy ezek egymásra hatásától függően kialakult rendszerére.

4./ A modernizálási kísérletek *értékelése* még vagy nem történt meg, vagy vitatható módon ment végbe.

Pusztán gondolatébresztés céljából mondanám, hogy a kísérleteket három nagy csoportba lehetne osztani. Az elsőbe tartoznak azok, amelyek a közigazgatás eredményességéhez köz-vetlenül semmilyen tekintetben nem járultak hozzá, közvetve is csak erőltetett módon. A legtöbb modernizációs kísérlet pusztán a szándékok megfogalmazásáig jutott el. Született belőle egy tanulmány, könyvecske, jogszabály, de még a törvényben rögzített elhatározások-ból sem valósul meg semmi. Magyar maga ismeri el, hogy több évig készített általános reform-tervből pusztán egy huszadrangú elképzelés valósult meg. A példák tucatszámra sor-olhatók egészen napjainkig bezáróan.

A második csoportba azok a modernizálási kísérletek tartoznak, amelyekből néhány elem ugyan megvalósult, de a terv megfogalmazásától, elfogadásától számított 3–4–5 évtized mul-tán. Természetesen vitatható, hogy a terv és a megvalósulás között megállapítható-e még bármilyen kapcsolat ilyen esetekben. Az 1883:I.tc. a minősítésről lényegében már más or-szágból, más generáció számára, teljesen más körülmények között valósul meg századunk harmincas éveiben, tehát 50 évvel a szándék törvénybe foglalása után.

Végül a harmadik csoportba sorolhatók azok a kísérletek, amelyek megvalósulnak, de bizo-nyíthatóan nem a tervek hatására, hanem azoktól teljesen függetlenül, a két jelenség össze-kapcsolása, erőltetett hamisítást eredményez. A köztisztviselők képzettségének javítását cél-zó elképzelések soha nem azért váltak valóra, mert ezt a kormányzat elrendelte, hanem azért, mert a lakosság általános műveltségi szintje növekedett, s ebből az általános tendenciából a közigazgatás profitálni tudott.

Amint az látható a modernizációs kísérletek gyakorlati hasznát nem sokra értékelem. A köz-igazgatás nem sokat merített belőlük, a sikertelenség okait röviden igyekszem összegezni, itt még arra utalnék, hogy azok, akik elrendelik, vagy kidolgozzák a modernizációs terveket nem látják ilyen sötétben a helyzetet. Azt lehetne mondani, hogy a kormányok hivatalos álláspontja a korábbi kormányok elképzeléseiről lesújtó, a sajátukról — amelyet egyébként itt Magya-rországon kötelezőnek éreznek kidolgozni — pedig az elragadtatás hangján beszélnek. Olyan kutatói véleménnyel ellenben még nem találkoztam, amelyik bármelyik kormány tervét ne kritikusan kezelte volna.

5./ Ha a modernizációs kísérletek *sikertelenségének okait* vizsgáljuk mindenek előtt a *tervek elkészíthetőségét* kell megemlítenünk. A kidolgozatlanság, a rögtönzöttség, részben a szakértői közreműködés elégtelenségéből fakad. Aki készített már a közigazgatásról korszerűsítési tervet vagy terveket tudja, hogy az egyes szakterületek, szakkérdések problémáit mélyen ismerő szakértők mellett mennyire szükséges az általános tendenciákat, a nemzetközi tapasztalatokat, a magyar politikai, gazdasági rendszer ellentmondásait jól ismerő, integrálásra képes személyiségek irányító tevékenysége. Ha reszort-szakértők készítenek korszerűsítési tervet, összefüggéstelen program-halmaz áll össze. Az elméleti szakemberek ezzel szemben olyan programot készítenek, amelyek operativitása kétséges. Az ilyen tervekkel a gyakorlat nem igen tud mit kezdeni, határidőket, felelősöket, pénzügyi fedezetet, hatásköri elhatárolódásokat keresve.

A távlati fejlesztési tervek készítésének alapvető feltétele a *kiinduló helyzet tökéletes ismerete*. Közigazgatási programjaink többsége azonban vagy hiányos, vagy hibás kiinduló pontokon nyugszik. Tényszerűen ritkán dokumentált a közigazgatás állapota, igazából az mondható, hogy általánosan elfogadott közvélekedésre támaszkodnak a fejlesztési elképzelések. A közvélekedés azonban olykor alapvetően hibás. Példaképp említhetnénk a politikai rendszerváltások gyakorlatát: mindegyik új vezetői elit arra a hipotézisre építi programját, hogy az előző rendszer közigazgatását korrupt, képzetlen személyzet szolgálta ki, az első teendő következképp a vezetők kicserélése.

Igen sok gondot okoz a *reformok ciklikussága*. A közigazgatás fejlesztési programjai nem kormányzati ciklus időtartamára készülnek, megvalósításuk olykor évtizedet vagy évtizedeket venne igénybe. A kormányzatok azonban csak a saját korszerűsítési programjaik megvalósítását érzik kötelezőnek, a korábbiakról tudomást sem vesznek, illetve ha igen, akkor azt a sajátjukba, sajátuknak feltüntetve integrálják. A megvalósulás hiánya miatt szükséges ugyanazokat a fejlesztési programokat ismételt deklarálni. A tárgyszerűség miatt azt is el kell mondanunk, hogy a feladatok újrasmétlésének a figyelem felkeltés szempontjából vannak pozitív vonzatai is.

A sikertelenség okai között végezetül a *reformok gazdátlanságát* említeném meg. A magyar közigazgatásban a megújulás feladata nem intézményesül, vagyis nincs olyan stabil szervezeti háttér, amely a permanenciát biztosítaná. A kormányok a reformok összeállításával letudtnak vélik feladatukat, nem építenek ki olyan hálózatot, amely saját maga fennmaradása érdekében is irányítaná a változás folyamatát. S ha néha látható ilyen irányú törekvés, az csak esetleges, rövid időtartamú.

6./ Zárásként véleményem abban összegezném, hogy a közigazgatás szándékolt fejlesztési terveinek eredményességéhez nem szabad vérmes reményeket fűznünk. Nem a tudatosság és a szándékoltság lebecsülése, hanem a történeti tapasztalatok mondatják velem: naivitás azt hinni, hogy olyan több ezer éves, megcsontosodott, összetett hatalmas társadalmi képződmény, mint a közigazgatás, néhány ember okánának engedelmeskedve megváltozik. Különösen nem abba az irányba, amelybe szeretnék, azaz nem lesz megértőbb, olcsóbb, nyitottabb, gyorsabb stb. Ha változik, mert természetesen ma nem ugyanolyan mint száz vagy ezer évvel ez előtt, azt más, sokkal erősebb kényszerítések hatására teszi, s nem biztos, hogy a társada-

lom kedve szerint. Nem árt, ha időnként leírjuk milyen közigazgatásról álmodunk, de hasznosabb, ha energiánkat az önfejlődési folyamatok tanulmányozására fordítjuk, s ebből próbáljuk megérteni: milyen pozitív vagy negatív fejlemények várhatók.

Owen Davies:

A helyhatóságok szervezeti és működési elvei

Megtisztelőnek érzem, hogy magyar kollégáim előtt beszélhetek a közszolgálat korszerűsítésének angliai tapasztalatairól, az utóbbi 10-15 év változásairól. Stumpf miniszter urat meghallgatva gyanítom, hogy mondandómban lesznek az Önök számára is ismert elemek. Történész vagyok, igen nagy érdeklődéssel hallgattam Lörincz akadémikus előadását. Szociális munkás képzéssel is rendelkezem, és ráadásul szakszervezetben is tevékenykedem. Ez kellemes véletlen. Az elmúlt húsz év során az UNISON-nak dolgoztam, az Egyesült Királyság legnagyobb szakszervezeti szövetségének. 1,4 millió tagunk közül legtöbben az önkormányzatoknál, az egészségügyben, a közoktatásban és a felsőoktatásban, valamint a közműveknél dolgoznak.

Az utóbbi években az volt a feladatomban, hogy szakszervezeti politikánkat próbáljuk meg összehangba hozni a kormányzati elképzelésekkel, elsősorban azt vizsgálva, miként lehet megreformálni az önkormányzati szervezeteket. Mondandómat erre a témakörre igyekszem építeni.

Az első gondolatköröm kissé visszavezet a múltba. Az Egyesült Királyság 1997 óta hivatalban lévő kormányának új elképzelései vannak a szervezetváltásról. Az előző kormány 19 évig volt hatalmon. Nagyon erős szabadpiaci gondolkodás, határozott közszolgálat-ellenesség, a szakszervezetekkel és az önkormányzatokkal szembeni erőteljes fenntartások és bizalmatlanság jellemezte azt a kormányzati érárt. Az önkormányzatokról szólva nemcsak azt tapasztaltuk meg, mennyire nehéz volt együttműködni azzal a kormánnyal, hanem azt is észrevettük, hogy a közvélemény is ellenérzésekkel viseltetik irántuk. Tehát azok lettek ellenségesek velünk szemben, akik megválasztottak bennünket. Mi történt? A korábban bennünket támogató választóktól olyan véleményeket hallottunk, hogy nem voltunk hatékonyak, hogy korruptak voltunk, és általában semmi hatalmunk nem volt az emberek életének, létkörülményeinek javítására. Tagjaink és az önkormányzati politikusok, akiket a helyi szolgáltatások megszervezésére választottak, elbizonytalanodtak, védekező pozícióba szorultak, képtelennek bizonyultak pozitív módon reagálni a változásokra.

Azt most ne taglaljuk, hogy miért, de tény, hogy ilyen helyzetbe kerültünk: Demoralizálódunk, defenzívá váltunk és nem vettük észre azokat a lehetőségeket, amelyekből tőkét kovácsolhattunk volna.

A helyzet megértéséhez tudni kell, hogy az önkormányzatiság Angliában 1945 óta két pilléren nyugszik. Hosszú időn át a grófságok — a megyék — tanácsai egészségügyi és szociális kérdésekkel, a tömegközlekedéssel foglalkoztak. Az alsóbb szintű — járási — tanácsokra olyan ügyek tartoztak, mint a szociális lakáskérdés, a hajléktalanok gondjai, a hulladék- és szemétygyűjtés stb. Ez a rendszer 1979-ig létezett. Voltak ugyan különbségek a fővárosi és a vidéki önkormányzatok között, de ez a két szint 1979-ig megmaradt.

Margaret Thatcher miniszterelnöksége idején meg akart szabadulni ettől a kétszintes rendszertől. Nagy viták után végül a felső szintet eltörölték a grófságokban és a nagyvárosokban, köztük Londonban is. A konzervatív éra végén, John Major kormányzása alatt úgy ahogy megpróbálták megszüntetni a vidéki felső szintet is. A végrehajtás azonban felemás volt. A kormányzati szándékok egyikét-másikát sikerült keresztül vinni, jó néhányat nem, s végül ami megmaradt ebből a vidéki felső szintből, azt a teljes összevisszaság és zűrzavar jellemzi, megszűnt minden koordináció. Most ez a helyzet az Egyesült Királyságban.

Angliában nincs alkotmány, ezért folyton újra és újra kell tárgyalni a nemzeti kormányzat és a helyi közigazgatás együttműködéséről. Ez a mi politikai rendszerünk egyik sajátos ellentmondása. Ebből adódóan helyi szinten két ellentétes irányú tendencia érvényesül. Az egyik a *centralizációs trend*: a kormányok centralizálni akarják a hatalmat, arra töreksenek, hogy az anyagi forrásokat minél nagyobb arányban központi kézben legyenek. Közben szavakban decentralizációról beszélnek. Egyes lényegtelen ügyeket decentralizálnak is, a fontos ügyek azonban a kormány hatáskörében maradnak. Észrevehető az a törekvés Nagy-Britannában, hogy így akarják megmaradt hatalmuktól is megfosztani a helyi önkormányzatokat.

Ugyanakkor azonban — és ez az európai tapasztalat része — létezik a *szubsidiaritás* elve is. Ez az elv tudvalevően azt jelenti, hogy a hatalmat a legmegfelelőbb szinten kell gyakorolni, minél közelebb vive a döntéshozást az emberekhez, az érintettekhez. Az angol nemzeti kormányzat centralizálta a hatalmat, de bizonyos dolgokat decentralizálni is kellett. Éppen ezért zavaros ez a dolog. Említést kell tenni egy harmadik elemről is. 1945 után az Egyesült Királyságban is konszenzus volt a jóléti állam kialakítására törekvésben, abban, hogy az államnak kötelessége támogatni a hátrányos helyzetűeket és a szegényeket. Ez a konszenzus nálunk ma felbomlott. Egyik jele ennek, hogy az állami lakásépítés például szinte teljesen megszűnt. Az új kormány szeretne regionális kormányzatokat létrehozni. Ilyesmi korábban ismeretlen volt, hiszen az Egyesült Királyságban csak nemzeti kormány és helyi hatóság létezett. De jelenleg éppen annak a folyamatnak vagyunk tanúi, hogy parlament alakul Skóciában, Walesben és Észak-Írországon. Regionális parlamentek, önkormányzatok alakítására törekszik a kormány az Egyesült Királyság más tájegységeiben is. Mi az UNISON-ban attól tartunk, hogy igen sok konfliktus keletkezik majd ebből. Nem vagyunk meggyőződve arról, hogy ezek a regionális szervek valóban olyan jók lesznek majd, mint a helyiek.

A brit törvényhozás most folytat vitát egy, az önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatos törvényjavaslatról, egy másik hasonló témájú törvényjavaslat pedig a közeljövőben kerül a parlament elé. Az önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatban az a súlyos gondunk, hogy a mi helyi hatóságainknak jelenleg szinte semmiféle esélyük sincs pénzszerezésre. Teljes mértékben függenek a központi kormányzattól. Van ugyan helyi adó, helyi vagyonadó, de ez az önkormányzati költségvetésnek csak elenyésző részét fedezi. Az a helyzet tehát, hogy az állam fizeti a dudát, aki ugyan helyi ember, de mégiscsak azt a nótát fújja, amit a pénz adó gazda hallani akar. Ez a körülmény jól jelzi, hogy nekünk, önkormányzatiaknak nincs igazi hatalmunk, nincsenek önálló pénzforrásaink, s emiatt igen nehéz elérnünk valamit.

Az új, készülő törvények a mostaninál valamivel nagyobb szabadságot terveznek adni a helyi önkormányzatoknak az önálló pénzszerzésre. Sajnos nem elegendő szabadságot, ami miatt

csalódottak is vagyunk. Kilátásban van azonban egy másik finanszírozási lehetőség is: helyi iparüzési adó révén juthatnának bevételhez az önkormányzatok. Mos helyi szinten erre nincs törvényes felhatalmazásuk az önkormányzatoknak. Vannak más javaslatok is. Jelenleg éves bázison alapuló költségvetési tervet készíthetünk, ami mindig igen megnehezíti a dolgunkat. Abban reménykedünk, hogy az új törvény alapján ez is könnyebb lesz majd.

A megoldási lehetőségek között van egy nagyon fontos elem is. Rendszerünkben mind a mai napig a helyhatóságok, a helyi tanácsok tevékenységét központi parlamenti törvény szabályozta. Az új törvény a különféle területekről rendelkezve a helyi szerveknek megadja azt a lehetőséget, hogy a lakásproblémák, az egészségügy mellett más kérdésekkel is foglalkozhassanak, így esetleg az eddiginél több pénzt szerezhetnek. A jelek szerint tehát ez a hatalom — a Blair-kormány — jó útra tereli az önkormányzatok tevékenységét.

Az előző kormány alatt kötelező tender-rendszer volt érvényben az önkormányzatok számára, vagyis a közszolgáltató vállalatok előírt privatizációja során kötelező volt pályázni a vevőjelöltek ajánlatait. Az új tulajdonosok sok esetben elbocsátotta a dolgozók jelentős részét, vagy csökkentette a fizetéseiket. Ez nagy gondot okozott a szakszervezetnek. Igen keményen harcoltunk ez ellen.

A Blair-kormány megszüntetni tervezi a tender kötelező jellegét, legalábbis olyan más rendszert szeretne bevezetni, amely garantálná a hatékonyságot. Most egy roppant bonyolult vitasorozat kellős közepén vagyunk a kormánnyal arról, hogy miként és mivel lehetne helyettesíteni a kötelező tendert. Reméljük, hogy találunk jobb megoldást, s az új rendszerben nem a versenyképesség lesz az egyetlen kritérium, nem pusztán a pénz kell nézni, hanem fontos szempont lesz az is, hogy milyen szükségleteket kell annak a közszolgáltatásnak kielégítenie. Vagyis előtérbe kerül az ember, annak figyelembe vétele, hogy a térségben lakóknak milyen szolgáltatásra van szükségük, hogyan szeretnének élni. Ez nagyon lényeges kérdés. Bizonyos szolgáltatásokat ugyanis nem szabad kizárólag a pénzügyi szempontok alapján megítélni. Nagyobb összefüggésekben gondolkodva kell az ilyesmiről dönteni. Azt hiszem, hogy ez a megközelítés jó alternatívája lenne az eddigi egyoldalú privatizációnak. Lehet, hogy ennek a megoldásnak is lesznek buktatói, de azon dolgozunk, hogy a változtatás sikeres legyen.

Két másik témát is érintenek a most készülő törvényjavaslatok. A helyi önkormányzatok politikai szervezetről és hatékonyságáról van szó. Nagy-Britanniában a helyhatóságok elvesztették a lakosság támogatását, mert előfordultak korrupciós esetek. Az is megesett, hogy a tanácsok képtelenek voltak saját dolgozóik megfelelő munkavégzését ellenőrizni. Az új jogszabályi etikai követelményeket is előír majd. A szakszervezetben a kormányzattal együttműködve törekszünk összehangolni egy új viselkedési, magatartási mintát. Olyan, amely tagságunk számára is megfelel majd.

Ami a helyi szervek politikai menedzsmentjét illeti, az önkormányzatok az évek folyamán elvesztették kreativitásukat. A politikai folyamatok ugyanis rendre védekező álláspontot kényszerítettek őket, arra, hogy ne vegyék észre a választási lehetőségeket. A kormányzat most azt javasolja, hogy új szerkezetű legyen az önkormányzatoknak, s válasszuk el bennük egymástól a reprezentatív, — tehát a képviseleti — és a végrehajtó ágat. Eddig összeemosódott

ez a két funkció. A polgármesterek például, akiket általában a tanácsok — a képviselő-testületek — választanak meg, s akiknek a tanácsülésen elnöklés a feladatuk, a változással hatalmi funkciót is kapnának, felelősségük is lenne a szolgáltatások ügyében.

Az igazsághoz tartozik, hogy sokan kételkednek a változtatás sikerében, abban, hogy a tanácsok jobban működnek majd a funkciók szétválasztása után. Ez ma még természetesen nem tudható, de jelenleg a polgármestereknek nincs hatalmuk, s nagyon megnyírbált a helyi tanácsok hatalma is. Érthető tehát, ha várakozással tekintünk a változások elé.

Még egy megjegyzést szeretnék tenni a stratégiáról. Egy latin mondás szerint ha Isten szét akar valamit venni, akkor azt először átszervezi. Nagy-Britanniában legalább négyszer szervezték át az önkormányzatokat, amelyek a Thatcher-kormányzat idején nagyon kemény ellenzékbe kerültek. Semmit sem fogadtak el abból, amit a kormány szeretett volna. Megpróbáltuk mobilizálni az ellenzékot, de sajnos nem sikerült. Emiatt a sikertelenség miatt nagyon sokat szenvedtünk. Megszüntették a városi tanácsokat, a londoni tanácsot, ami következtében rengetegen elvesztették a munkahelyüket vagy kevesebb lett a keresetük.

A konzervatív kormányzás későbbi szakaszában, amikor John Major volt a miniszterelnök, sokkal intenzívebben tudtunk szembeállni a politikai nyomással. Ha úgy véltük, hogy egy tervezett változás nem az emberek érdekében áll, akkor megpróbáltunk tárgyalni a miniszterekkel, parlamenti képviselőkkel. Nagyon kiélezett körülmények között vívtuk ezt a küzdelmet, tulajdonképpen borotvaélen táncoltunk. Voltak vesztes csatáink is, de azt érezték a tagjaink, hogy következetesen képviseltük az érdekeiket, szót emeltünk a számukra hátrányos intézkedések ellen.

Most egy harmadik politikai fázisban vagyunk. A Blair-kormány az előzőeknél sokkal szimpatikusabb számunkra. Megváltozott a légkör, van párbeszéd a kormány és az érdekképviseltek között, leülünk egymással a vitás kérdések megtárgyalására. A korábbinál összehasonlíthatatlanul konstruktívabb ez a kapcsolat.

Nem kevésbé fontos azonban ma sem annak jó meghatározása, hogy az adott helyzetben milyen legyen a magatartásunk, milyen tárgyalási taktikát válasszunk. Kőkemény döntéseket kell hozni az ellenzékiesség, a tiltakozás szerepéről, a konstruktív vita, az együttműködés formáiról.

Dr. Kiss Sándor:

A közigazgatási modernizáció személyi feltételei; a munkavállalói és érdekképviselői magatartás motivációi

I.

Az utóbbi évtizedben mind többször megfogalmazott politikai igény a közigazgatás modernizációja (reform, korszerűsítés, stb), és azt lehetőleg egy kormányciklus alatt el kell végezni.

Több reformprogrammal találkoztunk — például 1992-94 és 1996-98 között —, ám ezek csak részeredményekhez vezettek, hiszen hiányzott a kellő szakmai megalapozottság, tu-

dományos gondolat, viszont a szükségesnél több politikai motívum érvényesült, minek következtében a folytonosság, az egymásra épülés gyakorlatilag lehetetlenné vált. Nem használt az ügynök az sem, hogy sokszor a korábban bevált, elfogadott és a közigazgatás érdekeit jól szolgáló jogintézmények, szervezeti modellek, anyagi és eljárási szabályok is kiiktatódtak csak azért, mert azok a rendszerváltás (később pedig a kormányváltás) előtti időszakhoz kötődtek.

A hazai modernizációs stratégiák, programok két alapvető célt szolgáltak:

- egyfelől azt, hogy az állam eredményesebben működjék,
- másfelől azt, hogy jóval takarékosabban, a költségek visszaszorításával érjen el magasabb hatékonyságot.¹

Miután az utóbbi egyszerűbben mérhető — a közigazgatáshoz kevésbé értők számára is könnyebben megragadható volt —, kiemelték annak egyetlen elemét, a létszámot és a bért, és ennek csökkentésével vagy szintintartásával remélték a közkiadások jelentős csökkentését.

Említést kell tenni továbbá a feladat- és hatásköri felülvizsgálatokról, a deregulációt szolgáló munkákról is, de ezek — nézetem szerint — jelentős (érzékeltető) változást csak kevés területen hoztak. Ezzel szemben a strukturális egyszerűsítés igényével párhuzamosan jelentősen nőtt a dekoncentrált szervek köre, és csak 1996-1997-ben csökkent valamivel az állami-igazgatási szervezetek száma.

Sajnos nap mint nap érzékelhető, hogy nem alakult ki egy világos és tudományosan megalapozott koncepció az állam szerepvállalásáról, amelyet az országot irányító politikai erők legalább elveiben elfogadtak volna.

A rendszerváltás óta eltelt kilenc év nem volt elegendő, hogy az állam egy kategorikus, világos, tiszta álláspontot foglaljon el a tekintetben, hogy melyek azok a jogkörök, amelyeket átenged az önkormányzatoknak vagy a kamaráknak, a köztestületeknek, illetőleg, hogy azokat a feladatokat, amelyeket önmaga számára tart fenn, milyen eszközök, milyen módszerek segítségével fogja gyakorolni.

¹ A modernizációs kényszereket, illetve stratégiai célokat azonban lényegesen szélesebb körűen fogalmazták meg a szakmai elemzések, összegezések, mint pl. „A nemzeti közigazgatások modernizációja és a szociális párbeszéd Európában” című tanulmány 19. oldalán is olvasható az ún. közös kényszerek összefoglalása:

- Európai integráció
- Az állami kiadások csökkentése
- Politikai és ideológiai nyomás
- Demográfiai változások
- Strukturális és gazdasági változások
- Az állampolgárok (felhasználók) megnövekedett igényei
- A közszolgálati dolgozók megnövekedett igényei munkahelyükkel szemben
- Technológiai fejlődés
- Esélyegyenlőség követelése
- Ország-specifikus problémák

(Készült az Európai Unió Bizottsága támogatásával, a Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége megbízásából. A magyar fordítás a Friedrich Ebert Alapítvány megrendelésére készült 1999-ben; SZEF kiadvány)

A rendszerváltás időszakában erőteljes — és nagy népszerűséget biztosító — követelés volt, hogy az állam ne szóljon bele se ebbe, se abba (ld. gazdaság, kultúra, stb), majd a piac mindent megold.

Néhány év után azonban a közvélemény — az ismert események hatására, például: bankcsődök, gazdasági visszaélések, csalások, a hatóságok tehetetlensége — mind erősebb állami szerepvállalást szorgalmazott, és ezt a politika sem hagyhatta figyelmen kívül. Ekkor azonban már az államszervezet nem tudott megfelelően váltani.

Erről Kilényi Géza professzor, alkotmánybíró a következőt mondta: „*Tudniillik e pillanatban az államszervezet meglehetősen szétvert állapotban leledzik. Sok tekintetben elbizonytalanodott apparátussal és sok tekintetben eszköztelenül.*”

Továbbá: „*... az állam lehetőségei erőteljesen korlátozottak, nem utolsósorban azért, mert az elmúlt hét év során az állam jó vagy rossz koncepció jegyében — nagyon sok területről kivonult, illetőleg jelen van, de eszköztelenül van jelen, vagy olyan eszközök birtokában van jelen, amelyek inkább a humor világába tartoznak.*”²

A közigazgatás (de a szélesebb értelemben vett közszolgálat is ide érthető) modernizációja, azaz a kor követelményeinek igazítása, a ma és a jövő feladatainak ellátására való felkészítése — nézetem szerint — azt is jelenti, hogy választ kell adni az alábbi kérdésekre:

- milyen közfeladatokat,
- milyen szervezetben, illetve szervtípusban és
- milyen személyi feltételekkel kell ellátni.

Sok tekintetben indokolt a közigazgatás (közszolgáltatás) szigorú megkérdőjelezése is. A fő kérdés így hangzik: egyáltalán szükség van-e ezekre a feladatokra?

Ennek részei lehetnek:

E feladatokra (tevékenységekre) egyáltalán szükség van-e; ha nem, azt mellőzni kell; ha igen, akkor azt közzsférában vagy a magángazdaságban kell elvégezni?

Amennyiben közfeladatról van szó, akkor a kormányzati (központi közigazgatási) vagy önkormányzati (helyhatósági) szervezeti rendszer felelősségét, feladat- és hatáskörét kell meghatározni?

Ez utóbbi esetben gondoskodni kell megfelelő szervezetről (szervezetekről), azok világos irányítói (felügyelet, ellenőrzés) viszonyairól, az eredményes feladatellátás tárgyi és személyi feltételeiről, a hatékonyság növelését célzó technikák alkalmazásáról.³

Az elmúlt években számos értékitélet hangzott el a közigazgatás munkájáról és személyi állományának helyzetéről, egyben a lehetséges és szükséges teendőkről. Mindezeket úgy fogalmazták meg, hogy a közigazgatás személyi állományáról sem egészében, sem az egyes nagyobb ágazatokban több mint két évtizede nem készült helyzetelemzés, amely választ adott volna az alábbi kérdésekre:

- az adott időszak közigazgatási feladataihoz milyen jogállású, képzettségű szakapparátusra van szükség;
- milyen a közigazgatás személyi állományának összetétele (nem, kor, végzettség, gyakorlat, stb);
- milyen a bér- és jövedelmi helyzetük, anyagi és erkölcsi ösztönző rendszerük, és mindez miként viszonyul más foglalkoztatottakhoz képest;
- melyek a közigazgatási munka pszichológiai sajátosságai;
- a stabilitás és a mobilitás mi módon jelenik meg a közigazgatás értékei között;
- a fizetések alakulását milyen tényezők befolyásolják;
- a személyiség-tényezőknek hol és milyen mértékben van szerepe a közigazgatásban;
- hol és milyen mértékben jelenjen meg a karrier-rendszer vagy a zsákmányrendszer, egyben ezek kiegészítik vagy kizárják egymást?

Ilyen és hasonló komplex vizsgálatok hiánya miatt csak egy-egy téma rutinszerű, a napi politikai (kormányzati) igényeknek megfelelő, aktuális létszám- és illetményadatok láttak napvilágot, amelyek még e szűkített tartalom mellett is nagyon tanulságosak.⁴

Volt ugyan egy kormányzati kísérlet a költségvetési intézményeknél foglalkoztatottak helyzetének, illetve a közszolgálat különböző területein foglalkoztatottakra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatára, de érdemi eredményről nem tudunk. Feltételezhető, hogy nem is volt valós szándék, politikai akarat a közszolgálat személyi állománya tényleges helyzetének alapos feltárására, hiszen ez esetben nem 1998. június 30-ai határidőt állapítottak volna meg. Ez a sokirányú feladat lényegesen időigényesebb. Tekintettel a szükséges szakmai (tudományos) felmérésekre, illetve a megalapozott következtetések levonására.⁵

Az elmúlt évtizedekben a magyar közigazgatás számos esetben és igen eltérő okok miatt került krízishelyzetbe, vagy finomabban fogalmazva: mind élesebb, keményebb kihívásokkal kellett számolnia. Most is ez a helyzet!

E konferencián erről már több megközelítésben esett szó. Kétségtelen, hogy a modernizációs folyamatot számos külső — a közigazgatáson kívüli — tényező igényli. Ezek közül érthetően két elemre történt utalás: egyik az alapvetően megváltozott hazai társadalmi-gazdasági helyzet, a másik az európai csatlakozás reménye, illetve az EU-konform szervezeti-működési és jogi normák kiépülése.

Van azonban egy másik tényező is, ez pedig a közigazgatás belső állapota, teljesítménye, hatékonysága, az állami szerepvállalás területei és mértéke, valamint a személyi állomány helyzete.

² Tizedik Jogász Vándorgyűlés, Sopron, 1997. május 29-30. (Magyar Jogász Egylet kiadványa, 1997. — 11-12. oldal)

³ Lsd. 1. pontban jelzett forrást; 34. oldal

⁴ Aktuális információk a közszolgálati jogviszonyban állók létszám- és illetményadatairól (közreadja a BM Közszolgálati Főosztálya)
⁵ 2039/1997. (II.12.) Korm. sz. határozat IV/3. pontja

Az előzőről már több vonatkozásban részletesen szóltak a konferencia előadói, talán indokolt, ha ez utóbbival kapcsolatosan néhány gondolatot megemlítek, már csak azért is, mert ez a téma ma már túlment a közigazgatás szakmai vagy politikai keretein, azaz nemcsak a közvetlenül érintettek — kormányzat, politika, a közigazgatás dolgozói — alkotnak véleményt, hanem az állam polgárai vagy azok közösségei is. Lássunk egy példát a társadalmi oldalról:

„Az állam eredményes működését a hatékony közigazgatás biztosítja. A jó törvények mellett nélkülözhetetlen a jó közigazgatás és a megfelelően javadalmazott és fegyelmezett köztisztviselői kar. Sajnálatos, hogy az utóbbi időben számos képzett köztisztviselő kényszerült arra, hogy — az alacsony bérek és az intézményi megvonások miatt — otthagyja a közfoglalkozást.”⁶

Gondolom a fenti, bizonyíthatóan valós és világos értéktétele nemcsak a köztisztviselők, hanem az előző és a jelenlegi kormányzat sem vitatják, legfeljebb sajátos nézőpontjukból magyarázattal szolgálnak. Ettől azonban a fentiek igazságtartalma nem változik.

Visszatérve a korábbi modernizációs programhoz megállapítható, hogy már az elmúlt években ismertté vált a közigazgatás személyi állományának számos negatív tendenciája.

Ezek közül csak néhányra szeretnék utalni:

- a folyamatosan értékét veszítő, leértékelt köztisztviselői munka olyan negatív folyamatokhoz vezet, amelyek állandósítják a köztisztviselői utánpótlás gondjait. (Erről később számokban!);
- a gyenge kvalitású köztisztviselők munkája is alacsony színvonalú, minek következtében a végrehajtott hatalom teljesítménye is csökken;
- a köztisztviselői pálya presztízse általánosan csökken;
- nem javult — sőt több területen romlott — az igazgatási munka minőségének színvonala, mivel a jobb szakemberek tömegesen hagyták el a közigazgatást;
- közigazgatási reformot, folyamatos korszerűsítést (modernizációt) nem lehet eszközeiben gyenge, lepusztított közigazgatással megvalósítani.⁷

Mindezek után több, mint érthetetlen, hogy a kormányzat miként fogadhatott el egy olyan szakmailag megalapozatlan, kizárólag pénzügyi-költségvetési érdeket, amely az 1998. évi közszolgálati bérek befagyasztását eredményezte. Ezzel tovább rontotta a versenyszférahoz viszonyított kereseti arányokat, erősítette az egyébként is magas fluktuációt, és megalapozta a pályakezdő fiataloknak azt a véleményét, hogy a közszolgálatot messze el kell kerülni.

⁶ A Magyar Katolikus Püspöki Kar körlevele a hívekhez és minden jóakarató emberhez a magyar társadalomról, 66. pont 3. bekezdés, Budapest 1996.

⁷ Például:

- Államháztartási reform — vitaanyag (1995. július) és
- Közigazgatási reform-koncepció (1996. szeptember)
- Államháztartási reformkoncepció (1996. május)
- Aktuális információk a közszolgálati jogviszonyban állók létszám- és illetményadatairól; BM kiadvány, 1997. és 1998. augusztus
- Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatairól; Közigazgatási korszerűsítésének Kormánybiztosa (1998. június)
- EU-Bizottság véleménye Magyarország EU-ba történő jelentkezéséről; 4.1 pont

Egy friss felmérés tapasztalatai szerint a közszolgálat a pályakezdő egyetemisták értékrendjében igen rossz helyen áll. Az erről szóló tudósítás címe is sokat mond: „A közszolgálat nem vonzó”.

„A közszolgálati szektort az egyetemisták szinte kivétel nélkül negatívan értékeli. Általános, talán kissé túlságosan is általánosított véleményük az, hogy a közszolgálatban a fizetés alacsony, nincs lehetőség a szakmai előrelépésre, karrierre, hírnévre, a munka nem jelent változatosságot, s nem ismerik el. A közszolgálattal szemben felhozott érv volt még a bürokratizmus és a túlszabályozottság. A megkérdezettek többsége határozottan kijelentette: semmiképpen nem dolgozna a közszférában.”⁸

Bizony ez elég lehangoló vélemény, de nincs miért csodálkozni, mikor ennek az alapját az utóbbi évek (és a jelenlegi) kormányzati lépések, értéktételek adják; azt a látszatot erősítve, mintha az ország adott gazdasági helyzetéért a közszféra létszáma és bére lenne a felelős. Hovatovább — az előbbiekre tekintettel — több mint erkölcselenség a közigazgatásban munkát vállalni, hiszen ezzel is növekszik a költségvetési deficit.

A közvélemény ez idáig csak arról értesülhetett, hogy a közigazgatási létszám magas, sokba kerül, pedig a valós helyzet egészen más, megismerve a Világbank e tárgyú vizsgálatának megállapításait, melyek közül most a következőkre érdemes utalni:⁹

- Magyarország közszolgálati foglalkoztatási szintje az OECD-országok szintjéhez képest „valamelyest magasnak” tűnik, de ezt az eltérő állami szerepvállalás köre és mértéke, valamint a statisztikai feldolgozás eltérősége viszonylagossá teszik. A közszolgálati létszám és az EU és OECD-országok átlagán belül van (7,7 %).
- A Borkor-csomag hatására a közszolgálati alkalmazottak reáljövődelme 1995-ben 15 %-kal csökkent;
- a közigazgatásban a reálbér-növekedés elmaradása 1995-1997 között mintegy 11 %-os bértömeg csökkenést eredményezett;
- a közszféra bértömege Magyarországon a GDP mintegy 6,5 %-át teszi ki, a berráfordítások aránya az OECD-országokban ennél magasabb;
- az EU-csatlakozás hatására a közigazgatás létszámát nem csökkenteni, hanem növelni kell (mintegy 10 000 fővel!);
- fel kell készülni az EU-csatlakozással kapcsolatos létszám- és költségvetési többletkiadás biztosítására.

Joggal merül fel a kérdés, mi motiválta az utóbbi időszakban elrendelt (önkormányzatoknál szorgalmazott) létszámcsoökkentéseket, a több százezer közszolgálati dolgozó reálkeresetének csökkentését eredményező bér- és adószabályokat? Lehetséges, hogy ezen intézkedéseket egy készülőben lévő közigazgatási, közszolgálati (intézményi) reform előzményének kell tekintenünk, vagy ez maga a modernizáció? Megítélésem szerint e kormányzati döntésekre a szakszervezetek sem szakmai, sem érdekvédelmi szempontokból még nem találtak magyarázatot, hacsak nem a mainál is lényegesen nagyobb mértékű fluktuáció gerjesztését célzó kor-

⁸ Népszabadság, 1999. április 10.

⁹ Népszabadság, 1999. április 15.

mányzati politikai szándékot kellene érzékelnünk, amely a mai személyi állomány gyors, kiérőszkolt politikai-ideológiai érdekeken alapuló „leváltását”, cseréjét tűzte ki célul. Kérdés azonban, hogy mindennek milyen következményei lesznek; a lakossági közszolgáltatás mennyiben sérül (pontosabban: a szakszerűség és jogszerűség romlása mennyiben érinti a polgárokat), és van-e megfelelő „csereállomány”?

A fentiekhez kapcsolódóan jegyzem meg, hogy mindezekkel a gondolatokkal nem kívántuk elvitatni a mindenkorinak azt a jogát és köteletségét, hogy a közigazgatás (a közszolgálat) hatékonyságának növelésére irányuló modernizációs (reform) programot készítsen és realizáljon. Ez mindannyiunk érdeke!

Ezért támogatjuk a közigazgatásban szükségesnek ítélt és a közigazgatás egészére kiterjedő (azaz szakmailag bizonyított) modernizációs célkitűzéseket, a feladat- és hatáskörök felülvizsgálatát, a deregulációs folyamatot, valamint az irányítási és vezetési reformot (reméljük, erről is szó lesz).

Szeretnénk bízni abban, hogy kedvező változások lesznek a személyi állomány munkakörnyezetének alakulásában is, javul a munkahelyi légkör és munkahelyi közérzet, megfelelő garanciákat kap a munkahelyi biztonság. A munkajogi normák betartására az állam (mint munkáltató) legalább olyan gondot fordít, mint a közhatalmi jogosítványainak külső érvényesítésére, azaz a munkahelyi intézkedések törvényességére is fokozottabban ügyelnek a munkahelyi vezetők és felügyeleti szerveik.

II.

A továbbiakban néhány konkrét témát szeretnék érinteni, olyanokat, amelyek külön is szót érdemelnek.

A közigazgatási (köszolgálati) létszám

A közszolgálat létszáma 1993-ban 913.000 fő, 1997-ben 814.000 fő, tehát 100.000 fővel csökkent. Ugyanebben az időben a teljes foglalkoztatotti létszám 4.346.000 főről 3.995.000 főre csökkent. Itt a különbség 400.000 fő, tehát a teljes csökkenés negyedét adta a közszolgálat. A közszolgálaton belül a köztisztviselők aránya 13 %, a közalkalmazottak 72 %, a további 15 % egyéb (hivatásos, bíró, ügyész) szolgálati viszonyban állók.

A leggyakrabban vitatott kérdés, hogy sok-e vagy kevés a közigazgatási létszám? Ritkán merül fel, hogy mihez képest sok? — a költségvetési forrásokhoz; vagy a feladatokhoz?

Mindezekből következik, hogy mihez képest legyen olcsó a közigazgatás és azt mivel lehet elérni?

- a mai „magas béreket” kell csökkenteni vagy a létszámon kell takarékoskodni,
- esetleg az egyéb működési kiadásait kell racionalizálni?
- illetve az állami szerepvállalást kell csökkenteni?

Már 1996-ban megállapítást nyert, hogy „a hazai létszám nemzetközi összehasonlításban is elfogadható nagyságú.”

Mi is egyetértünk azzal a megállapítással, hogy „megalapozott és tartós hatású létszámleépítésre továbbiakban csak a közigazgatási reformhoz (modernizációs), valamint a szervezetek és feladatok változásához kapcsolódóan kerülhet, sor azaz ebben az összefüggésben a létszámleépítés nem célja, hanem következménye lehet a reformnak.”¹⁰ Ellenkező esetben az elgyengített és alulfinanszírozott közigazgatás a pazarlás egy sajátos új formáját eredményezheti. Reméljük, hogy az újabb kormányzati gondolkodásban a teljesítmény (hatékonyság) és a minőség lesz a meghatározó, és mindezt nem a jogellenes (és díjazás nélküli) túlmunkával, a törvényes munkaidő meghosszabbításával vagy a hivatástudattal való visszaéléssel kívánják elérni.

Nézzünk most két továbbgondolásra érdemes létszámadatot.¹¹

- 1997-ben az önkormányzatoknál a köztisztviselői létszám 5,1 %-kal csökkent,
- az államigazgatási (központi) szerveknél lassú emelkedés figyelhető meg.

Nincs okunk feltételezni, hogy ez a tendencia nem folytatódott 1998-ban és 1999-ben. Egyes közigazgatási szervek létszáma kormányzati intézkedésre nem csökkent, hanem növekedett, illetve új közigazgatási szervezetek jöttek létre (ORTT, Energiahivatal, Miniszterelnöki Hivatal, stb).

Itt jegyzem meg — minden ironia nélkül —, hogy ideje lenne a Ktv.¹² 80. § (1) bekezdés f) pontjában előírt közigazgatási létszám- és bérghazdálkodásra vonatkozó szabályokat megalkotni, vagy kimondani, hogy ez egy törvényhozási tévedés volt. Ha ez a kormányrendelet megalkotásra került volna, talán tisztább viszonyok lennének e vonatkozásban is. Mindenki tudná a kötelezettségét; ha a feladat megszűnik, az létszámcsoökkentéssel jár; új feladat pedig létszámnövekedést eredményez. Ennek megfelelően lenne objektív alapja és korlátja a vonatkozó kormányzati, munkáltatói intézkedéseknek, kiszámítható lenne a létszámváltozás; azaz gazdálkodás valósulna meg.

Természetesen itt sem zárom ki a munkahelyi szervezési, vezetési racionalizálási lehetőséget, mint az esetleges új feladathoz szükséges munkaidőalap forrását. De ez már munkahelyi intézkedés következménye, és erre a munkahelyi vezetőknek is alkalmassá kell válniuk; feltételeket kell teremteni a jó munkaszervezéshez. Meg kell nyerni az érintett személyi állomány egyetértését, be kell vonni a munkavállalókat a változtatás tervezésébe, az eredményközpontú munkakultúrára — és rendszerekre — való áttérés végrehajtásába. Ellenkező esetben sok gond lesz a modernizáció hatékonyságával és tartósságával. Ez is egyértelmű európai tapasztalat.¹³

¹⁰ Közigazgatási reform-koncepció, 1996. szeptember

¹¹ Aktuális információk a közszolgálati jogviszonyban állók létszám- és illetményadatairól; BM-kiadvány, 1998. augusztus

¹² 1992. évi XXIII. tv. a köztisztviselők jogállásáról

¹³ Lsd. 1. pontban hivatkozott tanulmány 8. oldalon kifejtett gondolatok

Bér- és kereseti viszonyok

Már utaltam a Világbank értékelésének e részére, most nézzük mindezt az EU-csatlakozás oldaláról, hogyan látják Brüsszelből.

EU-Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről:

„4.1 Közigazgatási szervezet (121. oldal)

Jelenlegi fizetések színvonala a hasonló munkakörök tekintetében a magánszektorban háromszoros a közszolgáltatáshoz képest.”

„A legutóbbi időszakban felmerült problémák: a képzett szakember-állomány esetében un. „agyelszívás” a magánszektorba, valamint az új szakemberek felvételének csökkenő száma. A közigazgatás jövőbeni hatékonysága érdekében fontos ezen problémák megoldása.”

Számos körülményből egyértelműen arra lehet következtetni, hogy jelen időszakban rosszabb és kilátástalanabb a helyzet, mint amilyet az EU-Bizottság véleménye megfogalmazásánál alapul vehetett.

Kétségtelen, hogy a kereseti arányok tovább romlottak, az „agyelszívás” folytatódott, és a pályakezdők, új szakemberek felvételénél sincs kedvező változás. Röviden: a problémák „megoldására” sem az előző, sem a jelenlegi kormány nem hozott érdemi döntést.

Mindezek okán vélelmezhetjük, hogy EU-integrációs pozícióinkat e vonatkozásban nem javítottuk, és közigazgatásunk nem közeledett, hanem távolodott az európai követelményektől.

Csak remélhetjük, hogy a jövőben a kormányzat e tekintetben nem az európai követelmények csökkenésével számol (egy felkészületlen magyar közigazgatás befogadásával), hanem a követelményeknek megfelelő közigazgatás (és személyi állomány) alkalmasabbá tételével alapozza meg csatlakozási szándékát.

Ellenkező esetben nem jön létre „egy megfelelő jogi feltételek mellett működő professzionális közszolgálat a megfelelő humánpolitikai irányelvekre (bérrendszer, képességek, anyagi ösztönzés, stabil munkaerő) alapozott munkaerő-felvételi és ösztönzési gyakorlattal, a kormányzati politika megvalósítása melletti elkötelezettséggel, de a kormánypolitika elfogulatlan, nem szolgai megvalósításával.”¹⁴ működő közigazgatás. Márpedig mindezek a jó, megbízható kormányzás eszköztárába tartoznak.

Úgy gondoljuk, hogy a megreformálandó, modern igazgatáshoz és szervezettebb, rendezettebb igazgatási állapotokhoz egyaránt hozzátartozik a köztisztviselők jobb anyagi és erkölcsi megbecsülése is. A közigazgatásért felelős kormányzati és önkormányzati vezetők számára nagy kihívás, hogy a javuló gazdasági helyzettség függvényében mennyiben tudják és akarják majd javíta-

ni (és mikor) a jelenleg közmiszeren igen alacsony köztisztviselői béreket, mennyiben állnak ki a jól dolgozó köztisztviselők társadalmi elismerése mellett. Enélkül ugyanis jobb személyi állományt, tartósan jó működést és növekvő eredményeket hosszabb távon elérni nem lehet.

Érdemes felfigyelni a BM 1997. évi összegező anyagának egyik gondolatára: egy év alatt a nők számaránya 3 %-kal növekedett (69,5 %); a pályaelhagyók többsége férfi, ennek oka, hogy más pályákon jobban keresnek, az utánpótlás főbb forrásai is a nők.¹⁵

Ezt a tendenciát az 1998-as összegezés is megerősíti, például: a 18 és 25 éves kor között a női köztisztviselők száma többszöröse a férfiakénak (például 1973-as születésű férfi 380, nő 1395 fő).¹⁶

Mindezekből két következtetés:

„A számok azt mutatják, hogy továbbra sem javult a pályakezdők körében a közigazgatás megítélése, és a fiatalok távolmaradása hosszú távon komolyan veszélyezteti a szakember utánpótlást.”¹⁷

A BM összegezés értékét növeli, hogy a következtetések mellett ajánlást is megfogalmaz:

„Az illetményadatok alapján az állapítható meg, hogy amennyiben a közigazgatással szemben támasztott hazai és európai követelményeknek a közszolgálati személyi állomány a megfelelő színvonalon kíván eleget tenni, úgy a jövőben hatékonyabb anyagi és erkölcsi megbecsülést kell számára biztosítani.”¹⁸

E téma zárasként említem, hogy a közszféra munkavállalói 1991-1997 között mintegy 35-37 %-os reálkereset-vesztéset szenvedtek el. Ezért az lenne a csoda, ha nem az előzőekben jelzett negatív tendenciák alakultak volna ki. A pályaelhagyás ilyen mértéke, a mind rosszabb munkahelyi légkör és elégedetlenség, az esetleges nyílt munkahelyi konfliktusok egyenes következmények, hiszen lassan mára jövőbe vetett bizalom is elfogyott.

Munkahelyi biztonság — munkajogi rendezettség

Többirányú tapasztalatból arra következtethetünk, hogy az elmúlt években erősen kétségessé vált a munkahelyi biztonság. A különböző okokból végrehajtott egyedi munkáltatói munkajogi intézkedések (nem kis számban jogsértőek) vagy kormányzati döntések az érdekeltekben azt az érzetet erősítették, hogy a munkahelyekre nincs elegendő (objektív, jogi) garancia, a munkajogi normák pedig nem elégségesek a bekövetkezett érdek- és jogsérelem orvoslására.

A gyakori jogszabály-változások (különösen a költségvetési törvényben) már önmagukban sem megnyugtatóak. Ha pedig ez egy általánosan negatív tendenciát mutat, akkor az adott

¹⁵ BM 1997. évi összegezés, 4. oldal

¹⁶ BM 1998. évi összegezés, 5. oldal

¹⁷ BM 1998. évi összegezés, 9. oldal

¹⁸ BM 1998. évi összegezés, 12. oldal

¹⁴ Idézet a „Rotterdami Program a kormányzásról és az európai integrációról” című záró dokumentumból (II. fejezet 2.3 pont). 1997. május 29-30-án az EU holland elnökségének égisze alatt került megrendezésre.

munkahely leértékelődik, és más munkahely keresésére ösztönöz. Különösen a fiatalabb korosztályba tartozók mobilabbak. Nyilván ennek is következménye, hogy a köztisztviselők átlag életkora elég magas, 1997-ben 44 év.¹⁹

Ezért nem lehet azon csodálkozni, hogy mind többen a pályakezdekők közül a közigazgatást un. „parkolópályának” tekintik, és csak a kedvező alkalomra várnak, és más munkakört választanak. Ugyanakkor mind kevesebben vannak az un. „megszállottak”, akik a bizonytalan és egyre kedvezőtlenebb munkakörülmények ellenére is hisznek a közigazgatás társadalmi elismertségében és megbecsültségében, és hivatástudattal végzik munkájukat, remélve a mainál kedvezőbb anyagi és erkölcsi megbecsülést.

Karrier- vagy zsákányrendszer

A politikai változások következményeként részben érthető személyi mozgás sajnos mélyebben érintette, érinti a köztisztviselői kart, mint azt a közigazgatás érdekei, a szakszerű munkavégzés, a folyamatosság és kiszámítható karrier-rendszer igényei megengednék.

Sajnálatos, nincs egyértelmű közmegegyezés, hogy meddig tart a politikai személyi érdekkör (politikai zsákányrendszer), és hol kezdődik a politikai változásoktól független, szakmai igényekre épülő közigazgatási személyi állomány. Ennek tisztázatlansága következtében nem egy esetben ott is politikai, bizalmi igények érvényesülnek, ahol ezt a hatályos törvények már kizárnák. Ez esetben nemcsak a jegyzők — a polgármesteri hivatalok vezetői — sajátos „keringőjéről” van szó, illetve a vezetői megbízások indokolás nélküli visszavonásáról, hanem ide tartozik például a még betöltött álláshelyekre kiírt nyilvános pályázatok ügye is.

Üdvös lenne, ha a parlamenti pártok valamilyen módon közmegegyezésre tudnának jutni egy közigazgatás-politikai, közigazgatási-személyzetpolitikai stratégia alapelveiben, hogy a kormányváltások (önkormányzati választás) után a közigazgatási feladatok ellátásában ne legyen zökkenő, a közigazgatás személyi állományát teljesítmény alapján, objektív mérccel ítélje meg a mindenkori döntéshozó. Legyen teljesítményen alapuló előmeneteli rendszer (és folyamatos teljesítmény-értékelés), szilárduljon meg a most kiépítés alatt álló képzési-továbbképzési rendszer, amelyek előfeltételek a mainál hatékonyabb, színvonalasabb közigazgatási munkának.

III.

DR. SZABÓ ENDRE ZÁRSZAVA

Egyikünk számára sem volt haszontalan az itt töltött idő, mert egyfelől megbizonyosodhattunk arról, hogy a *jelenlegi kormány komolyan foglalkozik a közsféra modernizációjával*. Lőrincz professzor ugyan igyekezett megnyugtanni bennünket, hogy ezeket a reformokat nem kell annyira komolyan venni, mert már elég sokszor voltunk tanúi reformpróbálkozásoknak, de a kormányok nem éltek túl azt az időt, amely alatt az elképzelések realizálódhatnak, vagy maguk a kormányok sem mindig vették eléggé komolyan a reformok végrehajtását. Mégis azt kell mondanom, hogy ne legyünk annyira nyugodtak Lőrincz professzor szavai nyomán, mert kétségtelenül szembe kell néznünk reformgondolásokkal, reformkísérletekkel, és ezek olyan következményeivel is, amelyek bizonyosan nem osztatlan örömet keltenek bennünk, nem lesznek minden szempontból kedvezőek a közsféra személyi állománya számára. Ez az egyik időszerű tanulsága mai konferenciánknak.

Másfelől az a következtetés vonható le az elhangzottakból is, hogy a *reform, a közszolgálat korszerűsítése nagyon szerteágazó folyamat*. Nyilvánvalóan megjelennek benne — és sajnos túlsúlyosan jelennek meg — közgazdasági racionalitások. Stumpf miniszter úr is többször utalt a pénzügyi bürokrácia különböző köreinek igen erőszakos törekvéseire. Ugyanakkor természetesen jó lenne, ha a reformfolyamatban nagyobb helyet kaphatnának a szakma tudományos és gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező képviselőinek gondolatai, véleménye. Az is igen hasznos lenne, ha sokkal nagyobb mértékben kerülne a reform aspektusaiba és elhatárolásaiba a kiszámítható, előre látható társadalmi hatások, közöttük az általános jellegű társadalmi hatások, és köztük természetesen a közszolgálatban dolgozók sorsát, helyzetét érintő szakmai, foglalkoztatási hatások is. Miután eddig sajnos nemigen tapasztaltuk az ilyenfajta komplex megközelítési módot, csak reménykedhetünk, hogy a következő időszakban talán valamivel jobb lesz a helyzet. Éppen ezért mindent el kell követnünk — szükség esetén még az erőszakosságig bezárólag is — azért, hogy valóban rákényszerítsük a kormányra azt a magatartásmódot és gyakorlatot, hogy vonja be a reformfolyamatba az érdekelteket és érintetteket, s kiemelten támaszkodjék a munkavállalók érdekképviselőire, a szakszervezetekre. Tett is ilyen ígéretek Stumpf miniszter úr, akit nagyon következetesen emlékeztetni fogunk erre az ígéreterre és igényelni fogjuk tőle, hogy konkrét módon is állapodjunk meg a reformfolyamatba bekapcsolódás menetrendjében.

Ugyanakkor azonban ha komolyan gondoljuk ezt a részvételt, akkor természetesen nagyon alaposan fel is kell készülnünk erre. Meg kell teremtenünk a feltételeket ahhoz, hogy konstruktív módon tudjunk részt venni ebben a munkában, s hogy érveléseink ne csak az elutasításban merüljenek ki, hanem a konstruktivitás követelményeinek is megfelelően esetenként bizonyos elgondolásokkal szemben új elgondolásokat tudjunk állítani. Már sokszor tapasztaltuk: akkor igényelhetjük valóban okkal és joggal a bekapcsolásunkat, ha kellően felkészült, komoly, konstruktív partnerként tudunk részt venni a velünk kapcsolatos ügyekről

folytatandó párbeszédben. Úgy gondolom, hogy mai tanácskozásunk ebben a tekintetben is nyújtott számunkra segítséget. Akkor is, ha az ilyen konferenciák jellegükből adódóan megmaradnak az általános összefüggések szintjén, és nem vállalhatják fel a nagyon is fontos gyakorlatias, konkrét kérdések részletes tárgyalását.

Ezen a konferencián azt is tapasztalhattuk, hogy noha a különböző országok viszonyai különbözőek, mások a hagyományaik, más-más a jelenlegi helyzetük, mégis ebben az adott ügyben is — a közszolgálat korszerűsítésével összefüggésben — nagyon sok a közös vonás. Sok az olyan közös probléma, amelynek a megoldásán különböző országokban munkálkodnak, köztük szakszervezeti kollégáink is. Éppen ezért helyes az a gyakorlat, hogy időközönként kíséreltet teszünk egymással is párbeszédet folytatni, figyelünk egymás tapasztalataira és amit lehet kölcsönösen hasznosítunk ezekből a tapasztalatokból.

Ezekkel a gondolatokkal rekesztem be mai konferenciánkat. Köszönöm mindazok részvételét, akik meghívásunknak eleget tettek, és megjelenésükkel megtiszteltek bennünket. Köszönöm az előadók munkáját, a résztvevők véleménynyilvánítását, és külön tisztelettel köszönöm külföldi kollégáink, barátaink értékes hozzájárulását konferenciánk sikeréhez. Remélem, hogy más alkalommal is módunk lesz találkozni velük.

IV.

TANULMÁNY:

A NEMZETI KÖZIGAZGATÁSOK MODERNIZÁCIÓJA ÉS A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD EURÓPÁBAN

Szerzők: **Ariane Hegewisch**
Brendan Martin

Készült az Európai Unió Bizottsága támogatásával, a Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége (EPSU) megbízásából

A magyar fordítás a Friedrich Ebert Alapítvány (FES) Budapesti Irodájának megrendelésére készült

Fordította: dr. Szabóné Szebenyi Georgina

Összefoglaló

57

1. rész: Bevezetés

- 1. a Hasonlóságok és különbségek az Európai Unión belül
- 1. b A beszámoló feladata és kontextusa
- 2. c A beszámoló módszertana és struktúrája

2. rész: A nemzeti közigazgatások modernizációjának hátttere és kényszerei Európában

62

- 2. a A nemzeti közigazgatás feladata
- 2. b A nemzeti közigazgatás mérete és struktúrája
- 2. c Modernizációs kényszer — áttekintés
- 2. d Az európai integráció
- 2. e Az állami kiadások csökkentése
- 2. f Politikai és ideológiai nyomás
- 2. g Demográfiai változások
- 2. h Gazdasági szerkezetátalakítás
- 2. i Az állampolgárok–felhasználók megnövekedett igényei
- 2. j A közszolgálati munkatársak munkahelyükkel szemben megnövekedett igényei
- 2. k Műszaki-technológiai fejlődés
- 2. l Az esélyegyenlőség követelése
- 2. m Országspecifikus problémák

62

63

65

3. rész: Modernizációs koncepciók

65

- 3. a Áttekintés
- 3. b A nemzeti közigazgatás új szerepe
- 3. c A felelősség alsóbb szintre delegálása
- 3. d A beszámolási kötelezettség és az ellenőrzés új módszerei
- 3. e A költségvetés-menedzsment módosítása
- 3. f Fokozottabb ügyfél-orientáció
- 3. g Verseny és más piacgazdasági elemek
- 3. h A szabályozás reformja
- 3. i Új technológiák

65

70

72

4. rész: Modernizáció és foglalkoztatás a nemzeti közigazgatásban

75

4. a	Bevezetés	75
4. b	Foglalkoztatási színvonal	77
4. c	A köztisztviselők foglalkoztatási státusza	80
4. d	A nyugdíjrendszer reformja	
4. e	Munkahelyek megszüntetése	85
4. f	A létszámcsökkenés módszerei	88
4. g	A munka újraelosztása a munkahelyek megőrzése érdekében	91
4. h	Az emberi erőforrás menedzsment reformja	
4. i	A bértárgyalások decentralizációja	93
4. j	A felelősség ágazati menedzserekre való átruházása	
4. k	Egyéni és teljesítménybérezés	94
4. l	A teljesítmény értékelése és méltányolása	98
4. m	Szakképzés és szakmai előmenetel	100
4. n	Menedzsmentfejlesztés	
4. o	Az új munkaszervezet	
4. p	A munkaügyi kapcsolatok „normalizálása”	103
4. q	A decentralizáció eredményeként megváltozott munkakörülmények	107
4. r	Modernizáció és etikai kérdések	108
4. s	Esélyegyenlőség	111
4. t	Következtetés	115

Szerkesztői megjegyzés:

A tanulmány teljes szövege a konferencia anyagának részeként megtalálható az internet-hálózaton is (<http://szef.westel.hu/hogytov/modernfr.htm>). E kiadványban — terjedelmi okok miatt — nem tudjuk közölni az 1. részt (Bevezetés), a 2. rész d-m., a 3. rész d-i. és a 4. rész d., h., j., n, o. pontjait. Kérjük szíves megértésüket!

(A lábjegyzetek számozását a teljes szöveggel való egybevetethetőség megőrzése érdekében változatlanul hagytuk.)

ÖSSZEFOGLALÓ

Ez a kutatási beszámoló a Közszerzők Szakszervezetek Európai Szövetsége (KSZESZ) megbízásából készült és azt vizsgálja, hogy miként modernizálják a nemzeti közigazgatásokat a folyton változó társadalmi és gazdasági keretfeltételekből eredő számtalan kihívás közepette. Beszámolóink ismerteti továbbá a közszerzők munkavállalók szakszervezeteinek az e trendekkel összefüggő problémákra adott válaszait, és összefoglalja a modernizációval kapcsolatos elvi álláspontjukat.

Az 1. rész rövid bevezetést tartalmaz és ismerteti a beszámoló célját, kontextusát, módszertanát és felépítését.

A 2. rész a modernizáció során szerepet játszó háttérrel és kényszereket vizsgálja, s egy sor olyan közös és egymással összefüggő kihívást és feladatot ír le, amelyek végeredményben valamennyi országban motorjai a modernizációnak. Szó van az egyre szűkösebb állami pénzekről, ami részben az európai integrációra vezethető vissza, a politikai és ideológiai nyomásról, amely részben az állam változóban lévő szerepvállalásával függ össze, a demográfiai változásokról, különösen a népesség elöregedésével kapcsolatban, strukturális gazdasági változásokról és ezen belül főként a növekvő strukturális munkanélküliségről, a közszolgáltatással szemben támasztott növekvő állampolgári-felhasználói igényekről, a szolgáltatások minőségével és hatékonyságával szembeni követelményekről, a munkavállalók megváltozott elvárásairól a munkahelyi biztonság és minőség tekintetében, a hivatás és a magánélet összeegyeztethetőségéről, és nem utolsósorban a nők és a kisebbségi csoportokhoz tartozók esélyegyenlőségének egyre sürgetőbb követeléseiről.

Ezeket a közös kényszereket azonban számtalan eltérő alkotmányjogi, strukturális, gazdasági és politikai keretfeltétel háttérben kell szemlélünk, amelyek bizonyos mértékig maguk is befolyásolják a modernizáció folyamatát és eredményeit. Az elmondottakon túlmenően minden országban vannak egészen speciális kihívások, ilyen például az újraegyesítés Németországban és az ország újjáépítése a fasizmus felett aratott győzelem után Portugáliában.

A beszámoló 3. része a modernizáció különböző formáit vizsgálja, miközben elsősorban a strukturális és szervezeti reformokra összpontosít, hogy a 2. részben ismertetett közös kényszereken úrrá lehessünk. Meg kell jegyezni, hogy az OECD e téren paradigmaváltást vél felismerni, amelyet a következők jellemeznek: erőteljesebb eredményorientáltság és kedvezőbb árteljesítmény-arány, a felelősség lefelé delegálása és nagyobb rugalmasság, ügyfél- és szolgáltatásközpontúság, szigorított beszámoltatás és ellenőrzés, a stratégiai és politikai koncepciók kidolgozására rendelkezésre álló kapacitások bővítése, a versenyselv és más piacgazdasági elemek bevezetése, megváltozott kapcsolatrendszer a többi kormányzati szinttel. Ezeket a trendeket, bár eltérő hangsúllyal, minden országban megfigyelhetjük, mindazonáltal kételyeink vannak a „paradigmaváltással” kapcsolatban, már csak azért is, mert döntő különbségek észlelhetők az eljárásmodban (különösen, ami a munkavállalók és a szakszerveze-

tek részvételét illeti a koncepció kidolgozásában és a változtatások végrehajtásában), valamint azért, mert ez az elemzés nem veszi elég pontosan figyelembe az egyes országokra egyedi jellemző fejlődési folyamatokat.

A minden országban megtalálható közös változtatási profilok sokkal inkább oda vezethetnek, hogy a prioritások sokszínűségét, például a szociális partnerség iránti elkötelezettséget, eltakarják. Ez viszont kihatással lehet a modernizációs folyamatra és annak eredményeire egyaránt.

Mert miközben például általános tendencia érvényesül a nemzeti közigazgatások szerepének felülvizsgálatára és módosítására, ezt a folyamatot egyes országokban (pl. Nagy-Britanniában) hangsúlyos ideologizálás mellett a korábbi kormányok privatizációs kötelezettségei és a piacgazdasági mechanizmus bevezetése jellemzi, míg más országok sokkal inkább a pragmatikus megközelítést követik.

Az a tény, hogy a különböző országok a modernizáció hasonló formáit eltérő utakon kívánják megvalósítani, különösen a kompetenciák (hatáskörök) alsóbb szintekre történő delegálásából válik világossá, aminek három dimenziója van: ez egyik a politikai dimenzió (feladatátadás az egyes kormányzati szintek között), a másik a szervezeti dimenzió (végrehajtó funkciók átadása külső szolgáltatóknak), a harmadik pedig a menedzsment-dimenzió (intézményen belüli decentralizáció). A feladatátadásnak vagy a hatáskör-delegációnak ez a válfaja szorosan kapcsolódik egy sor más modernizációs irányelvhez, nevezetesen a politika alakításának és végrehajtásának szétválasztásához, a bemenet (input) és a kimenet (output) elválasztásához, továbbá a teljesítmény és a teljesítményértékelés kettéválasztásához.

Ezek a változások viszont szükségszerűen magukkal hozták a beszámoltatási és ellenőrzési módszerek megváltoztatásának igényét, miközben éppen ezen a területen válnak világossá a közszolgálati éthosz és az új struktúra- és menedzsment-orientált módszerek közötti feszültségek is. Az előírás-központú módszerekről az eredményközpontú munkakultúrára és -rendszerekre való áttérés a teljesítménymérés új formái iránt teremtett szükségletet. Csakhogy ez korántsem problémamentes ügy. A közszolgálati „outcome” (minőségi eredmény) és „output” (mennyiségi eredmény) megkülönböztetése ugyanis csupán a probléma egyik dimenzióját testesíti meg. A másik abban a kérdésben rejlik, hogy miként mérjük azokat a szolgáltatásokat, amelyeket nem lehet minden gond nélkül mennyiségileg mérni. Vannak ugyanis — legalábbis néhány országban —, arra is bizonyítékok, hogy deklarált politikai célokat nem fordítottak le teljesítménymutatókká — egy hiányosság a sok közül, és egyben arra is magyarázat, hogy a közszolgálati munkavállalók nem megfelelő bevonása a változtatások tervezésébe és végrehajtásába oda vezetett, hogy nincs minden rendben a modernizáció hatékonyságával és tartósságával.

A modernizációnak egy további szempontja, amely az egyes célkitűzések közötti feszültségre mutat rá, a költségvetés decentralizációja — egy olyan mechanizmus, amely szorosan kapcsolódik az operatív autoritás alsóbb szintekre delegálásához, egyidejűleg azonban — ugyan-ezen költségvetésre nehezedő nyomás miatt —, eltorzul. Hasonló a helyzet az ügyfélközpontúsággal, amelyben benne van az potenciális lehetőség, hogy a nemzeti közigazgatás külön-

böző szervezeti egységeit rákényszerítse a nagyobb állampolgár-közelségre és olyan szolgáltatásokat nyújtására, amelyek a szükségletekre és a szolgáltatásokat igénybe vevő polgárokra szabottak. Csakhogy a költségek oldaláról fellépő nyomás gyakran lehetetlenné teszi, hogy valóban ilyen szolgáltatásokat nyújtsanak. Ez a körülmény viszont befolyásolhatja az igazgatás és az ügyfél közötti kapcsolat milyenségét, aminek az a következménye, hogy megnő a kísértés (vagy nincs alternatívája) arra, hogy az ügyfelek (kliensek) szükségleteit a kormány politikai prioritásai szerint definiálják, azokhoz igazítva a szükséglet-elemzéseket is. Ez az oka annak, hogy a közszolgálati charták azokban az országokban, ahol elfogadtak ilyeneket, tartalmi értelemben sokkal jobban eltérhetnek egymástól, mint alakilag.

További közös alapvonása a modernizációnak, amely a bevezetés körülményei és célirányai függvényében igen eltérő minőségi eredményeket (outcomes) mutathat, a versenyszellem és más piacgazdasági mechanizmusok bevezetése a közszolgáltatások területén. A nemzeti közigazgatások piacorientált szolgáltatásainak mechanizmusai belső piacokat, használati díjakat és bónuszt, a feladatok külső szolgáltatókra való átruházását, valamint versenyorientált pályázati kiírásokat foglalnak magukban.

A 3. rész is a szabályozás reformjával és az új technológiák bevezetésével foglalkozik a nemzeti közigazgatás modernizációjával összefüggésben.

A beszámoló 4. része azt mutatja, hogy a személyügyi menedzsmentnek az emberi erőforrásokkal való racionális gazdálkodás értelmében vett reformja minden modernizációs kezdeményezésnek központi eleme. Ide tartozik a közszolgálat törvényi szabályozásának reformja, különös tekintettel a nyugdíjigényekre, a karriertervezésre, a mobilitásra, és a munkaügyi kapcsolatok „normalizálására”; a személyügyi menedzsment egyes egységekre és a vezető menedzserekre vonatkozó hatáskörének decentralizációja; az egyéni teljesítmények és a teljesítménybérézés nagyobb fokú figyelembe vétele; a (tovább)képzés és a támogatás új formáinak bevezetése különösen a vezetők esetében, és végül a csoportmunka és a szűk egyéni feladatkörön túlnyúló (a továbbiakban: interdiszciplináris) munkaszervezet súlyának a növelése. Meg kell jegyeznünk, hogy az egyes országok között jelentős különbségek tapasztalhatók a felsorolt elvek végrehajtásában, sőt, a legtöbb helyen ezek a reformok még gyermekcipőben járnak.

Az Európai Unió államaiban működő nemzeti közigazgatásokban a becslések szerint összesen 4,41 millió (korlátozott feladatdefiníció alapján) illetve 4,47 millió (6,2 millió Island, Norvégia, Svájc és Törökország adataival együtt) foglalkoztatott dolgozik. A foglalkoztatottak létszámának és a foglalkoztatási színvonal hosszabb távú módosulásainak összehasonlítása azért problematikus, mert jelenleg nincsenek közös nemzetközi statisztikai adatszolgáltatási egyezmények érvényben.

Az Európai Unió országainak majdnem mindegyikében külön törvényi rendelkezések szabályozzák a köztisztviselők munkaviszonyát. Ezek általában magasabb szintű foglalkoztatási biztonságot, sőt, gyakran a felmondhatatlanság státuszát tartalmaznak, továbbá speciális előírások vonatkoznak a nyugdíjra, a felvételre és az előmeneteli rendszerre, ugyanakkor a piacgazdaságban szerzett tapasztalatokat (gyakorlatot) csak korlátozott mértékben ismerik el. Az Európai Közigazgatási Intézet a 15 tagállam közül kilencet „zárt rendszernek” minősített, ahol csak

korlátozott mértékben, vagy egyáltalán nincs lehetőség arra, hogy valaki kívülről belépve a szakmai életpálya közepén kezdje meg a munkát. A többi hat országban a foglalkoztatási feltételek és a személyügyi menedzsment a piacgazdaságban megszokottakhoz hasonlítanak.

Az állami szolgálaton belül a foglalkoztatottak munkaszerződésai, a köztisztviselői státuszszal rendelkezőktől a határozott időre szóló munkaszerződéssel rendelkezőkön át egészen az alkalmi foglalkoztatottakig, egyre sokfélebbek. A köztisztviselők más közalkalmazottakhoz viszonyította aránya a franciaországi több, mint 90% és a svédországi kevesebb, mint 5% között szóródik.

A állami szolgálat reformja számos országban magában foglalja a nyugdíjrendszer reformját is. Ennek közös elemei a köztisztviselők nagyobb arányú befizetési a nyugdíjpénztárakba, a fizetés nyugdíjalapként figyelembe vett részének új kalkulációja, a nyugdíjkorhatár módosítása és az eddigi nyugdíjazási gyakorlat felülvizsgálata.

Portugália az egyetlen ország, ahol az elmúlt tíz év során növekedett az állami szolgálatban foglalkoztatottak létszáma. A többi országban ezek a számok csökkenő tendenciát mutatnak. A változások mértéke, attól függően, hogy milyen minisztériumról vagy hatóságról van szó, az egyes országokon belül is igen eltérő. Egy sor olyan év után, amikor állandóan csökkentették az államháztartási kiadásokat és a közszolgálatban foglalkoztatottak számát, a közszolgálati dolgozók motiváltsága a nemzeti közigazgatások számtalan területén nullára süllyedt.

A legtöbb országban sikerült elkerülni a kényszer-elbocsátásokat. Kivételt jelent itt Svédország és Anglia, bizonyos fókig Dánia és Finnország is. Létszámstop, korengedményes nyugdíjazás, az állami szolgálat önkéntes elhagyása és áthelyezések tartoztak leginkább az előnyben részesített eszközök közé.

Az új technológiáknak a munkahely elvesztésére gyakorolt hatásai eddig eléggé korlátozottan érvényesültek, a következő években azonban drasztikusan nőnek.

A csökkentett munkaidőt egy sor országban, különösen Belgiumban és Hollandiában, vezették be munkahely-megőrzési céllal. Azon túlmenően a termelékenység növekedésének kiegyenlítésére és új munkahelyek teremtésére használták fel ezt a lehetőséget. A munkahelypótlásra és a fizetés mértékére gyakorolt határról szóló szerződések igen eltérőek.

A munkaerő-tervezésről és -fejlesztésről¹ szóló politikai döntések decentralizációja az országok többségében nem jelent szabad döntési lehetőséget a foglalkoztatási színvonalról és a fizetés mértékéről. A legfontosabb kivételek itt Svédország és Nagy-Britannia.

A menedzsment aktívabb szerepvállalását időközben a reform fontos részének tekintik, és ennek keretében az egyes ágazati menedzserek nagyobb hatáskört kaptak a teljesítménymenedzsment (beleértve a teljesítménybérezést), a munkaerő-felvétel, a képzés és továbbképzés területén. Ezt az operatív felelősségi viszonyok és feladatkörök szélesedő decentralizációja részének kell tekinteni.

A legtöbb ország időközben már bevezetett megfelelő eljárásokat az egyéni teljesítménybérezésre vagy premizálásra. Az eljárás módja igencsak változatos: van, ahol a szakszervezeteket közvetlenül bevonják az egyéni béremelésről szóló tárgyalásokba (Dánia és Svédország), másutt a közszolgálati dolgozók a szakszervezetek közreműködése nélkül közvetlenül tárgyalnak az ágazati menedzsmenttel.

Az OECD tanulmányai és az egyes országokban végzett vizsgálatok egyaránt azt mutatják, hogy az egyéni teljesítményen alapuló bérezési rendszerek aligha képesek növelni a munkatársak motivációját. Ráadásul rugalmatlanok, nincsenek birtokában a megfelelő pénzügyi forrásoknak és valószínűleg alkalmatlanok a közszolgálat sajátosságaihoz való alkalmazkodásra is.

Több országban vezettek be teljesítmény-mérési rendszereket vagy a meglévőket azzal a céllal reformálták meg, hogy elősegítsék az aktívabb menedzsmentet és emeljék a szolgáltatások színvonalát. Ezek a rendszerek azonban arra tendálnak, hogy túlságosan bonyolultt váljanak anélkül, hogy képesek lennének kiküszöbölni a szubjektivitás lényeges problémáját.

A személyügyi menedzsment valamennyi reformja kiemelten kezeli a szakképzés és a továbbképzés iránt megnőtt szükségletet. Mindemellett a gyakorlatban jelentős különbségeket tapasztalunk a kormányzati szervek és a hatóságok között az oktatási beruházások tekintetében. Gyakori, hogy a költségvetési kiadások csökkentése miatt a képzési programok nem kapnak prioritást.

A képzés és továbbképzés általános értékelése országonként eltérő. Van, ahol a továbbképzéshez és karrier-tervezéshez való egyéni jogként értelmezik, és van, ahol az általános szervezetejlesztés részének tekintik.

A képzettségi szint a közigazgatásban általában magasabb, mint a magángazdaságban. Ennek ellenére szignifikánsan nagy számban találni olyan tevékenységi területeket, ahol semmilyen vagy csupán igen alacsony szintű szakképzettséget követelnek meg. Ezeket a munkavállalókat különösen érzékenyen érintik az átszervezések és a műszaki-technológiai változások, és a nemzeti közigazgatásokra általánosan jellemző megnőtt képzettségi követelmények miatt kénytelenek számolni azzal, hogy hátrányba kerülnek.

A legtöbb menedzsment nem készítette fel megfelelően az operatív felelősségi viszonyok és hatáskörök decentralizációjára. Számos közigazgatási szerv új menedzsment-fejlesztési programokat vezetett be, a kereslet azonban még mindig messze meghaladja a programkínálatot. Változatlanul fennáll az igény olyan programok kidolgozása iránt, amelyek a közszolgálat sajátosságait — és nem utolsósorban az együttműködésen (beleszóláson) nyugvó menedzsment-stílust —, az eddigieknél hangsúlyosabban veszik figyelembe.

A közszolgálat más területeivel és a magángazdasággal összevetve a közigazgatás inkább tekinthető visszahúzódnak, amikor innovatív munka-szervezetek bevezetéséről van szó, amelyek a feladatok csoportokra (teamekre) való átruházásával vagy ugyanezen teamekkel való konzultáció folytatásával járnak együtt. Az egyéni szakmai döntésektől való majdnem

¹ Human Resource Management — HRM (emberierőforrás-gazdálkodás)

kizárólagos függés akadály lehet az integrált, team-munkán alapuló szolgáltatásnak. Ismerünk azonban egy sor pozitív példát is arra, hogy az ilyen akadályokat sikerrel vették.

Az országok többségében a köztisztviselőknek továbbra is másfajta, általában korlátozottabb jogaik vannak bértárgyalások folytatására és szakszervezeti képviseletre. A reformok során azonban a bértárgyalási jogokat általában mindenütt beépítették a jogrendszerbe. Svédország az egyetlen ország, ahol a központi kormány szervei teljesen független, önálló munkaadói szövetséggel rendelkeznek.

A központi kormány feladatainak a települési önkormányzatokra való átruházásában és a nemzeti közigazgatáson belüli, egyes hatóságokra és részlegekre kiterjedő decentralizációban egyesek az állami szolgálat egységének és közös azonosságtudatának veszélyeztetőjét is látják. Ezért több kormány megfelelő intézkedéseket hozott, hogy az ilyen tendenciákat — főként az idősebb köztisztviselőkre tekintettel — ellensúlyozza.

A köztisztviselők között általában alacsonyabb a nők aránya, mint a közszolgálatban, bár a nemek közötti megoszlás kezd kiegyenlítődni. A magasabb szolgálati beosztásokban azonban a nők még mindig erősen alulreprezentáltak, ezért a legtöbb kormány nagyobb esélyegyenlőséget biztosító kezdeményezések végrehajtásába fogott bele.

Az esélyegyenlőség más szempontjai kevésbé kerülnek reflektorfénybe. Míg a holland és az angol közszolgálat nagy súlyt fektet a színes bőrű és az etnikai kisebbségekhez tartozó munkatársak esélyegyenlőségére, a többi országban nem igen foglalkoznak ezeknek a munkavállalóknak az alkupéviselésével és diszkriminációjával. Bár a csökkent képességűek foglalkoztatását egyre inkább előtérbe helyezik, a további előmenetel és a pályatervezés lehetőségét alig-alig kínálják fel nekik.

[...]

2. RÉSZ: A NEMZETI KÖZIGAZGATÁSOK MODERNIZÁCIÓJÁNAK HÁTTERE ÉS KÉNYSZEREI EURÓPÁBAN²

2.a A nemzeti közigazgatás feladata

Az államigazgatás feladatai (ellentétben más kormányzati szintekkel, a magángazdasággal és a szolgáltatási szektorral) országról országra különbözőek. Ugyanez érvényes a más kormányzati szintekkel tartott kapcsolatrendszerre is. Míg néhány szolgáltatási és igazgatási ágazat, például a honvédelem, minden államban kormányzati hatáskörben van, az egyéb ágazatokért, például a szociális biztonságért viselt felelősség néhol tartományi, esetleg helyi önkormányzati szintre került. Ezt a képet tovább bonyolítja az a körülmény, hogy bizonyos feladatokat több államigazgatási szint között osztanak meg. Meghatározott szolgálat pénzügyei és/vagy a felügyelete a központi kormányzat hatáskörébe tartozhat, míg a végrehajtási hatáskört a települési önkormányzati szintre delegálták.

2 A beszámoló e részének tudományos munkájában részt vett Lesley Harding is.

Ezt az amúgy is színes képet tovább bonyolítja a nemzeti közigazgatás változó szerepköre, amely egyes országokban fontosabb, mint másutt. Ez azokra az intézményes eszközökre és módszerekre is érvényes, amelyekkel a változtatásokat végrehajtják. Valójában az állam és a közszolgálat modernizációjának szignifikáns aspektusa éppen abban a módban keresendő, ahogyan a nemzeti közigazgatás szerepe és más közigazgatási szintekhez való viszonya változik. Korunk feltűnő jellegzetessége, hogy a nemzeti közigazgatás szerepe mindkét irányban változóban van. Változik európai irányban és változik helyi szinten.

A hatáskör-átruházásnak ez a kettős folyamata, amikor egyidejűleg kerülnek a kompetenciák feljebb és lejjebb, belső logikát takar. Minél inkább kiteljesedik az európai integráció, és vele együtt megtörténik az egyes nemzeti kormányok hatásköreinek az újonnan alakuló európai intézményekre történő átruházása, annál inkább megnő a demokrácia iránti igény és a helyi társadalomból kiinduló követelés a szigorúbb helyi ellenőrzés és szorosabb beszámoltatás érvényesítésére. Innen nézve a nemzetköziesülés (internacionalizálódás) és a hatáskörök alsóbb közigazgatási szintre delegálása/telepítése ugyanannak az éremnek a két oldala. A nemzetállam egyrészt nem elég nagy ahhoz, hogy bizonyos problémákat kezelhessen, másrészt helyi szinten nincs elegendő kompetenciája arra, hogy más jellegű problémákkal megbirkózzék.

2.b A nemzeti közigazgatások mérete és struktúrája

A központi közigazgatásra fordított kiadások aránya az összes állami kiadáson belül viszonylag konstans maradt ugyan, de országonként igen eltérő, ami egyben tükrözi az egyes állami struktúrák sokszínűségét is.

1. sz. táblázat: Az államigazgatási kiadások százalékos aránya az összes állami kiadáson belül, 1980-1994 között

	Ausztria	Belgium	Dánia	Finno.	Francia.	Németo.
1980	74.3	86.5	41.2	62.0	87.5	66.2
1990	75.2	88.8	48.1	62.3	86.2	67.9
1994	74.8	88.7	48.3	71.8	85.5	69.5
	Görög.	Izland	Írország	Olaszo.	Luxemb.	Hollandia
1980	89.4	83.9	n.a.	77.4	88.6	69.2
1990	89.8	84.4	75.0	75.3	n. a.	72.9
1994	92.1	80.6	73.6	76.9	n. a.	74.3
	Norvégia	Portugália	Spanyolország	Svédország	Svájc	Egyesült Királyság
1980	69.5	n. a	n. a	59.1	55.8	73.0
1990	67.1	90.4	79.7	60.8	55.2	73.2
1994	67.1	91.7	79.6	65.5	56.4	74.7

Source: Issues and Developments in Public Management 1996-97, OECD PUMA, Paris, 1997, p. 317. A táblázatban közölt értékek a társadalombiztosítási kiadásokat is tartalmazzák.

A beszámoló 4. része arról tájékoztat, hogy a közszolgáltatásban összesen foglalkoztatottaknak mekkora hányada áll a központi közigazgatás szolgálatában.

Az állam alkotmányos felépítésében is találunk jelentős különbségeket Európában, aminek szintén lehet kihatása a reformok kiterjedésére és természetére. Németország és Ausztria például olyan szövetségi állam, amelynek csak korlátozott utasítási joga van a tartományokkal szemben. Az, hogy az egyes tartományok autonómiája milyen jelentős, az eddigi reformok törekénységén is lemérhető.

Ahol az állami szolgálat alkotmányban rögzített, ott a reformok végrehajtása törvények elfogadásához kötött. Ez lehet a változtatások akadálya is, és egészen bizonyos, hogy lassítani fogja az egész reformfolyamatot. Ez a körülmény jelentősen különbözik a Nagy-Britanniában érvényesülő helyzettől, ahol nincs írott alkotmány és a brit központi kormány átfogó hatáskörrel és jogosítványokkal rendelkezik.

2. sz. táblázat: Az EU-országok állami struktúrája

Állam	Államrend	Törvényhozási hatáskör	Az állami szolgálat alkotmányos alapja
Ausztria	Szövetségi állam	9 Tartomány	...
Belgium	Szövetségi állam	3 régió + 3 közösség	Vannak alapelvek, de nincs részletes szabályozás
Dánia	Decentralizált egységállam		Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Finnország	Decentralizált egységállam		Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Franciaország	Decentralizált egységállam		Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Németország	Szövetségi 16 állam	Tartomány	Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Görögország	Egységállam		Az állami szolgálat kiterjedt és részletes szabályozása
Írország	Egységállam		Az alkotmányban nincs közvetlen hivatkozás az állami szolgálatra
Olaszország	Regionalizált állam	20 régió, 2 autonóm provincia	Állami poszt betöltése vizsgához kötött
Luxemburg	Egységállam		Vannak alapelvek, de nincs egységes törvényi szabályozás
Hollandia	Decentralizált egységállam		Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Portugália	Decentralizált egységállam	2 autonóm régió	Az állami szolgálat kiterjedt és részletes szabályozása

2. sz. táblázat (folytatás az előző oldalról)

Állam	Államrend	Törvényhozási hatáskör	Az állami szolgálat alkotmányos alapja
Spanyolország	Regionalizált állam	17 autonóm közösség	Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Svédország	Decentralizált egységállam		Az állami szolgálat jogszabályoknak van alávetve
Egyesült Királyság	Egységállam	4 nemzet	Nincs írásos alkotmány

Forrás: Auer, Demmke & Polet, 1996, Civil Services in the Europe of Fifteen, European Institute of Public Administration, Netherlands

2.c Modernizációs kényszer — áttekintés

Amint arra fentebb már utaltunk, minden országban vannak közös kényszerek, amelyek az állami szolgálat modernizációját megalapozzák. Ezek közül néhány jellegzetesen csak egyes országokra igaz. A közös kényszerek kölcsönösen befolyásolják egymást és egyes esetekben nagyon szorosan kötődnek az európai integrációhoz. Az alábbi kategóriákban foglalhatók össze:

Európai integráció
 Az állami kiadások csökkentése
 Politikai és ideológiai nyomás
 Demográfiai változások
 Strukturális és gazdasági változások
 Az állampolgárok/felhasználók megnövekedett igényei
 A közszolgáltatási dolgozók megnövekedett igényei munkahelyükkel szemben
 Technológiai fejlődés
 Esélyegyenlőség követelése
 Országspecifikus problémák

[...]

3. RÉSZ: MODERNIZÁCIÓS KONCEPCIÓK

3.a Áttekintés

A beszámoló előző részében már említettük, hogy a nemzeti közigazgatások modernizációs kényszerei nagyrészt minden országban azonosak. Kétségtelenül rendelkezünk már nemzetközileg elterjedt tapasztalatokkal és tanácsokkal arra nézvést, hogy ezeket a követeléseket miként lehet a legjobban áttütni a gyakorlatba. A másik oldalon azonban számtalan alapve-

tő, strukturális és kulturális hagyomány található, amely a reformfolyamat összefüggésrendszerével és a kiindulási helyzettel azonos súllyal esik latba. Ezen kívül némely ország speciális problémákkal néz szembe, amelyekből megint csak speciális, országspecifikus célkitűzések adódnak.

A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (OECD) ezt a jelenséget a következőképpen kommentálja:

„A Public Management számára döntő jelentőségű az a kérdés, hogy az igazgatási struktúrákat miként lehetne erősíteni valamely ország gazdasági és szociális célkitűzéseinek támogatására. Amikor ilyen problémákkal néznek szembe, a közszolgálati menedzserek és miniszterek az OECD berkein belül megállapították, hogy sok a közös vonás és sokat tanulhatnak hivatali kollégáiktól. Bár az OECD-országok közigazgatási menedzsmentjének legfontosabb kérdéseiről összeállítottak egy listát és van egy közös repertórium a válaszoknak is, mindmáig nincs sem általános modell, sem egyszerű megoldás a hatékony Public Management megteremtésére. A Public Management minőségének javítása folyamatos fázisok eredménye lehet csak, amelyek az adott ország speciális szükségleteihez igazodnak.” (OECD 1997, p. 7.)

Ennek ellenére vannak kommentátorok, akik a strukturális felzárkózás standard modelljének (amelyet egyesek igencsak kritikusan értékelnek) jobbtáji tendenciájában vagy legalábbis egy ilyen modell bemutatásának tendenciájában vélik felfedezni a reform egyetlen helyes és hatékony megközelítését. Theo A. J. Toonen és Jos C.N. Raadschelder, a Leideni Egyetem Közigazgatási Karának munkatársai, ebben az összefüggésben arra hívják fel a figyelmet, hogy „a jelenlegi reformtörekvésekre vetett felületes pillantás hirtelen azt a benyomást keltetheti, hogy a nyolcvanas években — politikai vagy igazgatástechnikai rendszerétől függetlenül — számos ország a közszolgálat hasonló reformjait kezdte meg, és hogy a különböző esettanulmányokban sok pont, szlogen és alapelv ismétlődik. A valóságban mégis az a helyzet, hogy a reformtörekvések és a megközelítések sokszínűsége a közszolgálat területén sokkal jellemzőbb, mint az akció és reakció sémátikus mintája, amelynél a „modern” koncepció lép egy „hagyományos” koncepció helyébe” (Toonen & Raadschelders, 1997).

Az OECD azon felfogásával ellentétben, miszerint globális „paradigmaváltásra” került volna sor, Toonen és Raadschelders azt a meggyőződését hangsúlyozza, hogy „az észak-európai szociális államok (Skandinávia és a Benelux tagok) is végrehajtottak ugyan drasztikus szerkezetváltási programokat, csakhogy más elvek szerint” és a „napóleoni rendszerek”, Franciaország, Olaszország és Spanyolország szintén elindítottak átfogó reformokat az állami szektorban és a kormányzatban, ám megintcsak más elvek szerint.” A szerzők hozzátesszik:

„Egy meghatározott reformtípus egyoldalú szemlélésével a megfigyelők igen szívesen eszikliknak az igazgatási reformok látványos történelmi példái felett: elég, ha csak néhányat sorolunk fel ezek közül: Németország újraegyesítése, a korrupció elleni harc Olaszországban, a francia decentralizáció, a spanyol gazdaság konszolidációja vagy a belga föderalizáció. A menedzsment oldaláról nézve ezeket az országokat sokan „nem reformer országoknak” vagy az események után kullogó országoknak tekintik a nem-

zetközi igazgatási reformok versenyfutásában. Ugyanúgy megengedhető azonban az a következtetés is, hogy ezeknek az országoknak egészen más ügyekkel kell törődniük és egyszerűen másfajta „üzleti prioritásokat” követnek.”

Más megfigyelők is utalnak a reformok sokszínűségére. Geerd Bouckaert megfontolásra ajánlja, hogy lényegi különbségek vannak a teljesítmény-menedzsment koncepciók és egyéb reformok kidolgozásában, amelyek a hagyományban, a kultúrában, a környezetben, a politikában és a menedzsmenttel szembeni igényekben meglévő különbségekből erednek. Vincent Wright az egyes európai országokat a reformok stílusa, természete és időbeni lefolyása szerint különböző kategóriákba sorolja, és ennek alapján három csoportot különböztet meg:

- az események és a belső változások által felgyorsított reformok (Németország),
- reformista és tárgyalásos úton egyeztetett reform (Franciaország és Spanyolország),
- a társadalomra rákényszerített radikalizmus (Nagy-Britannia) (Bouckaert).

A dolog tulajdonképpeni jelentősége az, hogy egyrészt az OECD globális paradigmaváltásról szóló elemzése az igen sok szempontból különböző reformkonceptiókat lényegében azokkal látja azonosnak, amelyeket az angolszász országokban hajtottak végre (tehát Európában és Nagy-Britanniában), másrészt a másik magyarázat abból áll, hogy a közös terminológia alkalmazása eltorzítja a reform-megközelítések különbözőségét.

Az egyes országok közötti legfontosabb változó tényező valószínűleg a munkáltatók és a munkavállalók kapcsolatának minősége. Annak mértéke, ahogyan a szociális párbeszéd és a szociális partnerség intézményeit és eljárásait a közszolgálatba beépítették, és amennyire közvetítői funkciót vállalhattak a strukturális és szervezeti változások végrehajtási módzatairól kialakult konfliktusok esetén, különösen szignifikáns hatással van mind a változások minőségére, mind a köztisztviselőkre.

A reformösszefüggéseknek ezt a sokféleségét feltétlenül figyelembe kell venni, amikor az OECD azon megfigyeléséről beszélünk, hogy a „paradigmaváltást” az alábbiak jellemzik:

- nagyobb fokú eredményközpontúság és költségteljesítmény-tudat;
- a felelősség alsóbb szintre telepítése és nagyobb rugalmasság;
- szigorúbb beszámoltatás és ellenőrzés;
- ügyfél- és szolgáltatásorientáció;
- a stratégiák és politikai koncepciók kidolgozására rendelkezésre álló kapacitások bővítése;
- a versenyszellem és más piaci elvek, elemek bevezetése;
- a kormányzati szintek közötti új kapcsolatrendszer (OECD, 1995).

Az OECD abból indul ki, hogy a reformok e kategóriák szerint folytatódnak és „a következő évtizedekben olyan, jó teljesítményt nyújtó állami szektort hoznak létre, amely külsőleg és fellépésében egyaránt gyökeresen különbözik az elődeitől”. Csakhogy az idézett célhoz vezető utak és az a mód, ahogyan azokat a szociális partnerek az egyes országokban kitűzik, cseppet sincs összehangolva, hacsak nem tekintünk el néhány azonosságtól és a közös terminológiától.

Új frontok az állami szektor irányításában (New Frontiers in Public Sector Management) c. könyvében Frieder Naschold arra tesz kísérletet, hogy nyolc ország vizsgálata alapján a reform kiterjedését és milyenségét egészen más szempontból vizsgálja. Az OECD meggyőződéséhez hasonlóan ezt a táblázatot is — bármennyire is hasznos lehet áttekintésként — óvatosan kell fogadni. Svédország például az „igazgatási szervek kiépítése” rubrikában 2-es osztályzatot kap, ám a táblázatból nem derül ki, hogy ennek a modellnek Svédországban már majdnem egy évszázados múltja van. Németországról azt írja, hogy az ország mindeddig nem tett jelentős lépéseket a szolgáltatások alsóbb igazgatási szintekre való delegálása terén, miközben az OECD ebben a vonatkozásban Németországot Hollandiával tette egy csoportba azt állítván, hogy mindkét ország „erőteljesen igénybe veszi az igazgatási szerveket vagy az azokkal összevethető intézményeket”. Egyébiránt ugyanez a német szövetségi kormány véleménye is, amelynek „Karcsú Állam Szakértői Bizottsága” többek között az alábbiakat javasolta:

„A kormány legfontosabb reformtörekvéseivel összhangban a szolgáltatási feladatokat általában az alsóbb szintű szövetségi hatóságokra kell ruházni. A szövetségi szintű közigazgatás racionalizálásának célja kis méretű, politikai minisztériumok létrehozása a minisztériumon belüli szolgáltató tevékenység minimalizálása ill. alsóbb szintű szövetségi vagy tartományi hatóságokra való delegálása útján.” (OECD 1997:150).

A Naschold-féle ábrázolás elébe megy ennek a kezdeményezésnek, és ez az egyik oka annak, amiért óvatosságra intünk vele kapcsolatban. A másik ok az, hogy az egyes ország-koncepciók finomságait általánosított sémák alkalmazásával aligha lehet kellő pontossággal vizsgálni.

7. sz. táblázat: reformtrendek Európában

<i>Piaci mechanizmusok</i>	1	2	1	1	1	-	1	2
<i>Privatizáció</i>	1	1	-	1	1	-	1	2
<i>A stratégiai menedzsment új szerepe</i>	-	1	1	-	1	-	1	2
<i>Decentralizáció/feladat-átruházás</i>	-	2	1	-	2	1	1	1
<i>Méretkorlátozás</i>	-	-	-	-	-	-	-	2
<i>Állami vállalatok átalakítása</i>	1	1	1	1	1	1	1	2
<i>Igazgatási szervek kiépítése</i>	1	2	1	-	2	1	2	2
<i>Eredményorientált igazgatás-vezetés és pénzügyi tervezés</i>	-	1	2	-	1	1	2	2
<i>Munkaszervezet</i>	-	1	-	-	1	1	1	-
<i>Emberi erőforrások</i>	-	1	-	1	1	1	-	-
<i>A munkaügyi kapcsolatok „normalizálódása”</i>	-	-	-	-	2	-	2	-

Forrás: Naschold, 1996, New Frontiers in Public Sector Management

1 = korlátozott kezdeményezések

2 = átfogó kezdeményezések

- = nincsenek jelentős kiterjedésű kezdeményezések

A skandináv országok és Hollandia bizonyos mértékig a Public Management reformjaihoz nyúltak vissza, miközben a szolgáltatások iránti igényjogosultság feltételeinek módosítása révén komoly költségvetési megtakarításokat értek el. Dánia és Hollandia a korábbi kormányhivatali tevékenységek igen jelentős részét a magángazdaságra bízta, míg Norvégia, Svédország és Finnország az eredményközpontú vezetésre és a versenyeszközökre koncentrált, és egyidejűleg decentralizációs és privatizációs programokat hajtott végre.

Franciaország, Belgium, Spanyolország, és Olaszország egyaránt végigélte az egységállam regionalizálását. Ennek eredményeként a központi állami szint alatti közigazgatási rendszerek nagyobb rugalmasságot mutatnak. A Franciaországban indított reformok célja szintén a jobb minőségű szolgáltatások és a nagyobb fokú állampolgár-közelség elérése. A francia, belga és dél-európai államok a közigazgatás integritását, a korrupció és az igazgatás politizálódása elleni harcot állították a középpontba.

A dél-európai államok elbúcsúztak a hagyományos urambátyám-stílustól és felhagytak a korábbi bürokrata magatartásformákkal. Olyan koncepció mellett tették le a voksot, amely a minőséget és az eredményt helyezi előtérbe.

Mint az előzőekben már leírtuk, Spanyolország, Görögország és Portugália az elmúlt évtizedekben azzal a feladattal birkózott, hogy egy olyan közigazgatást tereljen a megfelelő irányba, amelynek a diktatúrát ill. féldiktatúrát kellett szolgálnia. Ezen túlmenően ezeknek az országoknak az Unióhoz való csatlakozása alakítóan hatott a végrehajtott reformokra is. A görög kormány például megállapította, hogy reformprogramjának „legfontosabb irányai és legfelsőbb prioritásai” azt az ígéretet tartalmazzák, hogy „a közszolgáltat teljes és általános reformját megvalósítsa, ami a meglévő igazgatási és szolgáltató szervek megszüntetésén ill. konszolidálásán alapul (egy hosszú távú terv keretében, amely a szakterület aktuális nemzetközi trendjeit is figyelembe véve, az Európai Unió nemzetgazdaságokkal szemben támasztott konvergencia-követelményeinek teljesítésére irányul). E folyamat segítésére az Európai Unió pénzeszközeit is gyorsabban rendelkezésre kívánta bocsátani. (OECD 1997:155). És valóban, a görög modernizációs programot az Európai Unió finanszírozta.

Németország, Ausztria és Svájc (és Luxemburg) általában kevésbé számít sikeresnek, amikor a Public Management reformjáról esik szó. Toonin és Raadschelders mindazonáltal arra hívja fel a figyelmet, hogy ezek az államok átalakulóban vannak és a dinamikát, a rugalmasságot és az innovációt a közszolgáltat fokozatos és a szükségletekhez igazított reformjával kombinálják. Ennek ellenére helyes Klages és Löffler érvelése, miszerint Németországban szövetségi szinten nem hajtottak végre reformokat és a tartományokban sem került sor ebben az értelemben említésre méltó haladásra. A települési önkormányzatok szintjén viszont a vállalkozó szellem határozza meg a változásokat.

A közszolgálati szektor reformjára Nagy-Britanniában a piacgazdasági elvek ideológiai jelentősége nyomja rá a bélyegét. Itt az időközben „New Public Management” néven futó koncepció alkotórészeit sokkal következetesebben ültetik át a gyakorlatba, mint bármely más európai országban. A brit megközelítés jelentősen különbözik az Írországból legújabbban tapasztaltakkal, ahol annak ellenére, hogy hatalmas kiterjedésű és mélyreható modernizációt

terveznek, továbbra is meg akarják tartani a szociális partnerség intézményét. Az ir program, amelynek elnevezése „Delivering Better Government”, tripartit testület irányítása alatt áll, amelyben a kormány, a gazdaság és a szakszervezetek képviselői ülnek egy asztalnál.

A beszámoló 3. része főként a nemzeti közigazgatások munkamódszerének változásaival foglalkozik. Előtte azonban nem érdektelen annak vizsgálata, hogy a nemzeti közigazgatások munkájában milyen tartalmi változások figyelhetők meg.

3.b A nemzeti közigazgatás új szerepe

Nincs még egy európai ország, amely a közigazgatás feladatait olyan szigorúan megkérdőjelezte volna, mint Nagy-Britannia. A fő kérdés így hangzott: Egyáltalán szükség van-e ezekre a feladatokra? Az egész brit közigazgatásban minden feladatot és funkciót alá kellett vetni ún. „prior option teszteknek”, amelyek a kérdéseket az alábbi sorrendben tartalmazzák:

1. Egyáltalán el kell-e végezni azt a munkát? (Ha nem, meg kell szüntetni.)
2. Ha a munkát el kell végezni, kérdés, hogy a kormánynak kell-e vállalni érte a felelősséget. (Ha nem, meg kell fontolni a magánosítást).
3. Ha igen, vajon a munkát közalkalmazottaknak kell-e elvégeznie, vagy hatékonyabban végezheti-e a magángazdaság? (Versenyeztetéssel meg kell állapítani, hogy az adott szolgáltatást ki tudja a leghatékonyabban és a leggazdaságosabban elvégezni. A döntés alapjának minden esetben a költséghaszon-számításnak kell lennie).
4. Ha a munkát kormányzati szervnek kell elvégeznie, vajon megfelelően struktúrált és összefogott-e a szervezet? (A világosan elhatárolt beszámolási kötelezettség és feladat-átruházás elvének bevezetése, a hatékonyság növelését célzó technikák alkalmazása).

Forrás: Future of the Civil Service Working party, 1995, Civil Service 2000, IPMS, London

Ennek az eljárásnak az egyik legfontosabb eredménye az egész állami szolgálat összessügorodási folyamata. A kormány egyik minisztere 1995-ben azzal dicsekedhetett, hogy az Egyesült Királyság államapparátusát a II. világháború előtti méretre csökkentették.

Németországban is megkezdtek a nemzeti közigazgatás feladatainak átvilágítását és 1995-ben ezzel a céllal létrehozta egy testületet, amely a sokat mondó „Karcusú Állam Szakértői Tanács” nevet kapta. Az első eredményeket 1997-ben ismertették. A Tanács szerepét a szövetségi kormány a következők szerint határozta meg:

„A szövetségi kormány reform-koncepciója a Public Management területén alapvetően a kormányzati funkciók racionalizálást követi. Ezt a koncepciót a „Karcusú Állam Szakértői Tanács” 1995. júliusában létrejövő testület intézményesíti. A tanács a szövetségi kormány feladatainak átvilágítását követelte és főként a miniszteriális feladatok korlátozására, alsóbb szintű hatóságokhoz (vagy szervezetekhez) való telepítésére, a privatizációra, valamint a jogi és igazgatási előírások reformjára vonatkozó ajánlásokra koncentrált.” (OECD 1997:147).

A német kormány ezeket az előírásokat egy sor konkrét gyakorlati célban fogalmazta meg. A következőkről van szó:

„A szakértői testület megállapítása szerint szövetségi szinten az alábbi reformstratégiákat kell követni:

- A feladatok kritikus átvizsgálása, a költséghaszon-elemzést is beleértve.
- Szervezeti és szerkezeti átalakítások szervezeti/szervezési vizsgálatok alapján, amelyeket részben külső szakemberek végeznek.
- A feladatok alsóbb szintű hatóságokra ruházása, bizonyos feladatok megszüntetése.
- Az adó szempontjából fontos területek, szolgáltatások és műszaki szektorok privatizációja.
- A személyzet áthelyezése, elbocsátások végrehajtása szociálisan vállalható fokozatossággal.
- A kormány szintű előírások és szabályozások csökkentése ill. megszüntetése.
- Az igazgatástechnikai eljárások gyorsítása és racionalizálása.
- Az egyéni felelősségi viszonyok és hatáskörök átruházása a kapcsolódó szövetségi hatóságokra. (OECD 1997:148)

Bár mindeközben nem szabad elfelejteni, hogy a felsorolt feladatokat a szövetségi kormány Bonnból Berlinbe való költözése mellett kell megvalósítani, a folyamatot a szociális felelősség egy fontos új dimenziójának, nevezetesen a német társadalombiztosítás „ötödik oszlopának” bevezetésével együtt kell szemlélni. Az 1995-ben hatályba lépett ápolásbiztosításról van szó, amely a népesség 92%-át biztosítja az ápolásra szorultság kockázatára. A felosztó-kirovó eljárásban finanszírozott rendszerben a munkavállalók és a munkáltatók fele-fele arányban fizetik a járulékot, amelynek mértéke a bruttó jövedelem 1,7%-a. Az egyetemi-főiskolai hallgatók mérsékelt járulékot fizetnek, a nem hivatásszerűen dolgozó ápolószemélyek (laikus ápolók), valamint munkanélküli járadékban és táppénzben részesülők helyett a járulékot a szolgáltató vállalja át. A köztisztviselők is jogosultak az ápolásbiztosítás szolgáltatásainak igénybevitelére.

Olaszország további példája egy olyan országnak, ahol a modernizációs folyamatot az államigazgatás hatáskörének részleges megnyirbálása jellemzi. A kormány egyik tagja, aki a programért felelős, munkájáról a londoni Financial Times újságnak a következők szerint számolt be:

„Hasonló feladatot ellátó szervek összevonása és a felesleges munkatársak elbocsátása van napirenden. A kormány méreteiben kisebbé válik. Egyidejűleg újraforgalmazzuk a feladatköröket és azokat a lényegi funkciókra korlátozzuk.”

A sorban újabb bizonyíték a nemzeti közigazgatások megváltozott szerepére azok részleges privatizációja. Nagy-Britanniában például az „ügynökséggé” való átalakulás volt a feltétele és egyben kezdeménye a későbbi teljes privatizációnak. Jó példa erre a kormányközlönyök és a nemzetközi dokumentumok közléséért és terjesztéséért felelős kiadó (korábban Ő királyi Felsege Kiadóintézte) esete.

5 Az angol elnevezés (agency) szó szerinti fordításával is szeretném érzékelteni, hogy másutt nem szokásos államigazgatási szervről van szó — a fordító megjegyzése

Hasonlóképpen Ausztriában is megbíztak egy közigazgatási menedzsment projektet az a feladattal, hogy „a végrehajtási és menedzsment-struktúrákat alakítsa át olyannyira fesszé, hogy azok már csak a lényegi feladatokra korlátozódjanak, és nevezze meg mindazokat a feladatköröket, amelyek korlátozhatók, átruházhatók vagy megszüntethetők.” (OECD 1997:123)

A nemzeti közigazgatási feladatkörök megváltozásának további fontos szempontja az a mód, ahogy néhány országban a meghatározott szolgáltatásokra vonatkozó igényjogosultságot definiálják azért, hogy vagy a költségeket csökkentsék, vagy új ösztönzési formákat alkalmazzanak, vagy kombinálják a kettőt. Erre példa Dánia is:

„Számos intézkedés, amely a következő évben lép hatályba, oda vezet, hogy a 25 év alatti dán fiatal munkanélküliek közül sokan, akik eddig igen kényelmesen meg tudtak élni a munkanélküli járadékból vagy a szociális hivatal által folyósított támogatásokból, kénytelenek lesznek megállapítani, hogy a szociális klíma sokkal zordabbá vált. Hat hónap után válaszütt elé állítják őket: Vagy elfogadják egy állást az önkormányzati munkahelyteremtő program keretében, vagy beiratkoznak egy szaktanfolyamra, amely megteremtí a későbbi rendszeres munka lehetőségét. A munkanélküliekkel is közölték, hogy minden nekik járó szolgáltatást törölnek, ha nem jelentkeznek tisztálkodva, megfelelő állapotban és józanul munkavégzésre.”

A reformoknak ez a fajtája azonban nem tipikus. Az európai integráció és a versenykritériumok konvergenciája valóban gondoskodik arról, hogy fokozatosan minden országban végbe-menjenek. Az OECD állítása szerint Belgium kivételével „a transzferfizetések csökkentése jelenti a pénzügyi konszolidáció legfontosabb eszközét.” (OECD 1997:44)

3.c A felelősség alsóbb szintre delegálása

A modernizáció fontos jellemzője a feladatok ellátásnak decentralizációja három stratégiai eljárásból alkalmazásával:

- A politikai decentralizáció a feladatoknak a kormány alá tartozó szintekre való leadása, egészen a regionális és települési önkormányzati szintig.
- A szervezeti decentralizáció a központi kormány végrehajtó feladatainak alsóbb szervre történő átruházását jelenti.
- A menedzsment-decentralizáció gyakran kézen fogva jár az első két formával és a menedzsmentfelelősség, egészen lentig, a „frontig” történő leadását jelenti.

Az állami szolgálatot hagyományosan szigorú előírásokkal azonosítják, amelyek minden eljárást meghatároznak. Ezt a merev rendszert eredetileg arra építették, hogy mindenféle visszaélést kizár, ám napjainkban egyre gyakrabban nevezik meg a rugalmatlanság és a rossz teljesítmény fő okozójának. A bürokratikus szabályok követése számtalan érintett véleménye szerint időközben öncéllá vált, és már nem meghatározott célok elérését szolgáló alappillér. A legfrissebb reformok olyan kísérletnek tekinthetők, amelyek megpróbálnak egyensúlyt teremteni a teljesítmény és a beszámolási kötelezettség között. A decentralizá-

ciót mechanizmusként azért alkalmazták, hogy ezt elérjék, mégpedig elsősorban az individualizáció folyamatával:

- A politikai döntéshozatal és a politika végrehajtásának szétválasztása,
- az input és az output szétválasztása,
- a teljesítmény és a teljesítményértékelés elválasztása.

Spanyolországban az elmúlt évek legtöbb reformjáról (amelyeket egyébiránt az a konzervatív kormány hajtott végre, amelyet a spanyol szakszervezetek a nemzeti közigazgatásra vonatkozó modernizációs intézkedései alapján dinamikusabbnak minősítenek, mint szocialista elődjét), az általános államigazgatás szervezetről és funkciójáról szóló törvény (LOFAGE) és a kormányról és a közszolgálat alapvető státuszáról szóló törvény rendelkezett. Az 1997. Márciusában elfogadott LOFAGE két legfontosabb pontja a perifériális igazgatási munkák leépítése a feladatok decentralizációjával és átadásával, valamint a civil kormányzó (gobernador civil) kormány-alképviselőkkel (subdelegados del gobierno)⁶ való felváltásával. Ennek az intézkedésnek az értelme a közigazgatáson belüli bonyolult szabályok, rendeletek, szervezeti struktúrák és folyamatok egyszerűsítése és összevonása. Ily módon jobb állampolgári szolgáltatásokat kívánnak elérni, amelyeket a jobb minőség és az átláthatóság is jellemez. Ez az egész intézkedéscsomag a közigazgatás évek óta legfontosabb reformjának számít Spanyolországban.

A számtalan modernizációs célkitűzés egymástól való kölcsönös függése alapján valóban világossá válik, hogy a feladatok alsóbb közigazgatási szintekre történő delegálását nem csak arra használták fel, hogy a szolgáltatásokat közelebb vigyék az állampolgárokhoz, hanem arra is, hogy egyidejűleg befagyasszák a költségeket. A felelősség átruházását némely esetben tudatosan az elégtelen finanszírozással együtt telepítették le, hogy az korábbi kiadási szintet tartani tudják.

„Az alsóbb közigazgatási szervek finanszírozási reformja több tagországban már végbement. Ebben az összefüggésben az a szerveknek szóló transzferfizetések csökkentése részét képezte annak a stratégiának, amely gyakran járt együtt a települési önkormányzatoknak juttatott célzott támogatások törlésével és ún. blokk-támogatásokkal⁷ való helyettesítésével. Egy másik stratégia abban áll, hogy bizonyos funkciókat az alsóbbrendű szervekre testáljanak anélkül, hogy a szükséges eszközöket is hozzájuk rendelnék.” (OECD 1997:44)

Az egyes intézményekben hozott intézkedések és az a terminológia, amellyel a szervezeti decentralizációt leírják, országonként különbözik. Eltérések tapasztalhatók a minisztériumok és az igazgatási szervek ill. ezek megfelelői közötti beszámolási kötelezettséget illetően is.

Az OECD ezzel összefüggésben a következőket jegyzi meg:

„A konkrét szervezeti formák országról országra különböznek és részben olyan jogi státuszt tartalmaznak, amely eltér a központi igazgatástól. Ezeket az intézményeket

⁶ Spanyolország 167 régióból áll, amelyek 50 privinciára és számos községre tagolódnak tovább.

⁷ A blokk-támogatás szabadfelhasználású keret biztosítása.

gyakran nevezik „ügynökségeknek v. igazgatási szerveknek („agencies”), miközben a fogalom jelentése nem feltétlenül azonos minden országban. Más elnevezések a „alárendelt szervek”, „állami vállalatok” vagy „korporát vállalatok”, de vannak köztük vállalatok is, amelyek az állami-magángazdasági partnerség mennek el.” (OECD 1997:19).

Franciaországban a „szerződéses központok” (pole de comptabilisation) fogalom a kulcsszó, amelyet ugyan a fenti OECD-beszámoló nem említ, de egy másik beszámoló foglalkozik vele:

„1994. Január 1-jén 207 szerződéses központ működött csaknem 100 ezer köztisztviselővel. 1993-ban e központok költségvetése majdnem 2 milliárd Frankot tett ki. A szerződéses központok a közigazgatási szervek leghaladóbb formáit testesítik meg. Alapelvek az, hogy szerződések segítségével nagyobb rugalmasságot vigyenek bele a költségvetési rendelkezésekbe, amihez az igazgatás nagyobb fokú önállósága társul. A szerződéses központok megalapítása tette lehetővé, hogy a központi közigazgatás és a decentralizált közigazgatási szervek közötti szerződéses kapcsolatra helyezték át a hangsúlyt.” (Pochard)

Azt, hogy az effajta decentralizáció mennyiben eredményezett valóban nagyobb végrehajtási hatáskört az alsóbb szintű szerveknél, esetenként és helyenként, egyedileg és külön kell értékelni. A Nagy-Britanniában szerzett tapasztalatok egyértelműen ezt mutatják és a beszámolási kötelezettség problémáira is rámutatnak, amikor a kompetenciákat nem választott egységekre ruházzák. A korábbi konzervatív kormány alatt, amely ezeket a végrehajtó szerveket Angliában bevezette, a Munkáspárt parlamenti képviselői gyakran dühösen reagáltak, amikor a miniszterek nem voltak hajlandók felelősséget vállalni az ilyen szervek vezetői által hozott döntésekért. Ugyanakkor ugyanezek a miniszterek beavatkoztak a szóban forgó szervek döntéseibe. E tapasztalatok elemzése keretében Colin Campbell rámutatott arra a tendenciára, hogy egyik kezükkel döntési szabadságot biztosítanak, hogy a másikkal mindjárt el is vegyék. Ez végeredményben oda vezet, hogy a kormánynak ez a magatartása nem az ösztönzött kreativitás növekedését eredményezi, hanem sokkal inkább folytonos óvatosságra sarkall. Holmes és Shand megjegyzi, hogy az ilyen jellegű reformok magukban rejtik annak kockázatát, hogy a köztisztviselők túlságosan nagy hatalmat kapnak a választott tisztviselőkkel szemben.

Számos országban ennek ellenére meg vannak győződve decentralizációs intézkedéseik hatékonyságáról a köznek nyújtott szolgáltatások javításában. Írországban a szociális partnerség kérdéseiben illetékes szerv, a Nemzeti Gazdasági és Szociális Fórum (National Economic and Social Forum) nyilatkozata szerint sikeresen kombinálták egymással a decentralizáció különböző elemeit. A megállapítás így szól:

„A Szociális Biztonság Minisztérium az elmúlt években számtalan reformot hajtott végre. Ezek közé tartozik a Szociális Jóléti Szolgálat (Social Welfare Services) létrehozása annak érdekében, hogy a szociális szolgáltatásokat jobban össze lehessen fogni. A szolgálat most regionális szinten is kiépült, bár az egyes régiók önmaguk határozzák meg, hogy milyen szempontok szerint és milyen szolgáltatásokat nyújtanak a saját területükön. A helyi szociális szerveket egyre inkább általános hatáskörű szervekké ala-

kitják át. A cél az, hogy létrejöjjön az ún. „egyablakos ügyintézés” (one-stop-shop) egész hálózata, ahol a nagy bevásárlóközpontok működési elvének mintájára minden hozzáférhető juttatást/szolgáltatást egy helyen meg lehet kapni.” (Dublin NESF)

A decentralizáció harmadik formáját — ami nem más, mint a menedzsment-funkciók decentralizációja és a végrehajtó feladatok mind nagyobb hányadának a menedzsment-hierarchia egyre alsóbb szintjeire való delegálása egészen lent a „frontig” —, a beszámolási kötelezettség és az ellenőrzés új formái kísérik, és a tipikusan a költségvetési gazdálkodási hatáskörök alsóbb szintre való telepítését is magában foglalják. Ezért a decentralizációnak ezt a formáját a következő két fejezetben részletesebben is tárgyaljuk.

[...]

4. RÉSZ: MODERNIZÁCIÓ ÉS FOGLALKOZTATÁS A NEMZETI KÖZIGAZGATÁSOKBAN¹⁸

4.a Bevezetés

A beszámoló előző fejezeteiben ismertetett objektív kényszerek és modernizációs eljárások jelentős hatást gyakoroltak a foglalkoztatási helyzetre, valamint a személyügyi tervezésre és fejlesztésre. A közszolgálati kiadások csökkentésére irányuló nyomás lefejezi a foglalkoztatás növekedését, sőt, helyenként munkahelyek megszüntetéséhez vezet. A közszolgálattal szembeni új kihívások és elvárások, mint a polgárok köelség, a minőséggel szembeni követelmények növekedése, valamint a polgárok-felhasználók elvárásainak fokozottabb figyelembe vétele, új munkaszervezetet, új képzettségeket és új magatartásmintákat követelnek meg, ha a közigazgatás meg akar nekik felelni. Az információs technológia területén bekövetkezett fejlesztések gyökeresen új munkaszervezési és szolgáltatási módszerek alkalmazását teszik lehetővé és ezzel együtt más képzettségi követelményeket is támasztanak a munkatársakkal szemben. Az egy életen át tartó tanulást és szakmai továbbképzést megkönnyítő struktúrák egyre fontosabbá válnak a gyorsan változó társadalmi-gazdasági környezetben, főként, ha tekintetbe vesszük, hogy a közigazgatásban dolgozók túlnyomó többsége már több, mint tíz éve nem vett részt semmilyen szakmai továbbképzésen. A nemzeti közigazgatások is rákényszerülnek végül, hogy változtassanak a foglalkoztatási gyakorlatukon, hogy a jövőben is legyen lehetőségük jól képzett s motivált munkatársak felvételére és megtartására.

Ezért nem meglepő, hogy a nemzeti közigazgatásokban végbemenő modernizációs programok egyúttal mindig a személyügyi menedzsment felülvizsgálatát és reformját is tartalmazzák. Az OECD PUMA (1997a:24) ezzel kapcsolatban a következőket állapítja meg: „A közszolgálatban dolgozó emberre való tartós odafigyelés a lényege minden stratégiai személyügyi tervezésnek és fejlesztésnek. Ez — főként olyan korban, amikor a struktúrák karcsúsítása van napirenden —, kiváló minőségű közszolgálatok kiépítését és fenntartását foglalja magában a gazdasági versenyképesség, a polgár szolgálata és a közjó érdekében.”

¹⁸ A belga és holland közszolgálati reformmal kapcsolatos alaputatásokat Martien Kuitenbrouwer végezte.

A HRM¹⁹ reformjai nagyszabású strukturális reformok közigazgatáson belüli kifejeződései, és konkrétan az alábbiakban öltenek testet: a személyügyi politika osztályok vagy intézmények szintjére való decentralizációja, nagyobb személyügyi hatáskör biztosítása az ágazati menedzsment számára, a teljesítmény-menedzsment erőteljesebb hangsúlyozása az előmenetel megtervezése és a fizetés meghatározása során, a magángazdaság foglalkoztatási gyakorlatával és az ott szokásos munkafeltételekkel való összehasonlítás bevezetése.

Európában természetesen óriási különbségek vannak abban, hogy ezeket a politikai alapelveket az egyes országokban miként ültették át a gyakorlatba. A skandináv államokban, Hollandiában és Nagy-Britanniában a súlypont az új menedzsment-alapelveken és -filozófián nyugszik, a többi országban a közszolgálati munkavállalók jogviszonyát érintő reformokat, valamint a meglévő személyügyi eljárások korszerűsítését és racionalizálását helyezik előtérbe. A különbségek ellenére a reformok számtalan közös elemet is tartalmaznak. Ezek között említjük meg, hogy a közszolgálati létszám csökkentésére vagy befagyasztására irányuló kényszer nem fér meg olyan reformokkal, amelyek célja a szolgáltatások minőségének javítása. Ezek a célok ellentmondanak egymásnak és a gyakorlatban nem ritkán konfliktusokhoz vezetnek.

A beszámolóban ebben a részében bemutatjuk az európai nemzeti közigazgatások foglalkoztatási helyzetéről rendelkezésre álló információkat és elvi összefoglalást adunk a közszolgálatban dolgozók foglalkoztatási státuszában meglévő különbségekről. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy a reformok az egyes országokban mennyiben kapcsolódtak létszámléptítéshez és a gyakorlatban miként valósították meg a munkahelyek megszüntetését. A beszámoló további részében a HRM-politika változásait elemezzük, különös tekintettel a decentralizációra és a döntési hatáskörök alsóbb szintekre ruházására, a teljesítménybérézésre és teljesítményértékelésre, valamint a szakmai képzés és a menedzsment továbbképzése, a munkaszervezet, továbbá a nemzeti közigazgatások területén végbement változásokra.

Az elmúlt években számos átfogó tanulmány készült a munkaállatók és a munkavállalók közötti kapcsolatokról és a köztisztviselők alkalmazásáról szóló rendelkezésekről. Ezek között megemlítjük Olssen (kiadó) 1996-os tanulmányát a munkaügyi kapcsolatokról és Auer et al. és a CSE 1997-ben közzétett összehasonlító munkáját a köztisztviselők jogviszonyáról. Az OECD PUMA²⁰ publikációinak egész sora foglalkozik a HRM-politikák fejlődésével és alakulásával. A mi vizsgálatunk célja és értelme az, hogy a fent említett munkákat aktualizáljuk teljessé tegyük, miközben nem célunk mindazt megismételni, amit másutt már nagyon jól leírtak. Hasonlóképpen a KSZESZ ezzel kapcsolatos munkáit sem szeretnénk megismételni, csupán kiegészíteni. Miután a rugalmas munkaidő közszolgálatban való alkalmazása külön vizsgálat tárgyát képezi (Pilingier 1997), itt nem foglalkozunk vele részletesen. Az esélyegyenlőség kérdését is külön anyag ismerteteti átfogóan. Végül utalunk arra, hogy a KSZESZ Nemzeti és Európai Közigazgatási Állandó Bizottsága most készít átfogó vizsgálatot a szakszervezeti szervezethez, a bértárgyalási struktúráról, valamint a bértárgyalások tematikájáról. (Johanssen 1998).

19 HRM — Human Resource Management — emberierőforrás-gazdálkodás
20 OECD Public Management Unit

4.b Foglalkoztatási színvonal

Az Európai Unió tagállamainak közigazgatásában érvényesülő foglalkoztatási helyzetről alapvetően két nemzetközi forrásból szerezhetők információk. Az egyik forrás szerint az Európai Unió tagállamaiban a közigazgatás 4,47 millió főt foglalkoztat (OECD 1995a) /6,2 milliót, ha beleszámoljuk Norvégiát, Svájcot, Izlandot és Törökországot is/. A másik forrás 3,41 millió munkavállalóval kisebb számot említ (15 Unió tagállamra vonatkoztatva). Ez a különbség világosan érzékelteti, hogy a foglalkoztatási számok nemzetközi összehasonlításait a közigazgatás területén megfelelő óvatossággal kell kezelni. Az alábbi okok játszanak ebben szerepet:

- A közszolgálat foglalkoztatási struktúrájában meglévő különbségek országonként: ugyanaz a feladat különböző közigazgatási szintek hatáskörébe tartozhat,
- Hiányoznak a közös standardok a részmunkaidős foglalkoztatottak felmérésére,
- A privatizáció előrehaladottsága eltér, ezáltal hosszabb távra vonatkozóan nehezebb megítélni a foglalkoztatás alakulását,
- Az egyes országokban különböző vonatkoztatási éveket vesznek alapul a foglalkoztatás területén,
- Eltérőek az egyes közigazgatási szintek vonatkoztatási évei az egyes országokban.

Az OECD 4,47 millió becslése a nemzeti statisztikai adatokon alapul a minisztériumokban és a kapcsolt szervezetekben foglalkoztatottak számáról (ld. a 9. sz. táblázatot), bár meg kell jegyezni, hogy a nemzeti statisztikai adatforrások és az OECD számainak összehasonlítása is gyakran bonyolult. Mindazonáltal jó becslést nyújt arról, hogy az egyes országokban hány munkavállalót kell a legszélesebb értelemben vett közigazgatás dolgozójaként számon tartani. Az egyes nemzeti közigazgatások nagyságának és feladatkörének összehasonlítása azonban nehéz.

9. sz. táblázat: Foglalkoztatás a központi közigazgatásban Európában: nemzeti adatok (ezer főre felkerekítve)

	1985-86	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ausztria	-	-	179	172	172		
Belgium	480*		216*	216*	214*	210*	211*
Dánia	-	182	133	133	-		
Finnország	213	211	205	193	156	125*	
Franciaország	2217	1767	1784				1830
Németország	-	395	379	372	-		
Görögország	-	234	228.5	235.5	230		
Izland	-	19	19	19	19		
Írország	31.5	28	29	30	30		
Olaszország	272	290	291	289			
Luxemburg	9	10.5	11	9	9.5		
Hollandia*	126	119.5	114	112	108	106.5	106
Norvégia	163	165	164	165			
Portugália	284	419	493	478	476.5		

9. sz. táblázat (folytatás az előző oldalról)

	1985/1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Spanyolo.	551	563	572	553	534		
Svédország*	247	242	241	234	260+		243+
Svájc	34	35		35	35		
Törökország	-	-	-	1641.5	1601		
UK	596		567	551	529		499

Forrás: OECD Puma (1995), D; Lx; P katonaságot kivéve; AU; I: Csak minisztériumok

*Belgium: 1985-ben a Közösségekre és régiókra testáltak; 1992-től: Közügyek Minisztériuma,

*Franciaország: 1996-os adat: DGAFF (Kormánytisztviselők közigazgatási osztálya)

*Hollandia: Minden adat: Belügyminisztérium (1997): Mens & Management in de' Rijksdienst

*Svédország: 1994: Pénzügyminisztérium (1995); 1996: Svéd Kormánytisztviselők Hatósága (1997) (Megjegyzés: egyetemenkel együtt)

A második információs forrás az EIPA²¹ (Polet and Nomden 1996) /eltérő vonatkoztatási évekkel/ közös összehasonlítási alapot keres, és a közigazgatásban foglalkoztatottakat a különböző közigazgatási szintek alapján választja el egymástól. Ez a becslés a fegyveres erőknél, a rendőrségnél, az oktatásügyben, a büntetés-végrehajtásban és az egészségügyben dolgozó munkavállalókat kizárja a felmérésből, annak ellenére, hogy ezek a csoportok, ha nem is mindegyik, számos országban a központi közigazgatás területéhez tartoznak (lásd a 10. sz. táblázatot).

A 10. sz. táblázat bemutatja a változatlanul eltérő struktúrákat a közszolgáltatokon belül Európában. Még akkor is, ha figyelembe vesszük a különböző feladatokat és az eltérő statisztikai szokásokat, a központi közigazgatásban dolgozóknak az összes munkavállalón belüli aránya 75% (Portugália) és kevesebb, mint 10% (Dánia és Németország) között mozog. Itt szeretnénk ismételten utalni arra, hogy ezek az adatok bizonyos mértékig fiktívek, hiszen Németországban például 7%-ot nem számítanak bele az állami szolgálatba, mivel azonban a jelenlegi definíció a szövetségi igazgatásban dolgozó köztisztviselőket is tartalmazza, 17%-os arány jön ki.

Polet és Nomden (1996:10) arra hívják fel a figyelmet, hogy a fenti adatok értelmezése óvatosságot igényel. Azt javasolják, hogy az Európai Unió tagállamok, az Európai Bizottság, az EUROSTAT, Az OECD és az EIPA képviselőiből hozzanak létre egy szakértői bizottságot, amelynek az lenne a feladata, hogy a közszolgálat foglalkoztatási viszonyainak összehasonlítását lehetővé tevő statisztikai adatfelvételi modellt dolgozzon ki.

Az OECD PUMA jelenleg dolgozik a közszolgálat emberi erőforrásainak és hatékonyságának összevetését és értékelését célzó új mutatók kifejlesztésén. A mutatók (indikátorok) a foglalkoztatási és bérezési helyzet elemzését tartalmazzák majd, miközben arra tesznek kísérletet, hogy az emberi erőforrások hatékonyságát tükröző, új mutatószámokat fejlesszenek ki

21 EIPA: European Institute for Public Administration — Európai Közigazgatási Intézet

(például a szakmai előmenetel vizsgálatára). A munka célja az elmúlt tíz évben végrehajtott reformok és munkahely-megszüntetések szisztematikus hatásvizsgálata, valamint olyan mutatók kidolgozása, amelyek segítségével összehasonlításokat lehet végezni a magángazdaságban érvényesülő hatékonysággal. Annak érdekében, hogy az ilyen fajta összevetéseknek legyen értelme, pótlólagos mutatókra van szükség a közszolgálat prioritásainak, a szolgáltatási szint és a szolgáltatás minőségének az integrálására.

10. sz. táblázat: Foglalkoztatás a központi közigazgatásban Európában*: feladatok szerinti definíció

	Központi közigazgatásban foglalkoztatottak létszáma	Össz létszám (HC)/főállásban dolgozók aránya (FTE)	Közigazgatásban foglalkoztatottak aránya (1)	Közszolgálat %-os aránya (2)
Ausztria	47.494	FTE	26	11
Belgium	86.934	HC	23	12
Dánia	43.373	FTE	8	7
Finnország	58.718	HC	25	11
Francia.	811.485	HC	39	18
Németo.	158.086	HC	7	4
Görög.*	239.251	HC	85 (*30)	36
Írország	35.863	FTE	57	17
Olaszo.	495.284	HC	41.5	14
Luxemburg	7.919	HC/ FTE	68	41
Hollandia	87.533	FTE	31	12.5
Portugália	285.267	HC	76	45
Spanyolország	277.830	?	22	15.5
Svédország	112.904	FTE	17	11
UK	663.950	FTE	39	22
Összesen EU15	3.411.890	HC/ FTE	29	15

Forrás: Polet and Nomden (1996), 18-1 sz. táblázat és saját számítások; referenciaév: Portugália: 1991; Franciaország, Olaszország, Svédország: 1993; Dánia, Németország, : 1994; Görögország, Írország, Hollandia, Finnország, Egyesült Királyság: 1995; Belgium, Ausztria: 1996

* Miután a korábban a központi közigazgatás hatáskörébe tartozó feladatokat nagy arányban a regionális és helyi önkormányzati szintre telepítették, a központi közigazgatás aránya a foglalkoztatottaknak kerekén 30%-ára esett le.

(1) Kivéve a fegyveres erőket, a rendőrséget, az oktatásügyet, a büntetés-végrehajtást, az erdészetet és az egészségügyet

(2) Beleértve a fegyveres erőket, a rendőrséget, az oktatásügyet, a büntetés-végrehajtást, az erdészetet és az egészségügyet

A pontos összehasonlítást akadályozza az is, hogy a részmunkaidős foglalkoztatottak statisztikai felvétele nem egységes. Jelenleg néhány ország teljes létszámot (Head Count — HC) ad

meg, miközben nem tesz különbséget főfoglalkozású és részmunkaidős foglalkoztatottak között. Más országok figyelembe veszik a részmunkaidős foglalkoztatottak rövidebb munkaidejét és a főfoglalkozásúakra átszámított egyenértéket (Full Time Equivalens = FTE) szerepeltetik a statisztikai kimutatásokban.

Az mindenesetre egyértelmű, hogy a részmunkaidős foglalkoztatottak központi közigazgatáson belüli aránya jóval alacsonyabb, mint a közszoigalat más területein és különösen kisebb, mint az egészségügyben, az oktatásban és a szociális területen. A 11. sz. táblázat jól érzékelteti, hogy a részmunkaidős foglalkoztatottak aránya ebben a szektorban lényegesen kisebb, mint a nemzetgazdaság más ágazataiban.

11. sz. táblázat: A részmunkaidős foglalkoztatottak aránya a nemzeti közigazgatásokban

Ország	A részmunkaidős foglalkoztatottak százalékos aránya a közigazgatásban (1)	A részmunkaidős foglalkoztatottak %-os aránya az összes munkavállalón belül 1995-ben (2)
Ausztria	n.a.	13.3
Belgium	16	15.4
Dánia	13+	22.5
Finno.	7.5	11
Franciaország	17	16.2
Németo.	7	16.4
Görögo.	n.a.	3.4
Írország	n.a.	13.3
Olaszo.	n.a.	6.1
Luxemburg	n.a.	8
Hollandia	22	37.4
Portugália	3	4.4
Spanyo.	n.a.	7.1
Svédó.	18	26.4
Nagy-Britannia	9	24.5

Források: (1) Belgium: Közügyek Minisztériuma, 1997: nyugdíj előtti részmunkaidősök (5.8%) plusz négy napos munkahét (10.3%); Dánia: Cranfield vizsgálat alapján becsült adat 1995; Nagy-Britannia: 1994; Horton (1996:101) kalkulációja; Egyebek: Polet és Nomden (1996) adata, referenciaév: Portugália: 1991; Franciaország: 1992; Olaszország, Svédország: 1993; Németország: 1994; Görögország, Hollandia, Finnország: 1995 (2) Eurostat

4.c A köztisztviselők foglalkoztatási státusza

Hasonló problémák jelentkeznek az egyes országok állami szolgálatában dolgozók foglalkoztatási státuszának összehasonlítása során. „Az állami szolgálat minden tagállamban a politikai és igazgatási rendszernek az a területe, amelyet a nemzeti hagyományok

és történelem a leginkább, az európai integráció viszont a legkevésbé befolyásolt.” Így kezdődik Az Európai Közigazgatási Intézet állami szolgálatról végzett összehasonlító vizsgálata (Auer et al 1996:3).

A köztisztviselők státuszának, jogállásának és a köztisztviselőkre érvényes szerződéses rendelkezések definiálása Európában változatlanul nagy mértékben különbözik: Az egész életen át tartó foglalkoztatáshoz való jog néhány országban még mindig szilárd alkotórésze az állami szolgálatnak, míg más országokban a köztisztviselők elbocsátását ugyanúgy szabályozzák, mint a magángazdaságban. Néhány országban törvényes szabályozás van érvényben, másutt kollektív szerződés vagy akár egyénileg kialakított munkaszerződés keretében szabályozzák.

Vannak országok, ahol a betöltetlen állásokat bárki megpályázhatja, másutt ezek a munkahelyek csak olyanok számára állnak rendelkezésre, akik előzőleg állami szolgálatra alkalmasító vizsgát tettek. Vannak különbségek az életpálya-szabályozásban, a nyugdíjjogosultságban, a sztrájkjogban stb. Ezzel a sokszínűséggel azonban szemben áll a „standardizálás” és „privatizálás” közös témája, vagyis reformok, amelyek ilyen-olyan módon arra irányulnak, hogy a köztisztviselők különleges státuszát megszüntessék és a szerződéses és HRM gyakorlatát vezessék be, amelyeket hagyományosan sokkal inkább a magángazdasággal kapcsolnak össze az emberek.

Az Európai Közigazgatási Intézet (Auer et al 1996) nemrégiben megpróbálta osztályozni a tagállamok állami szolgálati rendszereit a végső céllal, hogy a köztisztviselők szabad munkavállalását (amelyet Az Európai Közösségek Alapító Szerződésének 48. cikkelye ír elő) a valós helyzetben mérjék fel. A tanulmány a közigazgatási rendszereket két nagy csoportra osztja: az egyiket a nyitott rendszerek képviselik, amelyek közel állnak a magángazdasági foglalkoztatási modellhez, míg a másik csoportba a zárt rendszerek kerültek, amelyek az életpálya-elven alapuló hagyományos modellt reprezentálják. Utóbbiakra a munkaügyi kapcsolatok nagy részének törvényi szabályozása, és a felvétel, az előmenetel és a fizetés külön rendeletekben való rögzítése. A szerzők által választott osztályozás alapja a hagyományos különbségtétel az „életpálya-rendszerek” és az „állásrendszerek” között.

A 15 ország közül kilenc zárt rendszert működtet, a maradék hatban nyitott rendszert alkalmaznak (lásd a 12. sz. táblázatot). A szerzők beismerik, hogy az osztályozás részben szelőséges, mivel a legtöbb országban a két rendszer kombinálásával találkozunk és csupán a svéd rendszer minősíthető abszolút nyitottnak. A legtöbb országban alig van lehetőség arra, hogy valaki oldalról vagy a középső pályaszakaszon lépjen állami szolgálatba, és továbbra is jelentős különbségek vannak azon alapvető rendelkezések között, amelyek az állami szolgálatban vagy a magángazdaságban a foglalkoztatási viszonyokat szabályozzák. Bár minden reform a nagyobb rugalmasságra és a menedzsment-praktikák nagyobb arányú alkalmazására törekszik, néhány kevés kivételtől eltekintve nem célozza meg az „életfogytiglani köztisztviselő” státusz megszüntetését.

12. sz. táblázat: Az állami szolgálatban való foglalkoztatás legfőbb jellemzői az Európai Unió tagállamaiban (1995/96-ban)

Ország	Zárt rendszer	Nyitott rendszer	Ország
B; D; GR; E; FIRL; L; AU; P	Csak a legalsó fokon lehet belépni	Kívülről be lehet lépni a középső karrierfokon is	DK; I; NL; SF; S; UK
B; D; GR; E; FIRL; L; AU; P	Speciális diplomák és képzettségi feltételek meghatározott pozíciók betöltéséhez	Nincsenek speciális diplomák és képzettségi követelmények meghatározott pozíciók betöltéséhez	DK; I; NL; SF; S; UK
B; D; GR; F; L; AU; P	Az állami szolgálaton kívül szerzett szakmai gyakorlatot nem ismerik el	Elismerik a közszolgálaton kívül szerzett szakmai gyakorlatot	DK; I; E, IRL, NL; SF; S; UK
B, D, GR, E, FIRL, L, AU, P	Formális alkalmazási eljárás	Nincsenek formális alkalmazási feltételek	DK, I, NL, SF, UK
B, D, GR, F, IRL, L, AU	Gyakornoki idő pályakezdekőknek	Nincs gyakornoki idő előírva az újonnan felvett munkatársak számára	DK, E, I, NL, PSF, S, UK
B, D, GR, E, FIRL, L, AU, P	„Életfogytiglan” köztisztviselő	Nincs garancia az „életfogytiglanra”	DK, I, NL, SF, S, UK
B, D, GR, E, FIRL, L, AU, P	Törvényben rögzített bérezési rendszer	Egyéni bérezés a kollektív szerződésnek alapján	DK, I, NL, SF, S, UK
B, D, GR, E, FIRL, L, AU, P	Automatikusan emelkedő fizetés	A fizetés nem emelkedik automatikusan	DK, I, NL, SF, S
B, D, DK, GR, E, F, IRL, L, AU, P	Szolgálati időtől függő fizetés	Nincs szolgálati időtől függő bérezés	I, NL, SF, S, UK
B, D, GR, E, FL, AU, P, SF, UK*	Speciális rendelkezések szabályozzák a munkaiügyi kapcsolatokat és a bértárgyalásokat	Ugyanazok a jogok, mint a magángazdaságban	DK, IRL, I, NL, S, UK*

A nemzeti közigazgatási rendszerek értékelése:

Zárt
Ausztria; Belgium; Franciaország; Németország; Dánia; Finnország; Olaszország; Hollandia; szág; Görögország; Írország; Luxemburg; Portugália; Spanyolország; Nyitott
Svédország; UK

* Míg Auer és munkatársai a Nagy-Britanniában érvényesülő munkaügyi kapcsolatokat a magángazdasághoz hasonlítanak írják le, a köztisztviselők esetében a közszerződési lényegében a béralkusz testületek határozzák meg a fizetéseket, tehát a valóságban vegyes rendszerrel van dolgunk.

Forrás: Auer et al, 1996 :pp 137-139

Az csak természetes, hogy nem minden állami szolgálatban dolgoznak van „életfogytiglani köztisztviselő” státusza. A köztisztviselők közszolgálaton belüli aránya alapján is különbséget tehetünk az egyes országok között. A legtöbb államban egyre sokszerűbbek a foglalkoztatási formák, a két szélső ponton a normális munkaszerződés és az életfogytiglani köztisztviselői státusz helyezkedik el. Franciaországban például az állami szolgálatban foglalkoztatottak 90%-a köztisztviselő, míg Finnországban, Görögországban, Hollandiában és Spanyolországban arányuk 70% és 80% között mozog. Ausztriában a köztisztviselők aránya 50%, Németországban és Olaszországban 30% körüli, míg Svédországban (a bírák kivételével) szigorúan véve 0%²². (Johannsen 1998: CSE 1997, Euro 2/1998).

Vannak országok, ahol a köztisztviselők és a közalkalmazottak munkafeltételei között jelentős különbségek vannak. Ezek különösen a felmondási feltételek a nyugdíjak és más szociális szolgáltatások, valamint a sztrájkjog területén nyilvánulnak meg. A legtöbb országban nőtt a közalkalmazottak aránya a közszolgálaton belül. Néhány országban, főként Olaszországban, a reformoknak kifejezett célja, hogy a köztisztviselők különleges jogállását megszüntessék. Ausztriában ez a kormány célzott stratégiája és azt a lehetőséget látják benne, hogy a merevnek és drágának tartott foglalkoztatási gyakorlatot aláássák (EIRO 7/1997). Más országokban ugyancsak a tendenciák érvényesültek, csak hogy állítólag kevésbé előretervezetten. Belgiumban például a megbízási szerződéssel dolgozó bér munkavállalók számának emelkedése közvetett eredménye a létszámszopnak, a lassú és központosított felvételi procedúráknak, valamint annak, hogy az állami szolgálatba lépéshez szükséges központi vizsgáztatások elhúzódtak.

Határozott időre szóló szerződések

Külön problémát jelent a határozott időre szóló szerződések és a bér munka arányának közigazgatáson belüli növekedése. Míg a foglalkoztatottak legnagyobb részének határozatlan időre szóló szerződése van (függetlenül attól, hogy köztisztviselő vagy közalkalmazott), az állam mint munkáltató egyre többször veszi igénybe az ún. atipikus munkaviszonyt. A határo-

²² A svéd állami szolgálatban foglalkoztatottakat normális munkaszerződéssel veszik fel. Az állami szolgálatról szóló 1994. évi törvény (1194:260) mindamellett tartalmaz néhány különrendelkezést a felvételi, nyugdíjazás és munkajogi viták területén (CSE 1997:239).

zott időre szóló szerződések és a bér munka-szerződések főként Hollandiában, Svédországban és Nagy-Britanniában szaporodtak meg — azokban az országokban, ahol igen nagyarányú volt a munkahelyek megszüntetése (lásd a 13. sz. táblázatot).

13. sz. táblázat : Határozott időre szóló szerződések és bér munkaszerződések az állami szolgálatban, 1995-ben (a szervezetek %-os arányában)

	Határozott időre szóló szerződések			Bér munka-szerződések		
	Nőtt az arányuk	A munkavállalók több mint 5 %-a	Nem alkal-mazzák	Nőtt az arányuk	A munkavállalók több mint 5 %-a	Nem alkal-mazzák
Dánia	31	3.	57	42	11	18
Finno.	45	46	5	35	15	22
Írország	30	-	50	9	-	64
Hollandia	71	33	7	62	27	0
Norvégia	29	36	14	27	7	6
Svédó.	70	5	5	37	41	7
Nagy-Britannia	62	12	9	59	18	9

Forrás: Cranet-féle felmérés 1995-ből

A határozott időre szóló szerződések számbeli növekedése elsősorban két körülményre vezethető vissza: egyrészt megváltozott a munkaszerződések gyakorlata a vezető menedzserek esetében, másrészt választ jelent a létszámsztóra, költségvetés-csökkentésre és általában is a bizonytalan keretfeltételekre. Ami a vezető menedzsmentet illeti, azok az országok, amelyek részt vettek az OECD nemrégiben végzett vizsgálatában, az állami szolgálat legalább két legfelső rangfokozatában bevezették a határozott időre szóló szerződéseket. (OECD 1997b:17). Ezek a szerződések általában 5-6 évre szólnak és általában meghosszabbíthatók. Ezt a szabályozási formát utolsóként Olaszország vezette be és ennek érdekében 1998 februárjában megfelelő dekretumot hoztak. (Eiro 2/1998). Bár a munkaszerződések hivatalosan öt évre szólnak, egy különleges záradék megengedi a szerződések felmondását kormányváltás idején. Ez a rendelkezés Olaszországban igen nagy felzúdulást okozott, mert a közszolgálat pártoktól való függetlensége elleni potenciális veszélyt látnak benne. A határozott időre szóló szerződéssel alkalmazott vezető menedzsment arányának emelkedése veszélyezteti a közszolgálat hagyományos etikáját és magatartási normáit. Az OECD nemrégiben külön munkacsoportot hozott létre, amely főként a magas rangú állami vezetőkkel foglalkozik, beleértve a határozott időre szóló szerződéssel alkalmazott vezetőket is. Ennek nem titkolt célja a lehetséges korrupció megelőzése is.

A közigazgatás minden szintjén nőtt a határozott időre szóló szerződések aránya. Míg a szerződéskötési gyakorlat megváltozása vezetői szinten a teljesítmény-menedzsment és az ellenőrzés javulásához vezetett, e szerződések többi közigazgatási szinten észlelt számbeli növekedése inkább a költségvetési helyzet bizonytalanságára és a restriktív alkalmazási gyakorlat-

ra adott válaszként fogható fel. Ez a probléma Belgiumban különösen markánsan jelentkezett és a rövidebb munkaidő bevezetésével tovább éleződött. Ebben a közszolgálatban foglalkoztatott főállású munkavállalók számának korlátozása és az általában hosszán elhúzóódó munkaerő-felvételi procedúrák fejeződnek ki. Nagy-Britanniában a közszolgálatban határozott időre szóló szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a magángazdasághoz képest 2:1, ami szintén reakció a bizonytalan keretfeltételekre, a számtalan szerkezetátalakítási intézkedésre és a közszolgálat meghatározott részeire érvényes kötelezettségre, miszerint a munkaszerződéseket néhány évenként újra meg kell pályáztatni. Hollandiában a határozott időre szóló szerződések túlnyomó részét próbaidő keretében alkalmazzák, ilyenkor az újonnan felvettekkel legtöbbször két évre szóló szerződést kötnek. A próbaidő leteltével ezeket a szerződéseket szokás szerint határozatlan időre szóló szerződéssé módosítják.

A szakszervezetek számos okból nyugtalanoknak e trendek láttán, főként azért, mert az érintett munkavállalók foglalkoztatási feltételei romlanak vagy bizonytalanokká válnak. Az is okot ad a félelemre, hogy a határozott időre szóló szerződések nem szándékosan bár, de aláás-sák az esélyegyenlőség javítását szolgáló intézkedéseket, amikor a határozatlan időre szóló szerződésekről van szó (ami természetesen nem lehetséges, ha az alkalmazás alapját írásos alkalmassági vizsga képezi). Egy további szempont a meglévő munkatársak és vezetők potenciális stresszterhelése, hiszen a rendszeresen meghatározott időre belépő új munkatársakat be kell vezetni a munkába, segíteni kell őket. Különösen a francia szakszervezetek voltak sikeresek az elmúlt időszakban abban, hogy a kormányt eltérítsék a határozott időre szóló szerződések emelkedő tendenciájától és helyette a határozatlan időre szóló szerződések számát emeljük az állami szolgálatban. Úgy tűnik, más országokban kevés siker koronázza a bizonytalan foglalkoztatási viszonyok korlátozására irányuló törekvéseket.

[...]

4.e Munkahelyek megszüntetése

A munkahelyek megszüntetése a nyolcvanas évek közepe óta a legtöbb európai országban napirenden van. Az OECD számára az egyes tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatokból kitűnik, hogy a legtöbb országban (lásd a 9. sz. táblázatot) csökkent az állami szolgálatban alkalmazott munkavállalók létszáma. A táblázatból kitűnik, hogy 1985 és 1993 között majdnem 20%-os létszámleépítésre került sor. A leépítés mértéke és időbeni lefolyása természetesen országonként eltérő. Egyetlen ország van, ez Portugália, ahol az elmúlt évtized alatt az állami szolgálatban foglalkoztatott létszám szignifikáns emelkedésére került sor.

Az ismertetett adatokat mindazonáltal óvatossággal kell kezelni. Ugyanazok a tényezők, amelyek az egyes országokban foglalkoztatott összlétszám összevetését megnehezítik, itt is érvényesülnek.

Az adatokból ugyanis nem derül ki, hogy hány állás szűnt meg, hány munkahelyet helyeztek át a közszolgálat más területeire, és hányat szerveztek ki a magángazdaságba. 1980 és 1991 között a belga állami szolgálatban kb. 30 %-kal csökkent a foglalkoztatott létszám, amit legnagyobb részét a belga állam federalizálódására vezetnek vissza. Ez a folyamat a feladatok régiókra és provinciákra való átruházásával járt együtt. A tényleges munkahelyvesztés tehát sokkal kisebb volt a valóságban.

Ha az egyes minisztériumokat külön vizsgáljuk, valamelyest összefüggőbb képet kaphatunk a vizsgálati időszakról. A pénz-, munka- és szociális ügyi minisztériumok által foglalkoztatottak létszáma az egyes országokban és az igazgatás részterületein egyaránt sokszínűbb képet tükröznek. (lásd a 14. sz. táblázatot). A kilencvenes évek elején majdnem minden pénzügyminisztériumban csökkent a létszám, Ausztriában és Finnországban csaknem egy ötöddel. Az osztrák Közzszolgálati Szakszervezetek Szövetsége, a GÖD különösen a pénzügyi főhatóságokra gondol, amikor azt követeli, hogy a kormány vonja vissza takarékkassági programjait és teremtsen 300-500 új munkahelyet e területen (Eiro 6/1997). Ugyanezen időszak alatt a legtöbb munka- és szociális ügyi minisztériumban létszámfejléstést hajtottak végre, 11 országban valószínűleg a kilencvenes évek elején megemelkedett munkanélküli-számokra való reakcióként.

14. sz. táblázat: A foglalkoztatott létszám alakulása az európai pénz-, munka- és szociálisügyi minisztériumokban

	Pénzügyminisztériumok	Szociális és munkaügyi minisztériumok
Ausztria	(1992-1994) -21%	(1992-1994) + 6.3%
Belgium	(1991-1994) -1.4	(1991-1994) - 4.2
Dánia	(1991-1993) - 9.1	(1991-1993) + 4.4
Finnország	(1991-1994) -23.4	(1991-1994) + 3.5
Franciaország*	(1991-1992) +0.8	(1991-1992) + 4.2
Németország	n.a.	n.a.
Görögország	(1991-1994) +6.5	(1991-1994) + 3.7
Izland	(1991-1994) 0	(1991-1994) +21.2
Írország	(1991-1994) -3.4	(1991-1994) +12.6
Olaszország	(1992-1993) -0.6	(1992-1993) - 6.6
Luxemburg	n.a.	n.a.
Hollandia	(1991-1993) -3	(1991-1993) - 5.6
Norvégia	(1991-1993) 0	(1991-1993) + 7.7
Portugália	(1991-1994) +7.6	(1991-1994) - 7.2
Spanyolország	(1991-1994) +3.6	(1991-1994) + 4
Svédország	(1992-1993) -4.2	(1992-1993) - 5.6
Svájc	(1991-1994) +2.7	(1991-1994) + 1.9
Törökország	n.a.	n.a.
Nagy-Britannia	(1992-1994) -9.4	(1992-1994) +11.2

Forrás: Az OECD (1995) adataiból számítva; Dánia; Finnország; Görögország: csak munkaügyi minisztérium; Írország: Szociális és jóléti minisztérium; Spanyolország; Olaszország; Hollandia: Munkaügyi és társadalombiztosítási minisztérium; Franciaország: Egészségügyi és munkaügyi minisztérium;

Az OECD által készített felmérés során 25 tagállamból 22 (köztük volt az Európai Unió mind a 15 tagállama) úgy nyilatkozott, hogy vagy visszatartották a foglalkoztatott létszámot vagy valójában munkahelyek megszüntetésére került sor (OECD 1996:18). A Cránet felmérés adatai (Dánia, Finnország, Írország, Hollandia, Norvégia, Svédország és Nagy-Britannia) arra engednek

következtetni, hogy Írország kivételével a vizsgálatban résztvevő közigazgatások túlnyomó része kénytelen kisebb létszámmal gazdálkodni (Lásd a 15. sz. táblázatot). Némely országban a létszámcsoökkentési kényszer formalizálták, így azok beépültek a hivatalos tervszámokba.

15. sz. táblázat: A foglalkoztatási színvonal több mint 5 %-os változása 1992 és 1995 között az állami szolgálatban (a szervezetek %-ában)

	Növekedés	Csökkenés
Dánia	22	35
Finnország	13	72
Írország	50	14
Hollandia	15	64
Norvégia	25	31
Svédország	32	56
Nagy-Britannia	6	54

Forrás: Cránet-féle felmérés 1995-ből; a mintával és a módszertannal kapcsolatban lásd az 1. sz. végjegyzetet.

Hollandiában például a nyolcvanas évek elején a jobbközép kormány hivatalos reformprogramot vezetett be a közzszolgálatban. Ennek a hatékonyságnövelő programnak része volt egy „minusz két százalék kampány” is, amely szerint minden minisztérium köteles volt csökkenteni a foglalkoztatott létszámot. Ily módon 1982 és 1986 között 6000 munkahely ment veszendőbe. 1986 és 1989 között a létszámcsoökkentés folytatódott és elérte a 20 ezres számot (ennek csak a fele veszett el privatizáció miatt). /Kuitenbrouwer 1996/. A közzszolgálatban dolgozók létszámának további csökkentését követelte a nyolcvanas évek végétől a szociáldemokrata kormány is, ennek következtében újabb 17 ezer munkahely szűnt meg 1989 és 1996 között (Holland Belügyminisztérium 1997).

A többi országban a létszámcsoökkentési nyomás általában közvetetten nyilvánul meg és a költségvetés megnyirbálásában jut kifejezésre, amit gyakran az EMU-ba való belépést előkészítő intézkedésként magyaráznak. A közzszolgálatért felelős francia államminiszter így fejezte ki magát: „Ha a kormány nem hajlandó a közzszolgálatban végrehajtandó létszámcsoökkentést a politika rangjára emelni, akkor a költségvetés a bizonytalan nemzetközi keiretelételek miatt továbbra is nyomás alatt marad” (Idézet: Eiro 2/1998). Az osztrák kormány takarékkassági csomagja évente 9000 fős létszámcsoökkentést tartalmaz a közzszolgálatban. A belga állami szolgálatot a nyolcvanas évek közepe óta a költségvetés-csoökkentés szelleme kísérti, ami csak az elmúlt években 2-5%-ot tett ki. Svédországban a költségvetést évente 1-3%-kal kurtították meg.

A menedzserek két malomkö között örlődve a bérköltségeket állítják középpontba, hogy megfeleljenek ennek a „fantáziátlan és átalány takarékkassági politikának.”²⁵ (ÖTV 1995). Míg a

25 A teljes idézettség: „A pénzügy-politikai kényszerek az állami munkáltatókat ráadásul gyakran arra szorították, hogy a bérköltségeket a fantáziátlan és átalány takarékkassági politika manőverezési tömegének tekinték.”

pénzszűke első éveiben talán adódhatott lehetőség a valódi racionalizálásra, ma már több költségvetés-csökkentés után — és üres kassza mellett —, mindennapos a létszámtop, sőt ilyenek az elbocsátások is.

4.f A létszámcökkentés módszerei

A létszámcökkentést eddig a legtöbb országban sikerült kényszerelbocsátások nélkül megoldani, bár számos államban a köztisztviselői státusz ezt nem is teszi lehetővé, vagy ha mégis, rendkívül sokba kerül (lásd a 12. sz. táblázatot).

Van azonban néhány ország (Svédország, UK), ahol a létszámcökkentés módszereként a köztisztviselők kényszerelbocsátását is keresztül tudták verni.

A svéd államszolgák a felmondás kérdésében ugyanolyan helyzetben vannak, mint a magángazdaságban alkalmazottak: nincs speciális felmondásvédelem és nincs végkielégítés (abból indulnak ki, hogy a munkanélküli járadék elég magas ahhoz, hogy az embereket megfelelően ellássa, amíg új munkát találnak maguknak). A svéd kormány most úgy látja, hogy a munkaerő-piac teljesen nyitott, és megszüntették azt a korábbi rendszert, amikor a közigazgatáson belül irányították át a feleslegessé vált munkaerőt. (Munkahely-biztonság Alapítvány 1995). A svéd szociális partnerek „Munkahely-biztonságért paktumot” kötöttek és azt a munkaerő átirányításának eszközeként használták a leszálló ágban lévő ágazatokból az ún. növekedési ágazatokba. Ennek a programnak a részeként alapították a Munkahely-biztonságért Alapítványt, amelynek működését a bérekből levont összegekből központilag finanszírozzák. A munkahely-biztonsági paktum számos intézkedést tartalmaz. Ezek között szerepelnek például a következők: átképzés, vállalkozás-alapítási tanácsadás, korengedményes nyugdíjazás és emelt szociális juttatások arra az esetre, ha az új munkahelyen elért fizetés a korábinál alacsonyabb stb. (A részleteket lásd a svéd esettanulmányánál).

Az alapvető kérdésekben központilag döntenek, ezek gyakorlati végrehajtása ügyében viszont helyben, tárgyalásos úton határoznak. A munkáltató felelősségébe tartozik a munkahely-elvesztéssel kapcsolatos összes tevékenység koordinálása, mindamelllett a paktum a helyi szakszervezetekre és a munkaügyi hivatalok helyi kirendeltségeire is ró kötelezettségeket. „A helyi szakszervezetek fontos szerepet játszanak a létszámcökkentésnél. Amennyiben tervek kidolgozásába és végrehajtásába támogatón avatkoznak be és maguk is aktívan részt vesznek a hozott intézkedések megvalósításában, tagjaikat hatékonyan segíthetik.” — hangzik a Munkahely-biztonsági Alapítvány megállapítása. (1995:6). Ide tartozik a helyi szakszervezeti hálózat felhasználása szakmai tapasztalatszerző programok szervezésére és új munkahely keresésére.

A közzolgálat dolgozói a legtöbb országban továbbra is felmondásvédelmet élveznek. De még ott is, ahol ezeket a speciális rendelkezéseket nem szüntették meg, sikerült más módszereket találni a létszámcökkentés végrehajtására a közzolgálatban. A leggyakrabban használt módszer az, amikor a felszabaduló állást nem töltik be újra vagy legalábbis meghosszabbítják a pályázati határidőt. A Cranet-féle felmérésből kitűnik, hogy ehhez a megoldáshoz különö-

sen Finnországban és Nagy-Britanniában folyamodnak leginkább. (Lásd a 16. sz. táblázatot). Meg kell jegyezni, hogy ennek a politikának a megvalósítása igen eltérő az egyes európai országokban. Belgiumban²⁶ négy éven keresztül általános létszámtop volt érvényben, hogy az ország teljesíteni tudja az EMU konvergencia-kritériumait. A létszámtop azonban ki-egyensúlyozatlan személyi állományhoz vezet, ami aligha hozható összhangba a hatékony személyzetpolitikai tervezés követelményével.

A létszámcökkentés másik, széles körben elterjedt módszere a korengedményes nyugdíjazás, amelyet a vizsgált országok közül főként Hollandia, Svédország és UK alkalmaz. Svédországban például aligha sikerülhet valakinek olyan közzolgálati dolgozót találni, aki betöltötte az 55. életét. A korengedményes nyugdíjazás egyáltalán nem tartozik a népszerűtlen választási lehetőségek közé: a dán FTF (Alkalmazottak és közzolgálati dolgozók szövetsége) legfrissebb tanulmánya azt mutatja, hogy az 56 és 59 éves korosztály 60%-ának volt a szándéka, hogy a legkülönfélébb okokból, korábban menjen nyugdíjba. (Eiro 11, 1997). A hosszú távú társadalmi következményei annak, hogy az idősebb embereket kényszerűen kirekesztik a munka világából, az Európai Unió egyre nagyobb problémájává nőik ki magukat és nem csak az egyén szemszögéből értékelhetők.

Ha a kormány közvetlenül illetékes a közzolgálati dolgozók nyugdíjában, ez konfliktusokhoz vezethet. A legújabb német állami szolgálatról szóló törvény a korengedményes nyugdíjkorhatárt 63 évre emelte és egyidejűleg csökkentette a korengedményes nyugdíjak mértékét (Eiro 7/1997). Ausztriában egy hasonló kísérletet, nevezetesen azt, hogy a korengedményes nyugdíjakat csökkentsék, végül ejtettek. „Ama konfliktus vonatkozásában, amely a korengedményes nyugdíjaknak a nyugdíjpénztár pénzügyi helyzetének javítását célzó csökkentése és a korengedményes nyugdíj munkanélküliség-csökkentési eszközként való felhasználása között feszül, a második változat kapott egyértelmű elsőbbséget” (Eiro 4/1997).

16. sz. táblázat: A létszámcökkentés módszerei, 1995-ös adatok (a szervezetek %-ában)

	Létszám- stop	Korenged- ményes nyugdíj	Felmondás	Kényszer- elbocsá- tások	Kiközvetítés más munka- helyre
Dánia	22	22	16	16	5
Finnó.	50	38	20	13	5
Írország	-	-	-	-	-
Hollandia	36	57	43	7	21
Norvégia	19	-	6	6	-
Svédó.	37	49	42	44	15
Nagy-Britannia	46	43	43	23	23

Forrás: Cranet-féle felmérés 1995-ből

26 A Cranet-féle felmérés adatai Belgiumba nem állnak rendelkezésre.

Néhány kormány reformok segítségével teremtett jobb feltételeket a közigazgatás egyes területei közötti munkaerő-átírányításra. A legtöbb törvényi szabályozás behatárolja a közszolgáltató elvárható mobilitás mértékét. Vannak azonban egyéb rendelkezések is (például Németországban), amelyek szerint az államnak joga van arra, hogy a köztisztviselőt oda küldje, ahol szükségesnek tartja. Az Ausztriában, Olaszországban és Spanyolországban végrehajtott reformok több lehetőséget teremtettek arra, hogy a köztisztviselőket földrajzilag vagy az egyes közigazgatási szervek között irányítsák át, nem utolsósorban azért is, hogy a reformok és a munkafolyamatok kapcsán megváltozott létszámszükségletre reagálhassanak.

A restriktív munkaerő-felvételi politika, a korengedményes nyugdíj támogatásával kombinálva, torz korszerkezet kialakítását eredményezheti. Egyik oldalon igen kevés fiatal kezd pályafutását a nemzeti közigazgatásban, míg a mások oldalon az idősebbeket arra bátorítják, hogy idő előtt lépjenek ki a munkából. Ha a korengedményes nyugdíjazásnak ezt a politikáját nem gyakorolnák, az átlagéletkor messze meghaladná a 40 évet. Egy ilyen politika rövidtávon talán orvosolhat problémákat, de hosszú távon nehézséget okoz a megfelelő képzettség, képességek és kompetenciák megszerzésében.

A kiegyensúlyozott létszámszerkezet és munkaerő-gazdálkodás akadályozása a nemzetgazdaság fejlődésére és a hatékony munkaerő-piaci politika alakulására is kedvezőtlenül hat. A közszolgálat szervezetei fontos szerepet játszanak a munkaerő-piacra való bejutásban. Ez a foglalkoztatási lehetőség hagyományosan a nők ill. a szektor meghatározott területein a szakképzetlen vagy alacsony képzettségű munkaerő számára igen fontos, vagyis egy olyan csoport számára, amely a tartósan munkanélküliek körében bőven túlképviselt. A magángazdaságban szokásosnál gyakrabban kapcsolódnak ezek az álláshelyek a továbbképzés lehetőségéhez illetve az alapképesítés megszerzéséhez. A közszolgálat költségvetésének lefaragását olyan szempontból is értékelni kell, hogy annak milyen kihatásai vannak az aktív munkaerő-piaci politikára és különösen az Európai Unió munkanélküliség elleni harcának elsőbbséget biztosító politikájára.

Az új információs technológiák létszámcsoökkentésre gyakorolt közvetlen hatásai eddig viszonylag korlátozottak voltak. A svéd APEH esete azonban jó példa az igazgatási rutinfeladatok automatizálásának lehetséges hatásaira, amelyek a kevésbé képzett munkaerőt érintik a leggyorsabban és legérzékenyebben (lásd a svéd esettanulmányt). Ebben az összefüggésben a szakszervezetek számára fontos, hogy már kezdetől fogva részt vehessenek az új technológiák várható következményeiről folytatott vitákban. Ebben a körbe tartoznak az olyan emberek helyzetéről folytatott viták is, akiknek a munkahelyé a hatékonyságnövelés miatt kerül veszélybe. Erre az esetre a norvég keret-megállapodás részletesen meghatározott jogi keretet tartalmaz, ugyanis a nagyobb technológiai változások előtt hatásvizsgálat végzését írja elő. Ha a munkavállalók nincsenek abban a helyzetben, hogy a megváltozott munkafolyamatok követelményeinek megfeleljenek, szakképzési programokat kínálnak fel nekik, hogy más munkahelyre való átírányításukat megkönnyítsék.

4.g A munka újraelosztása a munkahelyek megőrzése érdekében

A munka újraelosztása a munkaidő csökkentésével régóta fontos témája annak a vitának, amely a közigazgatáson belül feleslegessé vált munkahelyek leépítésének módjáról szól. Itt is vannak lehetőségek a munkanélküliség elleni harc szélesebb értelemben vett koncepciójának kidolgozására (miközben a munkahelyteremtés vagy megőrzés természetesen nem egyetlen oka a munkaidő-csökkentésnek).²⁷

Mindezt hivatalosan csak kevés nemzeti közigazgatásban próbálták ki (kivéve persze, ha a korengedményes nyugdíjazást is beleértjük a munkaidő-csökkentés koncepciójába).

A legújabb említésre méltó példa a holland „36 órás munkahétéről” szóló megállapodás 1997-ből (lásd a holland esettanulmányt). A megállapodás a heti munkaidő átlagosan 2 órával való csökkentését tartalmazza, bár ennek gyakorlati végrehajtását különbözőképpen meg lehet oldani. Az egyezség másik része az a kötelezettség (mindazonáltal nem garancia), hogy a törölt órákért cserébe új munkahelyek teremtésére kerül sor. Az új munkaerő-felvételek központi finanszírozása azonban mindaddig csak néhány speciális ágazatban történt meg, méghozzá ott, ahol a szolgáltatásokat egész éjjel nyújtani kell, és ahol a munkaidő csökkentését mennyiségi teljesítmény-kiesésként lehet számba venni. Ez például a bevándorlási hivatal részére és az általános adóigazgatási hivatalra igaz. Más hatóságok és osztályok az új munkaerő felvételét belső hatékonyságnövelés árán finanszírozzák. A Belügyminisztérium becslése szerint eddig 2000 új munkahely jött létre (nem sokára rendelkezésre áll az egész értékelés), de előre láthatóan csak ott, ahol a megfelelő finanszírozás biztosított volt. Még ha az eltelt rövid időben az új munkahelyek teremtésére gyakorolt hatásai kicsik is, a megállapodás keret adhat a hatékonyságjavulások hosszú távú újraelosztására és ezért hozzájárul majd a foglalkoztatási helyzet stabilizálásához. A szerződés része egy hosszú, szolidaritáson alapuló hagyománynak, hogy a munkaidő-csökkentéseket a munkának a munkanélküliek és a munkahely-tulajdonosok közötti újraelosztására használják fel. Egy korábbi kezdemény a 32 órás munkahét bevezetése volt (arányos fizetéssel) számos újonnan közszolgálatba felvett dolgozó esetében.

Amióta 1996-ban Belgiumban hatályba lépett a „Munka újraelosztásáról” szóló törvény, két modellt kínálnak fel az önkéntes részmunkaidős foglalkozásra:

- Részmunkaidős foglalkoztatás a nyugdíj előtti időszakban (nők 55 éves kortól). 1996-ban ezt a lehetőséget a közszolgák 4,7 %-a használta ki, 1997-ben ez az arány már 5,8 %-ra emelkedett.
- A munkaidő 20 %-os csökkentése heti négy munkanapra. 1996-ban az állami szolgáltatásban dolgozók 10,1 %-a, 1997-ben már 10,3 %-a döntött e választási lehetőség mellett.

Azon munkavállalók túlnyomó része, akik mindkét változatot igénybe veszik, a női nemhez tartozik. A közszolgálati dolgozók bármikor visszatérhetnek korábbi, teljes munka-

²⁷ A közszolgálati szakszervezetek munkaidő-koncepcióinak összefoglalását Pillinger J. 1998-as tanulmányában olvashatjuk.

idős státuszukhoz. A munkaidő-csökkentést a legtöbb esetben nem követi bérkompenzáció. Ezt a szocialista szakszervezetek kritikusan értékelték, míg a keresztény szakszervezetek támogatták. A megállapodásba belefoglalták azt a célt, hogy a rövidített munkaidőt plusz munkaerő felvételével egyenlítsék ki. Ezt a célt csak félig sikerült elérni (lásd a belga esettanulmányt). Az újonnan felvett munkavállalók azonban határozott időre szóló szerződéssel dolgozhatnak, közszolgálati dolgozóként nem kapnak védett státuszt. Emiatt a szakszervezetek támadták is a kormányt, amely azonban azon a véleményen van, hogy a munkaidő-csökkentés önkéntessége és azon lehetőség miatt, hogy valaki később visszatérjen a teljes munkaidős állásba, nincs mód határozatlan időre szóló munkaviszony létesítésére.

A 35 órás munkahét bevezetéséről szóló francia törvényt nemrégiben fogadták el. Eddig a közszolgálatot a közszolgálati szakszervezetek minden tiltakozása ellenére megfosztotta a lehetőségtől. Anélkül, hogy konkrét ígéretet tett volna, a kormány felállított egy bizottságot, amelynek az a feladata, hogy vizsgálja meg a 35 órás munkahét várható kihatásait a közszolgálatban. A bizottságot beszámolója várhatóan 1998 végére elkészül. A belga és a luxemburgi szakszervezetek is megkezdtek tárgyalásokat a 35 órás munkahét teljes bérkompenzáció melletti bevezetéséről.

A német ÖTV szakszervezet alaposan megvizsgálta a munkaidő-csökkentést, mint a foglalkoztatási csomag egyik lehetséges részét. Végül mégsem sikerült egységes álláspontra jutni abban a kérdésben, hogy a munkaidő-csökkentést miként kellene finanszírozni. A kormány által javasolt modell a „csökkentett munkaidő — csökkentett bér” elven alapult, csakhogy a mérsékelt béremelések hosszú évei után, amikor a közszolgálat és a magán-gazdaság közötti bérellő tovább nyílt, a szakszervezeti tagok többsége már a javaslat ellen szavazott.

Az „új munkahelyeket munkaidő-csökkentésért cserébe” jelszó nemrégiben az osztrák közszolgálatban megakadályozta a Dániában már honos hosszú szabadságolásoktól (sabbaticals) szóló megállapodás megkötését. A szakszervezetek legalább 12 hónapos időtartamot akartak, továbbá garanciát arra, hogy a megüresedett állást valóban betöltik. A kormány ezzel szemben az egyedi mérlegelés mellett kardoskodott és a sabbatical-okat vagy 6 vagy 12 hónapban akarta megállapítani. A tartós szabadságolásról folyó viták ma már nem aktuálisak ugyan, de a részmunkaidős foglalkozás lehetőségei növekedtek, amit megfelelő megállapodásban is rögzítettek (ez 1997. júniusában lépett érvénybe). Az új osztrák kormány mindenki számára lehetővé teszi a részmunkaidős foglalkozást, amíg az illető ledolgozza a heti 20 óra munkaidőt. Elvben heti 20-40 órás munkaidőt lehet kérvényezni, a munkaidő-csökkentést nem kell megindokolni, és maximum 10 évig lehet részmunkaidőben dolgozni. A korábbi megállapodás keretében a részmunkaidős foglalkozás felső határa heti 20 óra volt (ez a fele a teljes munkaidőnek), csak négy éven át lehetett igénybe venni és csak akkor engedélyezték, ha az érintett igazolta, hogy gondozásra-ápolásra szoruló ember van a családban. Az új szerződés fontos előnyöket kínál, mert a közszolgálatban dolgozóknak nagyobb választási szabadságot biztosít a munkaszerződés megkötésénél. Itt nem arról van szó elsősorban, hogy a megállapodásban szerepeljen a meglévő munka újraelosztása vagy a létszámléptetés, ezek mégis fontos szempontjai az új szerződésnek.

Az új olasz közszolgálati törvényt 1998. februárjában fogadták el. Tartalmaz rendelkezéseket olyan munkavállalókra, akikre a közszolgálatban már nincs szükség. Ilyen jellegű intézkedések korábban a magángazdaságra korlátozódtak és rugalmas munkaidőt, más állásba való áthelyezést, vagy „mobilitási megállapodásokat” tartalmaztak. A munkáltató köteles az intézkedéseket egyeztetni a szakszervezettel és támogatást kap az ARAN-tól, amely a közszolgálatban dolgozók érdekeit képviseli. (Eiro 2/1998). Ha az intézkedések nem hozzák meg a várt eredményt, egy Alap avatkozik be, amelyet külön a közszolgálati munkavállalók számára alapítottak (a közszolgálaton belüli foglalkoztatás „privatizálása” óta megszűnt az igényjogosultság az „életfogytiglan” közszolgálatra). Az új intézkedések most lehetővé teszik bér munka-szerződéseket, szakképzési szerződések és határozott időre szóló szerződések megkötését a közszolgálatban, továbbá támogatják a részmunkaidős foglalkozást ugyanúgy, mint az otthoni számítógépes munka (telemunka vagy távmunka) bevezetését.

Ez a rövid áttekintés is rávilágít arra, hogy a munkaidő csökkentése és rugalmas kialakítása a munkanélküliségi probléma megoldásának lehetséges eszközei. Az összkép azonban azt mutatja, hogy a nemzeti közigazgatások ezt a lehetőséget még nem használják ki megfelelő mértékben. Ez egyrészt azon múlik, hogy véleménykülönbségek vannak az új munkahelyekről és azok finanszírozásáról, másrészt nincs egység a csökkentett munkaidő utáni bérkompenzációról sem. A példák azonban azt is mutatják, hogy e problémák megoldása során a munkaidő csökkentésében hatalmas lehetőségek rejlenek a munkahelyi elégedettség javítása és a munkanélküliség elleni eredményes harc területén.

[...]

4.1 A bértárgyalások decentralizációja

Hasonló okok miatt eddig nem nagyon látszottak jelek a bértárgyalások decentralizációjára, ennek ugyanis két különböző eleme van: a bértárgyalások decentralizációja és az egyéni teljesítménybérézés. A második témával a következő fejezetben foglalkozunk. Majdnem minden országban bevezették a két elem bizonyos részeit, de ezeknek az intézkedéseknek a valódi kiterjedése a költségvetési plafon miatt korlátozott maradt. Dániában például a helyi és egyéni bértárgyalások lehetősége ellenére „a központi kormány erős ellenőrzése érvényesül, amely a decentralizációt akadályozza, amennyiben a rugalmas bérézésre rendelkezésre álló összegek túlságosan kicsik ahhoz, hogy a menedzsereknek valóban legyen mozgásteret.” (OECD 1997d:95). A Dániában az egyéni bér megállapodásokra valóban rendelkezésre álló összeg a bértőmegnek csak 0,23%-át éri el és ezzel alig hagy mozgásteret a differenciált bérézésre.

Az OECD nemrégiben végzett vizsgálata (1997d) a tagállamokban végrehajtott bérreformokat foglalja össze és megpróbálja ezeknek a reformoknak a bérek elosztására és a bértőmegre gyakorolt makrogazdasági hatásait felbecsülni (összhangban azokkal a törekvésekkel, amelyek a közszolgálatban korlátozni akarják a költségvetés emelkedését). Bár az eredmények az eddig eltelt túl rövid reformidőszakok és az egymásnak ellenmondó adatok miatt óvatossággal kezelendők, mégis arra engednek következtetni, hogy a decentralizált bér-

tárgyalási rendszert alkalmazó országokban kisebb bérnövekmény tapasztalható, mint a központi bértárgyalási rendszerekben. (OECD 1997d:105). Ezek a változások nem magyarázhatók pusztán a foglalkoztatott létszám csökkenésével, ami magyarázatként nagyon is kére állna, mert a legmesszebb menő decentralizációs intézkedések országaiban csökkent a legjobban a közszolgálati dolgozók száma is (a vizsgálatban részt vett országok: Ausztrália, Kanada, Új-Zéland, USA). Ezeket az eredményeket nem nagyon magyarázhatjuk a reálbérek csökkenésével sem. Mindenesetre arra utalnak, hogy a reálbérek a decentralizált bértárgyalási rendszerekben gyorsabban nőttek és a helyi termelékenységtől függő béremeléseket ösztönözték. Ezek csak a decentralizált bérmeghatározásra igazak. Az egyéni bérmegállapodásoknál szignifikáns hatás nem volt kimutatható.

A bérek szóródásának makrogazdasági hatása nehezebben mutatható ki. Elliot és Bender (1997) összehasonlította a svéd, brit és Új-zélandi bérszóródást (a közszolgálatban és nem csak a közgazdaságban) és arra a következtetésre jut, hogy az erősebb differenciálásnak vannak kezdeti jelai, a trend.azonban az eltelt idő rövidsége miatt még nem választható fel, egyértelmű következtetések nem vonhatók le. A svéd munkáltatók egyesületének állítása szerint most az egyes közgazgatási szerveknél nagyobb differenciálás trendje bontakozik ki, miután korábban a helyi szervek elég óvatosan éltek az új szabadsággal, amely szerint helyi bérmegállapodásokat köthetnek. Hasonló tendenciát várnak Nagy-Britanniában is, ahol a bérautonomia közgazgatási szervekre való delegálása valamivel később kezdődött el (1996 óta érvényes a helyi bérautonomia, amelyet 1994-től fokozatosan építettek ki).

[...]

4.k Egyéni és teljesítménybérézés

Az egyéni és teljesítménybérézés bevezetése sokkal szélesebb területen ment végbe, mint a bértárgyalások decentralizációja. A legtöbb országban a teljesítménybér a vezetők keresetének szerves részét képezi, és némely esetben más, néhol minden, munkatársi körre is kiterjesztették. Az új köztisztviselői státusszal Németországban a teljesítménybér elemét vezették be, amely egyéni teljesítményprémiumot is tartalmaz (azonban a létszám legfeljebb 10%-ának adható), megszüntetve az életpályán alapuló előmeneteli rendszert a bérézés területén. (Eiro 7/1997). Számtalan ország nemrégiben rendeleti úton vezetett be teljesítmény-elemeket a bérézési rendszerbe és ennek megfelelő változtatásokat hajtott végre. A legújabb osztrák, olasz és spanyol reformok is nagyobb mozgásteret nyújtának a teljesítményarányos keresetre, Franciaországban ez a gyakorlat már évek óta érvényesül (Marsden 1991). Spanyolországban számtalan vitát váltott ki a kormány azon kísérlete, hogy a teljesítmény-értékelésbe személyes magatartási módokat is bevonjanak. A szakszervezetek azon a véleményen vannak, hogy itt ajtót nyitnak a manipulációnak és ezáltal veszélyeztetik a köztisztviselők függetlenségét. Az egyéni teljesítmény mérésének spektruma, amely hivatalosan ugyan nem kapcsolódik a keresethez (akkor sem, ha a szakszervezetek egy ilyen lépést támogatnának) a legújabb belga közgazgatási reformok eredményeként szintén szélesebbé vált, ott a szakmai előmenetel ma már a kielégítő értékelési eredménytől függ.²⁸

²⁸ A keresetnövekedés ahhoz az értékelési rendszerhez kapcsolódik, amely a holland települési önkormányzatok köztisztviselőire érvényes

19. sz. táblázat: Teljesítménybérézés a nemzeti közgazdaságokban, 1995-ben (a szervezetek százalékában)

	Teljesítménytől függő kereset			Team-munkára visszavezethető teljesítmény-emelkedés
	Menedzsment	Szakemberek	Irodai dolgozók	
Dánia	19	13.5	13.5	13.5
Finno.	20	30	30	27.5
Írország	43	29	36	14
Hollandia	29	29	29	29
Norvégia	19	12.5	12.5	0
Svéd.	7	5	7	2
Nagy-Britannia	74.5	66	70	4

Forrás: Cranet-féle felmérés 1995-ből; a mintával és a módszertannal kapcsolatban lásd az 1. sz. végjegyzetet

A teljesítménybér bevezetésének alap gondolata a motiváció és a teljesítménykésztetés növelése, a korábbinál nagyobb elismeréssel, visszacsatolással (feed back) és célkitűzésekkel. Már van néhány, bár kis számú tanulmány, amely a közszolgálat (vagy a magángazdaság) gyakorlatában igazolhatja ezeket a pozitív hatásokat. A teljesítménybérézéssel kapcsolatos friss felmérés, amely 5 OECD-tagállamban²⁹ a középvezetők körében készült, arra a következtetésre jut, hogy „a legtöbb esetben a vizsgált programok egyike sem felelt meg a hatékony teljesítménybérézési rendszerek motivációs követelményeinek.” (OECD 1997c:7pp) Más értékelések hasonlóan negatív eredményt mutatnak (ld. Marsden és Richardsen 1994).

A középvezetői szint szemszögéből a teljesítménybérézési rendszerekkel összefüggésben a következő problémák adódnak:

- A rendszerek túlságosan standardizáltak és nem engedik meg, hogy az egyes szakterületeken a helyi sajátosságokhoz igazítsák azokat,
- Az előre megadott értékelések túl kevés lehetőséget biztosítanak arra, hogy az egyes munkatársak között a vezető differenciálhasson
- A teljesítmény után járó prémium átlagos mértékét és nagyságrendjét központilag ellenőrzik, ami aláássa a rendszerek hitelességét,
- Azon munkatársak körében, akiknek a teljesítményét „csak” elégségesre értékeli, nagy az elégedetlenség.

Bár a menedzserek többsége azt a véleményt képviselte, hogy a teljesítménybérézési rendszerek nem megfelelő eszközei a teljesítményértékelésnek és a vele indokolandó bér nagyságának, többségük egyidejűleg azt gondolta, hogy a saját teljesítményük értékelése helyes volt.

²⁹ Dánia, Írország, Nagy-Britannia, USA és Ausztrália

(OECD 1997c. 27/28. o.) A tanulmány azt a következtetést vonja le, hogy a teljesítménybérézési rendszerekkel szembeni negatív beállítottság vagy a teljesítményelv és a közigazgatás kontextusa közötti alapvető diszcrepanciára, vagy arra a tényre vezethető vissza, hogy a rendszerek koncepcióját egyszerűen rosszul dolgozzák ki.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy mindkét magyarázat helyénvaló.

Nem minden szakszervezet osztja az egyéni teljesítménybérézés negatív értékelését vagy a vele kapcsolatban szerzett rossz tapasztalatokat. A különbségek elsősorban a szakszervezet minden tárgyalási szinten érvényesülő részvételétől, a meglévő bérdifferentenciálási rendszerektől valamint az egyéni teljesítmény értékelésének módjától és végrehajtásától függenek. Az északi országokban például az egyéni teljesítménybérésekről a szakszervezetek közvetlen részvétele mellett állapodnak meg, míg ez más országokban a menedzsment és a munkavállaló között zajlik és a szakszervezeteknek csak ellenőrző vagy tiltakozási joguk van (ez sem mindenütt).

Egyéni bérézés Svédországban és Dániában

Svédországban a béremelések jelentős részét már 1990 óta egyéni alku folyamán határozzák meg, miközben szigorúan tartják magukat az érvényes keretegyezményhez. Ez a keretegyezmény tartalmazza a béremelésre fordítható keretet, a megállapodás érvényességét (két-három éves megállapodásokat kötnek), egy minden köztisztviselőre kötelező minimális béremelés mértékét, valamint a helyi tárgyalások feltételeit a „maradványosság” felosztására. Ezt a maradványosságot teljesítmény alapján osztják ki a munkavállalók között. (ST dátum nélkül) 1993-ban a keretegyezmény 3,5%-os béremelést határozott meg, ebből 1,5%-ot egyéni, helyi tárgyalások keretében osztottak ki (Smith és Lidbury 1996:23). A legfontosabb feltétel, amit a szakszervezetek a támogatásért cserébe támasztottak, a minden köztisztviselő számára garantált minimális béremelés volt³⁰ (amelyet általában átlányban adtak meg). Ezen túlmenően helyi bértárgyalások is folytathatók az ún. termelékenységű bérről, amely figyelembe veszi a szervezeti átalakítást és az olyan eseményeket, amelyek „a bérköltségek növekedése nélkül az adott hatóságon belül béremelést tesznek lehetővé”. (ST dátum nélkül, 1).

Az egyéni tárgyalási rendszer a következőképpen működik: A menedzsment köteles mindenkinek egyéni béremelési javaslatot átadni. Eközben a helyi szakszervezet a tagság körében felméri a bérrel kapcsolatos várakozásokat. Ezután a menedzsment és a szakszervezet összeülnek, összehasonlítják a számaikat és megállapodnak a tényleges emelésről. Az ST tapasztalatai szerint a menedzsment és a szakszervezetek által készített lista az esetek 90%-ában megegyezik. Ha az elképzelések különböznek, a szakszervezet megvizsgálja, hogy az illető személy bérkövetelését mivel lehet megvédeni (pl. különleges képességek, átlagon felüli felelősségvállalás).

Ezért nem helyes, ha ezt a rendszert „egyéni kialkudott teljesítménybére” nevezzük, hiszen a munkavállaló és a menedzsment közötti egyéni alku tulajdonképpen ki van zárva. Az egész módszer lényegében nem jelent annyira radikális elfordulást az eddigi svéd gyakorlattól, mint amit a

³⁰ Ez nem azonos a keretegyezmény érvényességi idejére (általában három évre) garantált éves emeléssel. Az utolsó megállapodás, amely 1995-től 1998. márciusáig volt hatályban, az 1995-ös és az 1997-es évre előirányzott béremelést, 1996-ra azonban nem.

külső szemlélő feltételezne, hiszen az egyik SAGE-funkcionárius szerint már a hatvanas években is sor került tárgyalásokra, ahol szó szerint minden egyes köztisztviselő béréről egyénileg határoztak a központi kormány, hiszen volt egy központi lista, rajta 500 ezer névvel. Ennek ellenére a szakszervezetek nagyon is közvetlenül részt vesznek tagjaik teljesítményének értékelésében, bár ezek az értékelések adott esetben szöges ellentétben állnak az érintett munkavállaló önértékelésével. A gyakorlatban azonban nagyon sok döntést továbbra is „objektív” kollektív kritériumok alapján hoznak. Ilyen kritérium pl. bizonyos munkavállalói csoportoknak adott magasabb béremlés szükségessége, hogy a munkaerő-piacon érvényesülő általános tendenciáknak megfelelhessenek, így előzve meg a munkatársak elvándorlását a közszolgáltatból.

Kezdetben felmerültek aggályok az egyéni bérézés potenciális hatásai miatt, főként a nemek közötti esélyegyenlőség vonatkozásában (Wise 1993). Mindaddig azonban nincsenek bizonyítékok arra, hogy a nőket hátrányos helyzetbe hozná, sőt, sokkal inkább az a helyzet, hogy a magasabb kormányhivatalokban a nők teljesítményét többre értékelték, mint a férfiakét. (Arbetsgivarverket 1997a és 1997b). Az ST egyik funkcionáriusa rámutat, hogy munkahelyek konkrét tevékenységi profiljának értékelése nélkül nem lehet eldönteni, hogy ez a nőknél az „egyenlő munkáért egyenlő bért” követelés irányába vezető tendenciát tükröz-e, vagy pedig annyira megnőtt a nők feladat- és felelősségi területe, hogy az eddigi fizetéssel már amúgy sem lehetett volna fedezni.

A dán szakszervezetek is aktívan támogatják a bérek decentralizációját és egyéni meghatározását és abban bíznak, hogy a folyamatot tagjaik előnyére befolyásolhatják. Andersen és munkatársai (1997:52) a következő megjegyzést fűzik hozzá: „A helyi szintű szétfőrdkezés veszélyt az a szükségszerűség korlátozza, hogy központilag megadott keretek között lehet csak cselekedni”. Azt a nemrégiben benyújtott javaslatot azonban, hogy a közigazgatás 3200 vezető tisztviselőjének egyéni bértárgyalásaiból hagyják ki a szakszervezeteket, csak akkor utasították el, amikor ezt a dán AC (Akademikernes Centralorganisation) bírói végzéssel kényszerítette ki. A bíróság előtt sikeresen érveltek azzal, hogy egy ilyen fajta megállapodás ellentmondana A dán királyi köztisztviselőkéről szóló törvénynek, amely garantálja a kollektív tárgyalásokhoz való jogot. (Eiro 12/1997).

Nagy-Britanniában lényegesen kevesebb szakszervezeti részvétel és ellenőrzés érvényesülhetett a bér meghatározás individualizálása során. 1987-ben vezető köztisztviselők számára vezették be az egyéni teljesítménybérézést, amely 1991 óta elvben minden köztisztviselőre érvényes. (Horton 1996: p. 124). A teljesítményelvre való áttérést „ex cathedra” rákényszerítették az állami szolgálatra, miközben nem kérdezték meg sem a szakszervezeteket, sem a vezetőket, hogy a bevezetéssel egyetértenek-e. A szakszervezetek részt vehetnek teljesítménybérézési rendszerek kialakításában, ezek ellenőrzésében és a panaszos ügyek tisztázásában, de a valódi döntés béremelés kérdésében a menedzsment és a munkavállaló dolga. Vannak jelentős fenntartások a tekintetben, hogy a nemek közötti egyenlőség nem érvényesül ebben a rendszerben, és a szakszervezetek már több keresetet nyújtottak be az „azonos munkáért azonos bánásmódot” alapelv megsértése miatt.

Hasonló a helyzet Hollandiában: a teljesítménybér bevezetésének keretfeltételei azonban itt kevésbé voltak ellenségesek, bár a béremelés mértékéről szóló döntéseket a szakszervezetek közvetlen részvétele nélkül hozzák meg. Ezek a döntések az ország mindkét részében egy

formális értékelési rendszeren alapulnak, vagyis egy olyan teljesítményértékelési rendszeren, amely az északi országokban nem szokásos. A holland gyakorlattal szemben az a leg súlyosabb kritika, hogy ez a rendszerek lényegesen nagyobb hasznot hajt a vezető állású köztisztviselőknek, bár hivatalosan minden munkavállalóra érvényes. Ez elsősorban azon múlik, hogy a gyakorlatban nem minden menedzser szán(t) rá időt, hogy lelkiismeretesen elvégezze a szükséges teljesítmény-értékeléseket. Fenntartások vannak amiatt is, hogy a szektor különböző részein nem egységes rendszereket alkalmaznak.

Az egyéni bér különböző formáit a nemzeti közigazgatás különböző ágazatiban alkalmazott teljesítménybérézésre vonatkozó adatok tükrözik (19. sz. táblázat). Miközben Svédországban létezik egy minden köztisztviselőre érvényes, egyéniesített bérkomponens, a valódi teljesítmény-orientált bérmegállapodások ritkák. Nagy-Britanniában ezzel szemben négy szervezetből háromban megtaláljuk. Nagy különbségek vannak abban is, ahogy ezek a rendszerek magát az egyént állítják a csoportosan nyújtott teljesítmény középpontjába. Dániában, Finnországban és Hollandiában majdnem minden olyan szervezet, ahol teljesítménybér-megállapodások vannak érvényben, a team-elemre is támaszkodik, miközben Nagy-Britanniában a szervezetek kevesebb, mint 5%-a honorálja a csoportosan elért teljesítményt. Ez utóbbit az OECD tanulmánya kritikusan értékeli.

Bár vannak kísérletek arra, hogy ezeknek a programoknak az objektivitását kritériumok specifikációjával javítsák, a teljesítményfolyamat természeténél fogva szubjektív. Akkor is, ha a rendszerek nem a kapcsolódó bérlemeléshez, általában mégis az előmenetellel kapcsolatos döntésekhez vezetnek. Ezek viszont hosszú távon sokkal nagyobb befolyást gyakorolnak a kereset mértékére. A férfiak és nők igazságos bérézésének vizsgálata Nagy-Britanniában megdöbbentő elterjedt talált a nők magas teljesítményértékelése (általában magasabb volt, mint a férfiaké) és alacsony átlagos jövedelemnövekménye között. Ennek egyik magyarázata úgy hangzik, hogy míg a férfiakat a jó teljesítmény elérésekor kiemelik, a nőknek jóindulatúan megveregetik a vállát. Lehet, hogy ez a megközelítés cinikusnak vagy leegyszerűsítőnek hangozhat, de a teljesítmény-értékelés során öntudatlan diszkrimináció egyértelmű veszélye nem vitatható. És ez korántsem csak a nemek viszonyára vonatkozik: Már szignifikánsan igazolódott a faji diszkrimináció, a teljes és a részmunkaidős munkavállalók illetve az idősebb és fiatalabb generációk finom megkülönböztetése. Ezért az a helyes, ha egyrészt az ilyen jellegű rendszereket ellenőrizzük, előfordulna-e bennük az effajta befolyásoló tényezők, másrészt tudatosítjuk a menedzserekben (illetve a teljesítmény értékelésében résztvevőkben) potenciális előítéleteiket.

4.1 A teljesítmény értékelése és méltánylása

A reformtörekvéseknek része a teljesítmény-értékelés és a teljesítmény-menedzsment jelentőségének növekedése is. Míg egyes programok közvetlenül átvetnek a teljesítménybérhez, mások tudatosan elválasztják a kettőt, nehogy akadályozzák a fejlődési potenciál kibontakozását. Miután az értékelési folyamat a legtöbb országban hozzájárul az előmeneteli kilátásokkal kapcsolatos döntésekhez (ott is, ahol a bérdöntéseket nem teszik tőle függővé), ezért a korábbi értékelési szabályozásokat kiegészítette, akár pótolta is.

Egy új belga értékelési sémát vezettek be 1997. szeptemberében a belga köztisztviselők 1-es és 2-es kategóriájánál, amely 1998. szeptemberétől érvényes minden köztisztviselőre. A rend-

szer kifejlesztését már 1991-ben megkezdték és sok időt vett igénybe, amíg elkészült. A végleges változatot a múlt teljesítmény-profil értékelésére korlátozták, jövőbeni munkacélok meghatározására nem akarják felhasználni. A teljesítmény-értékelés ugyan nincs összekötve a jövedelem meghatározásával és arra sem alkalmas, hogy gyorsabb előmenetelt tegyen lehetővé, de ha valaki két „elégtelen” osztályzatot (értékelést) kap, elbocsáthatják (ezt a tényezőt egyébként a SGSP igen komoly fenntartásokkal kezeli). A program célja azonban nem elsősorban a munkavállalók fegyelmzése, hiszen a koncepció a munkavállalói oldal bevonásával készült és a teljesítmény-kritériumokat a köztisztviselőkkel és profi értékelési szakemberekkel közösen dolgozták ki (a szakszervezetek részt vettek az értékelési szakemberek képzésében). Az értékelési rendszer egyik fő célja az ABC Irodában³¹ dolgozó köztisztviselők elmondása szerint az, hogy a menedzsmentet rákényszerítse arra, hogy a munkavállalóknak struktúrált visszacsatolást adjanak és ilyen módon aktív menedzsment-pozíciót töltsenek be.

Az egész értékelési séma 17 pontból áll (közöttük vannak olyan tulajdonságok, mint a kommunikációs képesség, team-munka, felelősségvállalási hajlandóság, ügyfélbarát magatartás stb.). Nem mind a 17 pont azonos értékű, a menedzsment és a munkavállalói oldal között határozza meg az adott tevékenység (munkakör) szempontjából legfontosabb kritériumokat. 17 különböző pont a kritériumoknak majdhogyan áttekinthetetlen tömegét jelent, bár a lista, mielőtt a szakszervezetek tiltakoztak, és a rövidítését követelték, még hosszabb volt. A rendszer „atyái” azon fáradoztak, hogy a szubjektív értékelési bázistól a lehető legtávolabbra kerüljenek és ezért döntöttek a részletes specifikáció mellett. Az értékelés három osztályozást alkalmaz: kitűnő (a kritériumok teljesítése 70%-os, amit 75%-ról csökkentettek le a szakszervezetek közbenjárására), elégséges és elégtelen.

Az új köztisztviselői törvény 1997-es hatályba lépése óta Németországban eltörölték az életpályát mint a szakmai előmenetelt egyedül meghatározó tényezőt, és azt differenciálabb koncepcióval helyettesítették, amely egyéni bérkomponenst is tartalmaz.

Hollandiában teljesítménybér csak akkor alkalmazható, ha előzetesen sor került az értékelésre. Eközben két rendszert alkalmaznak párhuzamosan: Az egyik az ún. egyéni elbeszélgetés az illető munkavállaló további életpálya-tervezéséről, a szükséges továbbképzésről és a munkával kapcsolatos általános ügyekről, a másik sokkal formálisabb, értékelő beszélgetés, amelynek eredménye valóban elbocsátáshoz is vezethet, ha az illető munkatársat úgy értékelik, hogy permanensen megtagadja a teljesítménynyújtást. A Belügyminisztérium irányelveket tett közzé a teljesítmény-értékelésről minden részlege számára, mindamellett elég nagy mozgásteret hagyott a rendszer helyi adaptációjára ill. saját, az adott szervezeti egységre szabott rendszer kialakítására.

Új, „eredményorientált menedzsment-rendszert”³² vezettek be 1994-ben a holland Adóhatóság-nál. A rendszer célja a szakmai előmenetel, a mobilitás, a szükséges továbbképzés és a tevékenység tartalmának évenkénti értékelése minden köztisztviselő esetében. Ez az értékelési séma összesen 20 pontot vizsgál. Miután az üzemi tanácsok kritizálták a rendszer túlbonyolítását, az éves értékelés ma már öt területre korlátozódik. Ezeket a menedzsment és a munkavállalók között

31 ABC Iroda: A Közügyek Minisztériumának belső tanácsadási osztálya, amely a rendszer kifejlesztéséért volt felelős.

32 Flandam elnevezése: RGL — Resultaat gericht leidinggeven

határozzák meg minden évben, hogy a következő évi prioritásokról dönthessenek. Ezt követően lehetőleg minden egyes részlegre lebontják a célfeladatokat. A következő évben esedékes értékelés során azt ellenőrzik, hogy a kitűzött célok teljesültek-e. Az értékelés nem jegyre megy.

Az értékelést teljesítmény-prémiumok odaítélésénél is bevezetik. Nincsen általánosan érvényes „átvételi árfolyam”, amellyel a teljesítmény-értékelés eredményeit a prémium mértékével és odaítélésével arányba lehetne állítani, ezt sokkal inkább az ágazati menedzsmentre hagyják. A szakszervezetek és az üzemi tanácsok megfelelően kritizálják is ezt a megoldást. A rendszer gyakorlati megvalósulása igen lassan halad, eddig a köztisztviselők csupán 20%-ára terjed ki. 1997. második felétől erőteljes próbálkozások folynak ennek az aránynak a javítására. Az adóhatóság vezetése egyébiránt nagyon elégedett az új értékelési programmal, ezért jelenleg azon gondolkodnak, hogy a kormányapparátus más területein is bevezetik. A szakszervezetek elismerik, hogy ez a rendszer a korábbi, szubjektívebb programnál előnyösebb. Eltekintve a prémium odaítélés mechanizmusával és a rendszer bonyolultságával szembeni fenntartásaiktól azonban a szakszervezetek is azon a véleményen vannak, hogy a rendszerben rejlő fejlesztési potenciál kibontakoztatását a prémiumfizetéssel való összekapcsolás korlátozza.

A vezető köztisztviselők innovatív értékelési rendszere Dániában a teljesítmény-értékelés során figyelembe vett tényezők nagyobb szórását kísérli meg. Az osztályvezetői teljesítményből például három tényező függvénye: az egyik az illetékes miniszter és előjárók értékelése, a másik az ügyfél (ebben az esetben az ügyfelek a többi osztály vagy ezek külső szervei, tehát azok, akik a szolgáltatást igénybe veszik) visszajelzései, a harmadik az osztályvezető beosztottjaitól érkezett visszajelzések (Hegewisch és Holt Larsen, 1996). Ettől eltekintve a további karrierrel folytatott egyéni elbeszélgetések sem számítanak Dániában újdonságnak, ahol tudatosan alkalmazzák a „tisztá lappal indulás” elvét, mert azt akarják, hogy az alkalmazottak maximálisan használhassák a beszélgetést, pályafutásuk jövőbeni állomásaira koncentrálnak, ahelyett hogy defenzív (vagy agresszív) módon a keresetükön vagy a múltbeli teljesítményükön rágódnának.

A teljesítmény-értékelési rendszerekkel szembeni potenciális kritikák ellenére sem volna helyes, ha ezeket kizárólag fegyelmező hatások fényében vizsgálnánk. Számos munkavállaló nagyra értékeli a vezetővel folytatott egyéni elbeszélgetés lehetőségét.

Innen nézve az értékelési rendszerek a menedzserek ellenőrzését is biztosítják és gondoskodnak arról, hogy a vezetők az olyan feladatokat, mint a munkatársaknak szóló visszajelzés és a felügyelet, valóban elvégezzék.

4.m Szakmai képzés és szakmai előmenetel

A szakmai képzés és a szakmai előmenetel reformja hagyományos és innovatív koncepciók keveréke. Néhány közigazgatási szervnél az egyéni és szervezeti szinten szükséges továbbképzési és fejlődési szükséglet elemzése fontos részét képezi a teljesítmény-értékelési és -ellenőrzési folyamatoknak. Más közigazgatási egységeknél a szakmai képzésnek kevésbé teljesítménymenedzsment háttére van, és sokkal inkább része az általános foglalkoztatási feltételeknek. A szakmai képzés és a szakmai előmenetel a nemzeti közigazgatások modernizációjának és technológiaiailag fejlett, rugalmas és szolgáltatásorientált közszolgáltatokká való átalakításának kulcs-

tényezői. Főként azoknál a nemzeti közigazgatásoknál kap a szakmai képzés egyre nagyobb jelentőséget, amelyek munkavállalóiknak már nem biztosítják az életfogytiglani foglalkoztatáshoz való jogot. Ily módon a munkavállalók könnyebben válhatnak a magángazdaság és a közszolgáltat állásai között. Fontos szempont itt a holland „foglalkozásképesség” fogalom kiemelése. A munka, a technológia, és munkakörnyezet gyorsan átalakuló struktúráit kikövetelik a folyamatos, életpályát végigkísérő tanulás szintén vadonatúj struktúráit, és nemcsak a megkövetelt szervezési hatékonyság miatt, hanem azért is, hogy a munkavállalók munkahelyükkel való elégedettsége és személyes felemelkedési esélyei javuljanak. Az OECD mindazonáltal arra is rámutat (1996:30), hogy bár sokat beszélünk a képzési programokba való beruházás szükségességéről, a gyakorlatban általában kevés a ráfordítható pénz és idő. Az emberi erőforrás menedzsmenttel kapcsolatos felelősség decentralizációja, valamint a költségvetési keret osztály ill. munkahelyi szintre telepítése minden bizonnyal szerepet játszott ebben.

A Cranet-féle felmérés nagy változatosságot mutatott ki a nemzeti közigazgatások egyes szervei által szakmai képzésre és továbbképzésre fordított kiadások körében. Svédország kivételével a vizsgált országokban majdnem akkora azoknak a szervezeteknek az aránya, amelyek képzésre fordított kiadásai átlag alattiak, mint azoké, amelyek átlagon felüli mértékben áldoznak ugyanerre (lásd a 20. sz. táblázatot). A központi személyügyi osztályok sok helyen nem tekintik feladatuknak a szakmai továbbképzési lehetőségek feltérképezését, ennek megfelelően arról sem tudtak tájékoztatást nyújtani, hogy erre a célra mekkora pénzüsszeg áll rendelkezésre (lásd a 20. sz. táblázatot). Ez részben a képzési programok változóban lévő profiljára vezethető vissza, hiszen ma már nagy szerepet játszanak a rövid programok, a közvetlen munkahelyi képzések vagy az öntevékeny továbbtanulás. Ezért a képzési ajánlatok megjelenéséből nehezen lehet a mennyiségi mutatókra következtetni. Az ellenőrzés/tájékoztató hiánya azonban más területekre is érvényes, például arra, hogy egy adott évben az adott munkahelyen hányan vettek részt képzésen ill. továbbképzésen.

20. sz. táblázat: Képzési kiadások a bértömeg százalékában a központi közigazgatásban: a képzésre az átlagosnál kevesebbet ill. többet költő szervek, 1995-ben (a szervezetek százalékában)

	1% vagy kevesebb* %	Több, mint 4%* %	Nem sikerült adathoz jutni %
Dánia	18	27	32
Finnország	28	21	22.5
Írország	30	30	28
Hollandia	33	22	29
Norvégia	40	40	19
Svédország	0	38	46
Nagy-Britannia	17	22	40

Forrás: Cranet-féle felmérés 1995-ből; A mintavételről és a módszertanról az 1. sz. végjegyzet tájékoztat

* Érvényes százalék

A modernizációs szükséglethez igazított szakmai továbbképzés átfogó koncepcióját valószínűleg a francia szociális partnerek bocsátották útjára, hiszen a kollektív szerződés előírja, hogy a személyi kiadások 3,2%-át szakmai képzésre kell fordítani, amibe beletartozik minden munkavállaló évi négy napos tanulmányi szabadsága (lásd a francia esettanulmányt). Bár a kollektív szerződés rendelkezéseinek betartása nem egységes a közigazgatás minden területén, a szakmai képzés/továbbképzés mégis kiemelt jelentőséget és szerepet kap a közigazgatás modernizációs programjában. Olaszországban nem mentek ilyen messzire, és a közigazgatásban a személyi kiadások 1%-át tartották fenn kizárólag szakmai képzésre. Ezt a szociális partnerek 1997 márciusában szerződésben is rögzítették. (Eiro 4/1997). Spanyolországban a szakszervezetek 1994-ben kiharcolták, hogy helyi szinten is beleszólhassanak a képzési programok tervezésébe és végrehajtásába. A spanyol köztisztviselőkre vonatkozó jogszabályok jelenlegi változtatása a versenyalapú bérezés komponenseinek bevezetését tartalmazza annak eszközeként, hogy az egyes munkavállalók tanulási ambícióit jobban elismerhesse. A szakmai pályafutás a jövőben új besorolási rendszeren alapul, amely a magasabb szakmai képzettség megszerzését is figyelembe veszi, bár nem szükségszerűen vezet a hierarchián belüli előrelépéshez (EIRO 1998/3).

Az északi országokban hagyományos keretegyezmény általános kötelezettségként tartalmazza a munkavállalók szakképzéshez, általános művelődéshez és a munka megtervezéséhez való jogát képességeik és készségeik aktív hasznosítása mellett. A képzéshez és szakmai fejlődéshez való jogot itt a képzettség, az ismeretek és a tudás állandó továbbfejlesztésének szükségességeként értelmezik, amely az egész szervezetnek hoz hasznot. A hangsúly itt kevésbé a minimális költségvetési keret megszerzésén van, hiszen a képzési programok választéka igen bőséges. A képzési kötelezettséget például a technológiai megállapodásokba is belefoglalják. Az olyan szervezetek, mint a tripartit összetételű Svéd Nemzeti Közigazgatás-fejlesztési Alap, amely 1987-ben azzal a feladattal jött létre, hogy a minisztériumoknál és hatóságoknál támogassa és finanszírozza a modernizációt, valamint paritásos alapon szervezett utód-szervezete jó példái annak, hogy a szakmai képzést miként lehet aktívan kihasználni. A emberi erőforrás menedzsment költségvetésének decentralizációját megelőzően az Alap a projekteket közvetlenül támogatta. Most már a fejlesztési munkára koncentrált, felismeri a közsférában és a magángazdaság ellátásában jelentkező felkészültségbeli hiányokat és célirányos megoldásokat dolgoz ki. A Norvégiában a magángazdaság, a LO és az NHO között folyó újabb tárgyalások napirendjén az állampolgári jognal járó tanulmányi szabadság szerepel (Franciaországban már bevezették).

A képzéssel és a szakmai továbbképzéssel kapcsolatos, ám speciális téma azon munkatársak támogatása, akiknek nincs formális iskolai végzettsége. Az EPOC (Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért) nemrégiben végzett felmérése során azt kérte a megkérdezett szervezetektől, hogy nevezzék meg a munkavállalók legnagyobb tevékenységi csoportjára érvényes képzettségi követelményeket. Kiderült, hogy a közigazgatásban dolgozókkal szemben összességében sokkal magasabb képzettségi követelményeket állítanak, mint a magángazdaságban foglalkoztatottak elé, csakhogy létezik egy szignifikáns jelentős réteg, amelynek tagjai viszonylag alacsony képzettségűek. (Hegewisch és mtsai. 1998. I.V.). Az átalakítási kezdeményezésekkel szerzett tapasztalatok világosan mutatják, hogy az alacsonyan képzettek sokkal nagyobb munkahelyi kockázatot vállalnak és az időt

álló szakmai továbbképzés egyre inkább az elismert képzettség megszerzésétől függ. Általánosan megfigyelhető az is, hogy az alacsony képzettségű munkatársakat (ők általában a hosszabb szolgálati idővel rendelkezők) kiszorítják a jobban képzett (és legtöbbször fiatalabb) munkatársak. Különösen az olyan rendszerekben, ahol az előmenetelről főként speciális végzettség elérése alapján döntenek, azok a pályakezdők, akik alsó képzettségi szinten kezdenek, nehezen maradnak versenyben, hiszen minden munkavállaló karrierjét figyelemmel kísérik. Franciaországban felismerték, hogy ez a körülmény gátolja az alacsony képesítésűek arra irányuló motivációját, hogy időt és fáradságot fektessenek be a tanulásba (lásd a francia esettanulmányt). Erre az volt az egyik reakció, hogy egyéni szakképesítési és karrierterveket dolgoztak ki, amelyek egyrészt nagyobb támogatást nyújtanak, másrészt az előmenetelről is gondoskodnak. Egy másik reakció az volt, hogy a képzettséget az esélyegyenlőség alapjának tekintésként, tehát csak olyan végzettségeket vegyenek figyelembe, amelyek az adott álláshoz lényegesek vagy a kevésbé képzett munkatársak számára támogatási célokat tartalmaznak.

[...]

4.p A munkaügyi kapcsolatok „normalizálása”

Bár a munkavállalók beleszólási joga a munkaszervezet kialakításába korlátozott marad, a köztisztviselők jogállásával kapcsolatos reformok mégiscsak elvezettek odáig, hogy több jogot kaptak a bértárgyalásokra és a képviselőre. Olyan terület ez, ahol a magángazdaságban dolgozó munkavállalókhöz képest a köztisztviselők még mindig hátrányos helyzetben vannak. A közigazgatás reformjai számos országban szélesebb képviselői és bértárgyalási jogokat biztosítottak, ami jelentősen egyrészt a szabad bértárgyalások feltételei törvényi szabályozásának megszüntetését, másrészt e tárgyalások decentralizációját a közszolgálat különböző ágazataira.

Így például Olaszországban a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényeket az elmúlt öt évben végbement különböző reformok után — amelyek az 1993. február 3-án elfogadott, a „közszolgálat privatizációjáról” szóló dekrétummal vették kezdetüket -, egyenlővé tették a magángazdaságban érvényes törvényekkel, és a munkafeltételeket kollektív szerződésekből rögzítették. (Auer et al 1996; Eiro 2/1996, Olssen 1996). Ezeket a reformokat a közszolgálati szakszervezetek aktívan támogatták. A reformok részeként a közszolgálati bértárgyalásokat nyolc alágazatra decentralizálták, ezek közül az egyiket a nemzeti minisztériumok alkotják. Ezen kívül a második szinten már valamennyi ágazaton belül van bértárgyalásokra lehetőség. A decentralizációnak ez a második szintje kezdetben nehézségekkel járt, mert a kormány egyrészt ódzkodott a decentralizációtól, másrészt attól félt, hogy helyi szinten jobb bértárgyalásokat kötnek. Egy másik oka a kezdeti nehézségeknek az volt, hogy a szakszervezetek helyi szintű képviselőket rendező jogszabályok nem voltak világosak és egyértelműek. Egy új dekrétumtervezet objektív kritériumokat tartalmaz a szakszervezeti reprezentativitásról, és a tárgyalópartnerként elfogadott szakszervezetekről. Ezek az új megállapodások, amelyek a munkahelyi választásokon (RSU) és a tényleges taglétszámon egyaránt alapulnak, innovatív és demokratikus megoldásnak számítanak, amely a magángazdaság számára is referenciamodellül szolgálhatna. (Eiro 9/1997).

A bértárgyalások decentralizációja lényegesen hozzájárult a helyi átszervezés és szerkezet-átalakítás egyszerűsítéséhez. Az ARAN-t, a kormány nevében tárgyalni illetékes hatóságot 1993-ban hozták létre. Annak ellenére, hogy szigorúan a kormány előírásait követi, amióta a második szinten is bevezették a bértárgyalásokat, igénybe lehet venni a helyi tárgyalások segítésére-támogatására is.

A bértárgyalások hasonló ágazati decentralizációjára került sor 1993-ban Hollandiában is. Az intézkedéseket itt is támogatták a szakszervezetek, hogy lehetőség nyíljon differenciáltabb tárgyalási csomagok és koncepciók összeállítására ill. kidolgozására. A tárgyalások országos és helyi szinten, a munkahelyen történnek (hatóságok/osztályok stb.). A legfontosabb munkafeltételekről folytatott központi tárgyalásokat a szakszervezetek és a pénzügyminisztériummal szorosan együttműködő belügyminisztérium folytatják. Bár a nemzeti közigazgatásokban dolgozók többsége köztisztviselői státuszú élvez, a gyakorlatban mindössze elenyésző különbségek vannak a közszolgáltatban és privátszférában dolgozók munkaviszonyában. Az „életfogytiglan” tartó foglalkoztatáshoz való jog nem létezik.

A holland munkaügyi kapcsolatok „normalizálásának” másik része az együtdöntésről és a munkahelyi tájékoztatási jogról szóló törvény reformja volt, amelyet 1995-ben az „Üzemi tanácsokról szóló törvény”³⁴ közszolgáltatára való kiterjesztéseként oldottak meg. (A törvényt 1971-től többször módosították). A törvény reformját megelőzően a közalkalmazotti tanácsoknak kevesebb volta a joga, mint a magán gazdaságban működő üzemi tanácsoknak. Most új közalkalmazotti tanácsok vannak, amelyeknek beleszólási joguk van a stratégiai fontosságú döntésekbe és a személyügyi kérdésekbe, beleértve az előléptetést is. Konzultálni kell a közalkalmazotti tanácsok tagjaival szervezési, technológiai és környezetvédelmi kérdésekben is. Az üzemi/közalkalmazotti tanácsok a munkavállalók képviselőiből állnak, akik közül ugyan sokan szakszervezeti tagok is egyben, de hivatalosan függetlenek a szakszervezetektől. Az alapvető bérkérdések és munkafeltételek rögzítése a helyi szinten sorra kerülő, a szakszervezetekkel folytatott bértárgyalások ressortja, ám az üzemi tanácsok egyre nagyobb szerepet kapnak a bértárgyalások munkahelyi szintű finomgyeztetésében, például a 36 órás munkahét részletes megvalósításáról (lásd a holland esettanulmányt).

A közszolgálat státuszának alapvetően új törvényi szabályozására került sor Spanyolországban, amelyet 1998 februárjában fogadtak el a kormány és a szakszervezetek. Ez az új törvény is javítja a közszolgáltatban foglalkoztatottak bértárgyalási esélyeit. Igaz ugyan, hogy a közszolgálat munkavállalóinak 1987 óta volt joga a szabad béralkura, de a bérmegállapodás mindig csak akkor léphetett hatályba, miután a minisztertanács tüzetesen átvizsgálta és egy sor egyedi szabályozással viszonylagossá tette azt. A gyakorlatban ezáltal a kormánynak lehetősége volt arra, hogy megkötött megállapodásokat egyszerűen hatályon kívül helyezzen. Az ebből fakadt düh különösen akkor vert magas hullámokat, amikor a kormány 1996-ban önkényesen elrendelte a bérek befagyasztását, megszegve ezzel az 1994-ben a szakszervezetekkel kötött megállapodást. Az új törvényi szabályozás rendelkezései szerint a kormány köteles tartani magát a bértárgyalások eredményéhez. Kivétel olyan ügyekben lehetséges, amelyekhez a parlament egyetértése szükséges ill. olyan kérdésekben, amelyek közvetlenül összefüggnek a közszolgáltatban belüli munkaügyi kapcsolatok struktúrájával. A törvény új mechanizmusokat vezet be a vitás kérdések rendezésére is (Eiro 3/1998).

A Svédországban megvalósított változások még ennél is messzebb mentek és átfogó új jogokat tartalmaznak a munkaszervezetet érintő kérdésekbe való beleszólás területén. A bértárgyalások régóta szilárd részei a svéd közszolgáltatnak és e tárgyalások messzemenő decentralizációját is magukban foglalják. A nyolcvanas évek elején, amikor a konzervatívok kormányoztak, az operatív felelősség alsóbb szintekre delegálását a kormány arra használta fel, hogy a szakszervezetek és a kormány közötti hivatalos kapcsolatokat a lehető legnagyobb mértékben korlátozza. Az egyik fontos fórum, amely a közszolgáltat szakszervezetek számára a pénzügyminisztérium képviselőivel folytatott átfogó vitákra adott módot, a Nemzeti Közigazgatás-fejlesztési Alap volt, amelyet az 1987-es kormányváltás előtt tripartit testületként hoztak létre.

Míg a konzervatív kormány arra tett kísérletet, hogy a szakszervezetek befolyását, mozgásterét a politikaformálás szintjén szűkítse, az egyes hatóságoknál nem korlátozta a bértárgyalásokhoz, az együtdöntéshez és a közreműködéshez való jogot. A legújabb időkben két reformot érdemes megemlíteni. A költségvetési és az operatív ügyek általános decentralizációjának részeként (ide tartozik a emberi erőforrás menedzsment is) a svéd közszolgáltatban belüli 1994 óta működik egy független munkáltatói szövetség (SAGE)³⁵, amely a szakszervezetek országos tárgyalópartnerként szolgál a minisztériumokban és hatóságokban. A SAGE ugyan-maga is kormányhatóság, politikáját és költségvetését azonban egy Tanács hagyja jóvá, amely a közszféra 277 munkaadójából áll. Utóbbiak kötelező tagságot tartanak fenn a SAGE-ben, amelynek működését ebből a kötelező, ám saját maguk által megállapított tagdíjból finanszírozzák. A SAGE teljes mértékben független a pénzügyminisztériumtól.

A második svéd innováció a munkavállalók jogait érinti a munkahelyen, és viszonylag friss keletű.

A „Kooperáció a fejlődésért” elnevezésű keretegyezményt a SAGE és a szakszervezetek 1997-ben kötötték meg. Az új szabályozás a munkavállalóknak átfogó jogokat biztosít a szűkebb munkahelyi stratégiai és operatív célokról való vitára. A megállapodás célja „a hatékonyság és a rugalmasság javítása a közszférában” a decentralizáció körülményei között és olyan menedzsment feltételez, amely a delegálás, koordinálás és motiválás elvei szerint, a munkatársak fejlődését segítve dolgozik.” A következő nyolc premisszát tartalmazza:

„A Felek a hatékonyság javítását kívánják elérni a munkahely általános fejlesztése révén, amelyre az alábbiak a jellemzők:

- Az operatív célok világosan érthetőek a munkatársak számára.
- Egyértelmű kapcsolat van az operatív célok, az egyén saját munkája és az azzal elért eredmények között.
- A feladatok és a felelősség egyértelműen körülhatároltak.
- A felelősség és az autoritás egyensúlyban van.
- A munkaszervezés biztosítja a nők és a férfiak esélyegyenlőségét.
- A munkatársak lehetőséget kapnak a személyes fejlődésre és a szakmai továbbképzésre.

- Egyéni munkahelyi helyzetük befolyásolásával a munkatársak hozzájárulhatnak saját területük funkcionalitásának javításához.
- A munkaszervezés elősegíti az emberek közötti kommunikációt és a nyílt munkahelyi légkört, végül:
- A munka sokoldalú és van értelme.”

(9709-0628-ALF-41 sz. Egyezmény)

A magas szakszervezeti szervezethez és az átfogóan intézményesített munkahelyi szintű képviseleti jogok alapján a szakszervezetek nem látnak olyan veszélyt, hogy az egyezményt a munkahelyi szintű szakszervezeti befolyás csökkentésére használnák. Az ST (a legnagyobb svéd közgazdasági szakszervezet) véleménye szerint ez az egyezmény tükrözi a tagság azon igényét, hogy közvetlenül beleszólhasson saját munkájának szervezésébe. A szakszervezetek a keretfeltételeket biztosítják, de a munkavállalók ez irányú ténykedésénél háttérbe húzódnak.

A modernizáció mindazonáltal nem mindenütt hozta magával a szakszervezetek jogainak kiszélesítését. A legszélsőségebb ellenpéldát kétségtelenül Nagy-Britannia szolgáltatja. A konzervatív kormány 1979 és 1997 közötti törekvéseinek nagy része arra irányult, hogy a szakszervezetek befolyását és bértárgyalásokhoz való jogát megnyirbálja. Az új brit Labour kormány kevésbé ellenségesen viseltetik a szakszervezetekkel szemben és a kormány átvétele után egyik első lépése az volt, hogy visszaadta a GCHQ munkatársaknak a szervezkedéshez való jogot. A kormány köteletségének tartja, hogy elődjének számos struktúrareformját folytassa. A szakszervezetek elismeréséről szóló új törvény, amint a „Tisztetség a munkahelyen” c. Fehérkönyvben javaslatként szerepel, a közszolgálat félautonóm szerveinél javíthatják a szakszervezeti tárgyalási jogokat, így például a Nemzeti Tengerészeti Múzeumnál, (National Maritime Museum, London Greenwich) amely rajta van azon 20 kiemelkedő fontosságú intézményből álló listán, amelyet a TUC³⁶ állított össze azokról, amelyek a magas szervezethez ellenére sem hajlandók elismerni a szakszervezeteket.

A görög közszolgálatban működő szakszervezeteknek sem sikerült eredményt elérni a korábbi státuszhoz képest szabad bértárgyalásokhoz való jog kivívása terén. A jelenleg érvényes jogszabályok szerint a pénzügyminisztérium és az ADEY³⁷ között folynak ugyan tárgyalások, de a béremeléseket és a munkafeltételeket hivatalosan a kormány határozza meg egyoldalúan és a saját fiskális politikájával összhangban (Olsen 1996:59). Az ADEY részt vesz a kormánnyal folytatott hosszadalmas tárgyalásokon az új közszolgálati kódexről, amely a szabad bértárgyalásokhoz való jogot is intézményesítené. A görög kormány legújabb akciói azonban, amelyek az állami vállalatok (például az Olympic Airways) reformkísérleteiben nyilvánulnak meg, arra engednek következtetni, hogy a kormány nem akarja magát tartani az előzetes megállapodásokhoz.

A munkaügyi kapcsolatok terén végrehajtott reformok tehát igen sokszínűek és a helyi szintű együttműködésről szóló messzemenő megállapodásoktól a szabad bértárgyalások alapvető jogként való meghatározásán át (az állami szolgálat „normalizálásának” részeként) egészen a

nyílt ellenségeskedésig és a szakszervezeti jogok megnyirbálásáig, igencsak széles spektrumot ölelnek fel. Míg a reformok nagy része a bértárgyalásokhoz való jogot elismeri és kiszélesíti, a szakszervezetek közvetlen részvételét és a szakszervezetek reformfolyamatba való aktív bekapcsolódását a túlságosan egyoldalú hatékonyságnövelési és költségcsökkentési politika korlátozza.

4.4 A decentralizáció eredményeként megváltozott munkafeltételek

Az állami szolgálat reformja magában foglalja mind a belső decentralizációt, tehát a jelentősebb operatív hatáskörök és nagyobb tárgyalási kompetenciák kormányon belüli szervekre, hatóságokra és szolgálati helyekre való átruházását, mind a külső decentralizációt, amelynek keretében feladatokat a települési önkormányzatokra testálnak. Az állami szolgálatban ebből fakadóan sokféle munkafeltétel egyeseknek, ha nem is minden szakszervezetnek, gondot okoznak. A regionális decentralizáció Görögországban például a korábban központi igazgatásban dolgozókat a régiók települési önkormányzatai alá rendelte, csak hogy az itteni munkafeltételek, kiváltva pedig a nyugdíj jogosultsági feltételek, messze nem olyan kedvezőek. Bár egyedi esetben még nem került sor a munkafeltételek megváltoztatására, de az a kilátás, hogy az áthelyezés eredményeként rosszabb megállapodásokat köthetnek, a közszolgálati szakszervezeteknek külön fejfájást okoz.

Spanyolországban a kompetenciák egyre kiterjedtebb átadása az „autonóm régióknak” nem elsősorban azért vált ki fenntartásokat, mert a munkafeltételek sokféleképp válnak, hanem azért, mert ezek következtében a közszolgálat egységessége és vele együtt azon lehetőségek is csorbat szenvednek, hogy valaki az állami szolgálaton belül váltson munkahelyet. Bár a holland közszolgálatnak sohasem volt olyan erős önálló identitása, mint például a franciának vagy a németnek, a legújabb reformok mégis tovább erősítették a széttagozódást és az egységesség hiányát. A brit állami szolgálat számos dolgozójának alsóbb szintű hatóságoknak való átadása, amelyek a saját munkafeltételeikről önállóan tárgyalhatnak, szintén kiváltott aggodalmakat az állami szolgálat etikai elveinek széttagozódása és alábasása tekintetében. Svédországban kevésbé a közös identitást féltek, mint inkább azon gondolkodnak, hogy hiányzik majd az interdiszciplináris tanulás és tapasztalatcsere lehetősége. A Public Managementről készített legújabb OECD-felmérés (1997b:24) ezzel a széttagozódási problémával foglalkozik, amikor annak szükségességéről beszél, hogy a közgazdasági szervezetek olyan személyügyi politikát kell folytatniuk, amely hozzájárul az állami szolgálaton belüli tudás és ötletet cseréhez, támogatja a közös értékeket, legyőzi az avított intézményes korlátokat, és új hálózatokat épít ki. Több közgazdasági szerv politikai intézkedéseket tett e szétaprózódás megakadályozására. Hollandiában a decentralizáció következtében létrejött szétaprózódás leggyőzebben igen fontos szerepet szánunk a vezető állású közistviselőknak. Beindítottak egy „Interlop” elnevezésű programot, amely az állami szolgálaton belüli mobilitást biztosítja: a vezető állásúaknak ötévente rotálniuk kell az egyes ágazatok között. A főigazgatói szint alatti vezető menedzsereknek szóló program az ágazaton belüli mobilitást hivatott biztosítani. A programot az Általános Menedzsment Szolgálat³⁸ koordinálja, amelyet 1994-ben alapítottak azzal a céllal, hogy a kormány egyes szervei közötti szemellenzőket levegye és hozzájáruljon az állami szolgálaton belüli egységes azonosságtudat kialakításához. A brit kormány nemrégiben ugyanezen okokból hozta létre a „Senior Civil Service”-t,

³⁶ TUC — Trade Union Congress

³⁷ ADEY — a görög közszolgálati szakszervezetek szövetsége

³⁸ Algemene Bestuursdienst

és a francia és a norvég kormány is azt vizsgálja, hogy a emberi erőforrás menedzsment reformja keretében milyen előnyöket hoz a minisztériumi határokat is átélő mobilitásnak.

A Svédországban szerzett tapasztalatok (lásd az esettanulmányt) azt mutatják, hogy a szervezetek gyakran a menedzsmentnél jobban képesek arra, hogy általános áttekintést szerezzenek az események felett.

4.r Modernizáció és etikai kérdések

A Public Management változó struktúrái és módszerei gyakran eredményezték az etikai viszonyok megváltozását is, amelyek között a közszolgák a közigazgatásban működni kénytelenek. Állíthatnók, hogy a közszolgával szembeni etikai elvárások tették ki az államhoz és a társadalomhoz fűződő viszonyuk lényegét, és a politikusok és a köztisztviselők eltérő szerepének kérdései és az állampolgárok azon joga, hogy előre látható módon bánjanak velük, jelentették azokat a tényezőket, amelyek nem ok nélkül vezettek el a szabályokon és előírásokon alapuló rendszerekhez és kultúrákhoz.

Shamsul Haque³⁹ megemlíti egy sor hagyományos értéket, amelyekre az emberek a közszolgáltatóról asszociálnak: beszámolási kötelezettség, reprezentativitás, felelősségérzet, pártatlanság, integritás (makulátlanság), elfogulatlanág, jóindulat és igazságosság (Haque, 1996). Kifejti, hogy ezeket a hagyományos értékeket a „klímaváltás” követteztében olyan piacgazdasági értékek váltották fel, mint a versenyképesség, a hatékonyság, a termelékenység és a profitabilitás. Hasonló felelmekről számol be Flynn és Strehl is: „Általánosan biztosítottak látszik, hogy a közigazgatás munkatársai a növekvő decentralizáció és a menedzsmentszempontokra való koncentráció közepette feszültségi mezőbe kerülnek a tisztesség, a hatékonyság és a termelékenység között, egyre több etikai probléma nyomása alá kerülnek, és ráadásul azzal a kérdéssel is szembesülnek, hogy tulajdonképpen miért és kivel szemben felelősek.” (Flynn és Strehl, 1996:266)⁴⁰

E vélemény hivatalos igazolása az OECD-től származik, és ez a szervezet valóban felismerte, hogy egy sor modernizációs intézkedés etikai problémákhoz vezet.

Példák:

- Szűkös források melletti munkavégzés, beleértve a karcsúsítási folyamatokat is,
- Az állampolgári igények közvetlen konfliktusban vannak a csökkentett forrásokkal,
- A közszolgáltatásban végrehajtott szerkezetátalakítások a hagyományos szabályozás erodálásához vezetnek,
- A kompetenciák alsóbb szintre delegálása és a menedzseri mérlegelés által dominált környezet, valamint az egyes osztályok autonómiája alááshatják az állami szolgálat egészét szem előtt tartó szempontokat

39 MM Shamsul Haque, Public Service Under Challenge in an Age of Privatisation in Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 9, Nr. 2, April 1996

40 Public Sector Management in Europe, Normann Flynn and Franz Strehl (eds.). Prentice Hall, Hertfordshire, 1966, p. 266.

- A magángazdaság és a közszféra érintkezik, nagyobb kockázatvállalás, szorosabb kapcsolat a közpénzekkel
- A munka „kirakatban folyik”, az esetleges hibák láthatóvá válnak,
- Megváltoznak a szociális normák, a társadalom nem fogadja el a diszkriminációt és a molesztálást.

Az OECD felismeri, hogy ezek az egymásnak sokszor ellentmondó kényszerek milyen jelentősek lehetnek az egyes közszolgáltatási dolgozókra, és a jelenséget így kommentálja:

„A közszolgák most az állampolgárok nagyobb nyilvános ellenőrzésének vannak kitéve, miközben szigorúan korlátozott forrásokból kell kijönniük. A hatáskörök decentralizációja következtében a döntésekhez kapott nagyobb mérlegelési mozgáster, a közszolgálat egyre nagyobb mértékű piacosodása, a közszolgálat és a magángazdaság közötti érintkezési felület megváltozása, továbbá új felelősségi területek megjelenése miatt kénytelenek új feladatokat magukra vállalni. Vagyis röviden szólva új utakat és módokat kell keresniük a kormányzati ügyek vitelére.

Bár a Public Management reformjai a hatékonyság és a termelékenység jelentős javulásához vezettek, e korrekciók egyike-másika akaratlanul is hatással lehetett az etikai normákra és a magatartáskódexekre. Ez nem jelenti azt, hogy ezek a változások a hibás magatartásmódok vagy etikailag inkorrekt viselkedéshez vezettek volna. Csakhogy olyan helyzetbe hozhatják az állami szolgálat dolgozóit, amelyekben cél- és érdekkonfliktusok keletkeznek, miután elég kevés magatartási irányelv született az ilyen helyzetekre. Valóban előfordulhat, hogy a hagyományos értékek és rendszerek, amelyek a köztisztviselők és közalkalmazottak magatartását meghatározzák, egyre nagyobb ellentétbe kerülnek azzal a szereppel, amelyet a közszolgálat változó színpadán elvárnak tőlük.”⁴¹

Ennek a problémának a megoldása nehezebb, mint a diagnózis felállítása, az OECD következtései pedig néhány kérdést nyitva is hagynak:

„Méltánytalan volna azt állítani, hogy a közigazgatás paradigmáját vagy a menedzsmentet magasabbra kell értékelni, beleértve az etikai szempontokra irányuló menedzsmentet is. A különböző országok a saját politikai és igazgatástechnikai hagyományaik szerint saját maguk vonják majd le a tanulságokat. Mindazonáltal abból indulunk ki, hogy egy ország etikai megfontolásokra irányuló menedzsmentjére vonatkozó szabályok általában összhangban vannak az adott ország Public Management koncepciójával. Nem volna például értelme annak, ha egy szigorúan központosított és az előírások betartására készült etikai infrastruktúrát egy deregulált és eredményközpontú menedzsment-rendszerrel konfrontálnának. A kormányoknak önállóan kell eldönteniük, hogy van-e implicit egyensúly az etika és a hatékonyság között, és ha igen, hol található.”⁴²

41 Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, Occasional paper Nr. 14, OECD PUMA, Paris, 1997, p. 7.

42 Civil Service in Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects, Astrid Auer, Christoph Demmke and Robert Polet, EIPA, 1996, p. 112.

Egy ilyen következtetés alkalmas arra, hogy megerősítse sok közszolgálati dolgozó és a szak-szervezetek abbéli félelmeit és aggodalmait, hogy a hivatásbeli éthosz a kormány rendelkezéseinek prioritási listáján nem a méltányos helyet foglalja el, és a magángazdaságból importált menedzsmentstruktúrák – és rendszerek elkerülhetetlenül a privátszférában oly nagyra tartott értékekkel való megfertőződéshez vezetnek. Az a feszültségi mező, amelyben a brit állami állasközvetítők dolgoznak (amelyre a minőségi és mennyiségi gondoskodással szembeni el-entmondásos ügyféligények a jellemzőek), jó érv emellett. Vannak kormányok, amelyek megpróbálják kibékíteni egymással a hatékonyságot és az etikát, nem pedig egymással kicserélni a kettőt. Ezzel kapcsolatban az EIPA a következőket írja:

„Egy modern közszolgálatnak, aki saját felelősségre és csoportban dolgozik, aki szoros kapcsolatban tudja magát a politikai vezetéssel és saját fontos döntéseit önállóan hozza meg, szüksége van egy fegyelmező keretre, amely jelentősen különbözik a régi hagyományos rendszerektől. Franciaország ezért most dolgozik egy olyan megoldáson, amely az eddigi egyszerű fegyelmi rendszer helyébe valódi szakmai etikai rendszert állít a köztisztviselők számára. Ebből a szempontból a köztisztviselő sokkal inkább a szakmai etika, mintsem a fegyelmi rendszer tárgyává válik. Ez, a francia kormány által az új szakmai éthoszlól kezdeményezett vita továbbfolytatódik.” (EIPA 1996:112).

Hasonló gondolkodási modellt ismerhetünk fel azokban az intézkedésekben, amelyeket számos kormány alkalmazott /vagy alkalmaz majd/ a köztisztviselők magatartáskódexének kidolgozására vagy a régi felülvizsgálatára. Olaszország lépéseket tett abban az irányban, hogy egy sort törvény kibocsátásával növelje az átláthatóságot, a nyilvánosságot és az előreláthatóságot, és a közszolgálatról szóló chartában olyan elveket fogalmazott meg, mint a folyamatosság, a jogkövetés, a szabad választás lehetősége, az udvariasság, a segítőkészség, a tanácsadás, az ár-teljesítmény arány, továbbá olyan értékeket is felvett, mint az egyenlőség, elfogulatlanság és a nyitottság.

A brit kormány 1995-ben létrehozta a Közéleti Standardok Bizottságát⁴³, elsősorban bizonyos botrányokra reagálva, amelyekbe politikusok is belekeveredtek, ám olyan programmal, amely a köztisztviselőkre is érvényes. Emellett kidolgozták a Közszolgálati Kódexet⁴⁴, valamint az állami testületek igazgatósági tagjai számára készült kincstári kódexet⁴⁵. A Köszolgálat Kódex célja az volt, hogy a decentralizáció után újrafogalmazza a köztisztviselők etikai kötelezettségeit, és valóban nagyobb arányú ellenőrzéshez vezetett. A brit szakszervezetek azon a véleményen vannak, hogy a közéleti standardokról szóló egész vita és a kódex megalkotása azt eredményezte, hogy a köztisztviselők kevésbé vannak kitéve annak a veszélynek, hogy politikai uraik hibás döntéseiről és bűneiért őket tegyék felelőssé. A kódexben újonnan rögzített köztisztviselői jog (implicit kötelezettség), miszerint kirívó hibáknál húzzák meg a vészharangot és forduljanak a nyilvánossághoz, több olyan eset eredménye, amikor magas-rangú köztisztviselők konfliktusba kerültek a fegyelmi eljárással vagy ezzel összefüggésben akár a titoktartási kötelezettségükkel is.

⁴³ Committee on Standards in Public Life

⁴⁴ Civil Service Code

⁴⁵ Treasury Code of Practice of Board Members of Public Bodies

Hollandiában hasonló megfontolások vezettek a „bizalmi köztisztviselők” új osztályának bevezetéséhez, akikhez a köztisztviselők fordulhatnak, ha felfogásuk szerint törvénytelen cselekedetet követlenek meg tőlük. A holland kezdeményezés érdekes aspektusa, hogy bár az általános alapelveket központilag dolgozzák ki, az egyes minisztériumok szabadon dönthetnek arról, hogy azokat miként kívánják a gyakorlatba átültetni. A minisztériumoknak olyan helyzeteket kell megjelölniük, amelyekben érdekkonfliktusokra kerülhet sor, és megfelelő tudatformáló etikai stratégiákat kell kidolgozniuk rájuk. A hivatali eskü újbóli bevezetéséről is szó van, és korlátozni kívánják a köztisztviselők mellékfoglalkozási lehetőségeit is, ha azok veszélyt jelenthetnek az illető feddhetetlenségére vagy alááshatják a nyilvánosságnak az integritásba vetett bizalmát. (OECD Ethics, 1996:56).

A feladatok külső szolgáltatókra bízása mögött meghúzódó korrupciós potenciál is hozzájárult, amiért a holland kormány kidolgozta „A lelkiismeretes kormányzati munka irányelveit”. Ugyanezeket az aggodalmakat a norvég közvélemény is osztotta, ezért új szabályzatot dolgoztak ki pontos utasításokkal, hogy a külső szolgáltatókkal milyen szerződéseket lehet kötni. (OECD Ethics, 1996:47).

Finnszágban a köztisztviselők mellékfoglalkoztatásának korlátozására a holland megoldáshoz hasonló módszert választottak. Ráadásul kötelezővé tették, hogy a magas rangú állami tisztviselők tájékoztassák a nyilvánosságot elé pénzügyi és egyéb érdekeltségeiket.

Portugáliában a köztisztviselői magatartás etikai bázisának kialakítását nemcsak egy sor modernizációs intézkedéssel hozzák összefüggésbe, ahogy jelenleg más országokban megvalósult, hanem egy olyan államapparátus átépítésével és reformjával, amely a fasizta uralom alatt jött létre és annak céljaira irányult. Ezeket a törekvéseket a kilencvenes években három fontos dokumentummal fejezték ki. Az egyik az igazgatási eljárási kódex, a másik a közszolgálati kódex, harmadik pedig a közszolgálat minőségi kódexe. Mindazonáltal bizonyos fenn-tartások is hangot kaptak, miután a köztisztviselői kart nem vonták be megfelelően a magatartási kódex kidolgozásába, és félő, hogy ez alááshatja a végrehajtást. (OECD Ethics, 1996:51). Ez a megfigyelés egy olyan tematikára vet fényt, amely valamennyi nemzeti közigazgatás modernizációs törekvésein végighúzódik: a bevezetett intézkedések hatékonysága és tartóssága jelentősen erősíthető, ha a tervezés és a megvalósítás során egyaránt az együdtúntés elvei szerint járnak el.

4.5 Esélyegyenlőség

A reformoknak végül, de nem utolsó sorban az is célja volt, hogy a nemzeti közigazgatásokban dolgozó munkatársi gárda összetételét és struktúráját módosítsák, igazodva az esélyegyenlőség követelményéhez. A közszolgálati munkáltatók legtöbbször nagyon aktívan támogatják az esélyegyenlőség megvalósítását a szakmai életben, és az alól a nemzeti közigazgatások sem képeznek kivételt. Ezt tükrözi a kormány munkáltatói szerepvállalása általában — a közszolgálatban foglalkoztatottak aránya a keresőképes lakosságon belül és az állami kiadások hazai össztermékhez viszonyított aránya egyaránt a nők jobb foglalkoztatási helyzetével van összefüggésben -, különösen pedig az esélyegyenlőségi politika aktív végrehajtása. (Dex and Swell 1995).

Összehasonlítva a közszolgálat más területeivel, különösen a települési önkormányzatokkal és az egészségügygel, a közigazgatásban kevésbé találkozunk az elnökesedés kérdésével. Vegyük Svédország példáját: A közigazgatásban dolgozók 40%-a nő, ami az összes női foglalkoztatott 5%-a illetve az összes férfi munkavállalók 7%-a.

A települési önkormányzatoknál ezzel szemben a nők létszáma négyszer akkora, mint a férfiaké. (SAGE 197:9). Hollandiában a kormányalkalmazottak 30%-a nő, ez az arány csak kismértékben marad el a keresőképes nők arányától (Holland Belügyminisztérium, 1997). Spanyolországban (FSP-UGT 1997) és Nagy-Britanniában a központi kormány által foglalkoztatottak 51%-a nő, ami a többség ugyan, mégis kisebb arány, mint az egészségügyben vagy a szociális szférában (Horton 1996). A nemzetközi összehasonlítások a foglalkoztatott létszámot nem bontják nemekre, így országonkénti áttekintéssel nem szolgálhatunk. Egy nemrégiben 10 országban végzett munkahelyi felmérés (Európai Alapítvány 1997) azonban igazolja, hogy a közigazgatásokban sokkal kiegyensúlyozottabb a nemek aránya (akkor is, ha nem választják külön a központi kormányzati munkát és a települési önkormányzatokat), mint például az egészségügyben, az oktatásügyben vagy a szociális munka területén (ahol a legtöbbször a nők vannak többségben), vagy akár a magángazdaságban, ahol a nők általában a kisebbséget képviselik. Ettől eltekintve jelentős különbségek vannak az egyes nemzeti közigazgatás között — egyesek alig foglalkoztatnak nőket, mások majdnem kizárólag csak a nőket foglalkoztatják. (23. sz. táblázat)

23. sz. táblázat: A nők aránya a közigazgatásban: a legnagyobb foglalkozási csoportok szerint munkahelyi szinten, 1996-ban

	Közigazgatás* (%)	Egészségügy és szociális jóléti szféra (%)	Privátszféra (%)
Dánia	62	68	26
Németország	51	89	33
Spanyolország	50*	74	28
Franciaország*	50.5	77	35
Írország	43	58	24
Olaszország	46	70	28
Portugália	20+	65	30
Svédország	49	71	27
Nagy-Britannia	46	80	51

Forrás: Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért: EPOC (Employee participation in organisational change) felmérés; saját számítások

* Központi igazgatás és települési önkormányzatok együtt
+ Kevesebb, mint 20 esetből álló minta

Az OECD emberi erőforrás menedzsmentről végzett felmérése alkalmával egyetlen kivétellel minden kormány kiemelte az esélyegyenlőség területén végrehajtott kezdeményezéseit (OECD 1996). A török kormány nem tudott külön esélyegyenlőségi programról beszámolni, ezért arra

utalt, hogy az esélyegyenlőség alkotmányos jog Törökországban. A külön kezdeményezések általában azt jelentik, hogy a nők vezető posztokon betöltött arányát javítsák. Egy sor kormány egyébiránt olyan intézkedéseket is felsorol, mint a rugalmas munkaidő, a hosszabb szülési szabadság, a gyēs, és más kezdeményezések, amelyek a családi feladatokat és kötelezettségek figyelembe vétele mellett általában javítják a nők foglalkozási lehetőségeit. A magas rangú köztisztviselők menedzsmentjéről szóló speciális OECD kérdőíves felmérés eredményeiből arra lehet következtetni, hogy a vezető állást betöltő nők aránya a nyolcvanas évek közepe óta jelentősen megnőtt. Izland (egyetlen ország, ahol 16%-ról 12,5%-ra esett vissza a nők menedzsmentben való részvétele. (OECD 1997b:12). A nők Dániában és Portugáliában a vezető posztok 30%-át töltik be, Norvégiában és Új-Zélandban ez az arány megközelíti a 25%-ot. Különösen érdekes Új-Zéland esete: 1985-ben a közigazgatásban a vezető állások 99%-át férfiak foglalták el, az állam radikális szerkezeti átalakítása azonban a nők jobb esélyeivel járt együtt, hogy csúcspozícióba kerüljenek. A hierarchiában letebb viszont kevésbé bizonyos, hogy a nők nyertek az átalakuláson. Más országokban az állami szolgálat vezető állásainak kevesebb, mint egy hatodát töltik be a nők. Bár számos közigazgatásnál haladást értek el a nők topmenedzszeri helyre kerülésében, ezek a számok egyidejűleg arra is rámutatnak, hogy ezek a változások a valóságban milyen lassan mennek végbe. Sok országban már legalább húsz éve a hivatalos politika része a közszolgálaton belüli esélyegyenlőség megvalósítása, amit a nyolcvanas évek közepe óta megpróbálnak felgyorsítani. Az angol vámszerveknél végzett esettanulmány alapján látható azonban, hogy a haladási sebesség még mindig igen alacsony:

„Sokan képviselik azt az álláspontot, hogy a jelenlegi nőhiány az állami szolgálat vezető pozícióiban általában — és különösen Öfelsége vámhivatalánál — történelmi korlátokra vezetendő vissza, amelyek azonban már nem léteznek, és hogy ez az állapot abban a mértékben változik majd önmagától, ahogy a nők szolgálati idejüknek fogva vezető posztokra lépnek elő. A közszolgálatban eltelt 20 év esélyegyenlőség után mindamellett el kell mondani, hogy elegendő idő telt el és ledolgozott szolgálati idejük alapján már éppen a nők lennének soron a vezető állások betöltésénél. Ha azonban megnézzük, hogy valójában milyen kevés nőt találai a csúcsokon, nem lehet nem észrevennünk, hogy még messze nem egyenlők a férfiakkal.” (Martin Palmer 1996:126)

A svéd adóhatóságnál külön oktatási programot fejlesztettek ki a női vezetők számára, hogy a csúcspozíciók betöltésekor ne kelljen hasonló problémákkal megbirkózniuk. A program nagyon magasra helyezte a lécezt és 20 nőre volt korlátozva, akiket hosszadalmas szelekciós eljárás során választottak ki, többek között pszichometrikus teszteken és személyes beszélgetéseken is részt kellett venniük. A program célja az volt, hogy a résztvevőknek legalább a fel két éven belül előlépjén. Az adóhatóság most utólag úgy értékeli, hogy az egész program hiba volt, mert a nőket iszonyú nyomásnak tette ki, és nemcsak azért, mert az oktatásban való részvételüket a környezet kritikus szemmel kísérte figyelemmel, hanem azért is, mert akit két év után nem léptettek elő, arról a valós okoktól teljesen függetlenül azt tartották a többiek, hogy elbukott.

A brit közszolgálaton belül az esélyegyenlőségi előírások betartása időközben bekerült az osztály menedzserek teljesítmény-értékelésébe, hogy a cél fontosságát még jobban kiemeljék és az esélyegyenlőség témája a vezetői munka magától értetődő részévé váljék. Számos közigazgatási szervnél azért nem ennire szisztematikusan közelítik meg az esélyegyenlőséget.

Abban jelentős különbségek vannak, hogy az esélyegyenlőség kötelezettségét mennyiben teljesítik olyan formában, hogy a munkavállalók nemek szerinti arányát vizsgálják és megfelelő lépéseket tesznek (OECD 1996:22). Ez igaz a különböző nemzeti közigazgatásokban tapasztalható gyakorlati intézkedések sokféleségére is. Írországban, Svédországban és Nagy-Britanniában a nők arányának figyelembevétele a munkavállalók alkalmazása vagy előléptetése során a szervezetek nagy részénél hozzátartozik az esélyegyenlőségi kötelezettség alapvető értékeléséhez. A nemrégiben Svédországban hozott esélyegyenlőségi törvények tekintetében valóban meglepő, hogy az ellenőrzést nem minden nemzeti kormányzati szervnél hajtják végre (lásd a 24. sz. táblázatot). A nők arányának ellenőrzése az előléptetéseknél Dániában, Finnországban és Norvégiában kevésbé norma, bár meg kell jegyezni, hogy ezek éppen olyan országok, ahol viszonylag magas a vezető állásban foglalkoztatott nők aránya. A holland kormány a holland állami szolgálat egészére számítot női arányt hivatalos célként rögzíti, amit speciális előírások egészítenek ki az állami szolgálat különböző területein. Ennek ellenére a holland közigazgatás szerveinek majdnem a felében nem kerül sor ellenőrzésre.

24. sz. táblázat: Esélyegyenlőség: A nők, az etnikai kisebbségek és a megváltozott képességűek aránya a felvételnél és az előléptetésnél, 1995-ben (a szervezetek % -ában)

	Nők		Etnikai kisebbségek		Megváltozott képességűek	
	Felvétel %	Előléptetés %	Felvétel %	Előléptetés %	Felvétel %	Előléptetés %
Dánia	65	54	5	0	16	3
Finnország	20	10	0	0	2.5	0
Írország	71	86	7	7	64	29
Hollandia	79	57	79	14	57	0
Norvégia	37.5	37.5	25	12.5	31	19
Svédország	78	78	15	7	7	5
Nagy-Britannia	91	71	89	63	93	60

Forrás: Cranet-féle felmérés 1995-ből; A mintavételről és a módszertanról lásd az 1. sz. jegyzetet

A holland és a brit kormány volt az egyedüli, amely a személyügyi menedzsmentről folytatott OECD-felmérés során az etnikai kisebbségek esélyegyenlőségének biztosítását is szerepeltette a célkitűzések sorában. Hollandiában és Nagy-Britanniában az esélyegyenlőség egész tematikáját sokkal szélesebb értelemben közelítik meg és korántsem szűkítik le a nemek közötti egyenlőségre. Bár számtalan brit szervezet dolgozik aktívan ezen a területen, csak lassú haladást érnek el. Az FDA (brit vezető állású köztisztviselők szakszervezete)⁴⁶ nemrég egy chartát hozott nyilvánosságra és felszólította a kormányt, hogy az etnikai kisebbségek esélyegyenlőségét utalja a vezető állású köztisztviselők hatáskörébe, hogy megoldódjék a feketék és az ázsiai származású köztisztviselők látens diszkriminációjával és a rossz előléptetési esélyek-

kel kapcsolatos probléma. (Eiro 1998/2). Nagy-Britanniában az etnikai kisebbségek esélyegyenlőségét figyelő rendszer majdnem olyan széles körben elterjedt, mint a női esélyegyenlőség monitoring (megfigyelő-ellenőrző) rendszere. Hollandiában a felvételnél ügyelni rá, az előléptetésnél már nincs ellenőrzés, más országokban az ellenőrzés gyakorlata az állami szolgálat kicsiny részére korlátozódik (lásd a 24. sz. táblázatot). Ha belegondolunk a legtöbb európai országban etnikai háttérnek sokszínűségébe (nem utolsósorban az unió belüli szabad munkavállalás elve miatt), a kereső népesség jelentős részeinek potenciális alulreprezentáltsága vagy kirekesztése minden aggodalomra okot ad.

A közszolgáltatban nagyobb hagyománya van annak, hogy a megváltozott képességűek is kapjanak foglalkoztatási lehetőségeket. Az a probléma azonban továbbra is fennáll, hogy ez a kötelezettségvállalás sok esetben nem több a pusztá foglalkoztatási ajánlatnál és már nem terjed ki az érintett karriertervezésére és továbbképzési lehetőségeire.

Mindazonáltal összességében el lehet mondani, hogy a központi kormány mint munkáltató haladó beállítottságról tesz tanúbizonyságot a diszkrimináció és az aránytalan képviselő elleni harcban, sokkal haladóbbat, mint a privátszféra munkaadói. Emellett fennáll a veszélye annak, hogy a mostani reformok akaratlanul is aláássák a kitűzött esélyegyenlőségi célokat. Az emberi erőforrás menedzsment politika decentralizációja megakadályozhatja a központi-lag megfogalmazott célok megvalósítását. Ha a reformok a feladatok külső szolgáltatóra bízását vagy a szolgáltatások egyes részeitnek privatizálását tartalmazzák, ennek gyakran az a következménye, hogy romlanak a női munkavállalók munkafeltételei. A teljesítménybérezés elvének vagy a szigorúbb egyéni teljesítmény kritériumok bevezetése az előmenetelnél egyidejűleg a szubjektivitásnak és vele együtt az előítéletek előtt is megnyitja a kaput az értékelés során. A politikai kezdeményezések és osztályok/hatóságok összteljesítménye értékelésének ezért tartalmaznia kellene azokat a hatásokat is, amelyeket az előbbie a fogalom legszélesebb értelmében vett esélyegyenlőségre gyakorolnak.

4.1 Következtetés

Az emberi erőforrás menedzsment politika és gyakorlat reformja a közszolgálat modernizációjának egyik legfontosabb területe. Annak ellenére, hogy a reformok számtalan közös vonást tartalmaznak, pl. a köztisztviselői státusz „normalizálását”, a munkaszereződések sokszínűbbé tételét, az egyéni teljesítménymenedzsmentet és az ágazati menedzsment nagyobb felelősségi körét, a reformok milyensége és kiterjedése jelentősen különbözik. Különösen azokra az országokra vonatkozik ez, amelyek az állami szolgálatnak változatlanul egy viszonylag zárt rendszerét tartják fenn és azokra, amelyeknek a rendszere viszonylag nyitott és alig vannak különbségek a közszolgálati dolgozók és más munkatársak foglalkoztatási státusza között. Az északi országokban, és itt főként Hollandiában és Nagy-Britanniában a reformok kiterjedt decentralizációval és a munkaviszonyok egyre növekvő sokféleségével jártak együtt. Más országokban a reformok terjedelmükben szűkebbek voltak és a teljesítmény-menedzsment korlátozott bevezetéséhez és az ágazati menedzsment számára átlátható lehetőségekhez vezettek abban a tekintetben, hogy politikájukat önállóan határozhassák meg. Ezért egyre nagyobb a reformsebesség diverzifikálódása, miközben a hangsúly az első országcsoporton van. Itt a trend a konszolidáció irányában halad, miközben a köz-

szolgálat hagyományos értékei ismét előtérbe kerülnek, és megfelelő mechanizmusokat keresnek arra, hogy a decentralizált állami szolgálaton belül intézményesítsék az integráló elemeket a szervezetek feletti tanulási folyamatot.

Legalábbis politikai szinten kiemelik a az olyan munkakörnyezet jelentőségét, amely elősegíti a kreativitást és hasznosítja a munkatársak tudását és képességeit. Az is tény azonban, hogy ezt a megközelítést sok közigazgatási szervben a bürokrácia és a túlhierarchizált szervezet akadályozza. A gyakorlatban az innovatívabb és az együttműködésre többlet adó munkát gyakran odavetették a pusztán költségvetés-csökkentési és a hatékonyságnövelési politika áldozatául. A emberi erőforrás menedzsment politikáról készült OECD-felmérés arra a következtetésre jut, hogy „a létszámcsökkentés munkamórára és hatékonyságra gyakorolt negatív hatásai” (OECD 1996:24) gyakran lefékezik a reformok sebességét és a „közszolgálatban dolgozó munkatársak számára rendelkezésre álló pénzügyi eszközök folyamatos szűkülése a közszolgák alacsony értékelése demonstrációjának is tekinthető”. (OECD 1996:37).

Ez az egyoldalú törekvés a közszolgálat korlátozására a szakszervezetek és a munkavállalók modernizációban való aktív részvételét is korlátozza. Az esettanulmányok és más példák is rámutatnak a szolgáltatások minőségére és hatékonyságára gyakorolt pozitív hatásokra, amelyek a munkavállalók és képviselőik reformfolyamatban való részvételével elérhetők. Az viszont hozzátartozik a legjobb gyakorlati példák természetéhez, hogy egyedi esetekről van szó. Mint ahogy a munka világában majdnem mindenhol, a nemzeti közigazgatásokban sem használják ki megfelelő mértékben a szociális partnerségben és az aktív munkavállalói részvételben rejlő potenciált.