

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLTAL BETÖLTÖTT SZEREPEK VÁLTOZÁSAI ÉS A TRADICIONÁLIS KÖZSZOLGÁLAT ÁTALAKULÁSAI¹

LINDER VIKTÓRIA

egyetemi docens (NKE ÁKK), megbízott oktató (KRE ÁJK)

1. Bevezetés - A köz szolgálatában állók és az általuk betöltött szerepek

A közzolgálat által betöltött szerepek az évszázadok során folyamatos változások sodrában alakultak. A modern polgári közigazgatás kialakulásával párhuzamosan az európai kontinensen létrejött az élethosszig tartó hivatást feltételező, közjogi alapokon építkező – akkori mércével mérve –, modernnek minősülő, és az állam szolgálatában szerepét egyedül betölteni képesnek tűnő közzolgálat. Majd a XIX. század második felétől kezdődően, de különösen mintegy száz évvel később, a II. világháború utáni újjáépítés éveit követően a közzolgálati rendszer szerepköre fokozatosan kitágult. A XX. század utolsó harmadában a magánszektor és a közszektor közötti egyértelmű határok elmosódni látszottak, egyes esetekben a közszektor a magánszektor irányába történő nyitás felé mozdult el, sajátos építkezése megkérdőjeleződött, belső szerkezetének szintjei tagoltabbá váltak, személyi állományának összetétele diverzifikálódott, összetétele megváltozott. Majd a változások egy bizonyos szintet elérve viszonylagos nyugvópontra jutottak, a hagyományos megoldásokkal szembeni kételyek, amelyek az ezredforduló utáni évekig tartották magukat, a közzolgálati szerepfelfogás megújított köntösében jelentkező visszarendeződés felé indultak meg a fejlett világ nagy részében. Ekkorra a közzolgálati rendszerek zárt-, karrierrendszere, amelyben az alkalmazott életpályára szegődik az állam és a köz szolgálatára, valamint a mellette megjelenő nyitott modell, amelyben a magánszférabeli alkalmazáshoz hasonlóan végzi munkáját a személyi állomány, egymás megoldásaiból szemezgetve az üdvözítőnek és hatékonynak vélt megoldásokat, a világ nagy részén különböző vegyes megoldásokkal működtették a közszekort. E két modell mellett mindvégig tovább élt egy harmadik, tulajdonképpen egyfajta

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

torzulás, amelyben a közzolgálati állásokra a hatalmon lévők zsákmányként tekintettek. E megoldás, a zsákmányrendszer, Amerikában a XX. század elejéig, később, a volt közép-kelet-európai országokban a '90-es évek eleji rendszerváltoztatásokig virágzott. Napjaink közzolgálati e két hagyományos modellnek megfelelően, karrier- vagy nyitott rendszerben, illetve megoldási elemeik változatos mixtúráiban végzik az állam által ellátandó feladatokat. De éppúgy a zsákmányrendszerből ismert megoldások is egyre inkább visszaköszönek, elsősorban a volt közép-kelet-európai szocialista országok közzolgálati gyakorlatában.

A hétköznapi nyelvben a közzolgálat-fogalom többféle tartalmat takar, amelyek elemzésétől eltekintünk, körükből csupán az írásban vizsgálandó témakör szempontjából releváns tartalmat emeljük ki. Ez a tartalom a demokratikus jogállami berendezkedést feltételezve legtágabb értelemben az állam szolgálatában álló, és a köz, a társadalom szolgálatára hivatott kategóriákat foglalja magába. Eszerint a közzolgálat munka végzésére alkalmazott azon emberek összessége, akik az állam feladatait, a közfeladatokat hivatottak megvalósítani; a köz érdekében a közcélok megvalósulását szolgálni. Foglalkoztatójuk az állam, az állam valamely szerve, intézménye. Igaz ez annak ellenére, hogy a köz érdekében, a köz szolgálatában nem csupán állami és önkormányzati alkalmazottak tevékenykednek; régóta ismert tézis, hogy a közfeladatok ellátása az állami szervek és -intézmények által hézagos, így a hatékonyság növelése érdekében nem kerülhető el egyéb szereplők; a magánszféra, az üzleti és a civilszektor bevonása a tevékenységek ellátásába.² Az állam által alkalmazott közzolgálat tág értelmezése nem korlátozódik a végrehajtó hatalomra, és semmiképpen sem az azon belül elhelyezkedő közigazgatási szervezetrendszerre. Az állam feladatai – már csupán a hatalom megosztásának elvéből adódóan is, de az államszervező elv megszületése

2 A civil társadalomról, közfeladat-ellátásban betöltött szerepeikről lásd például RIXER Ádám munkásságából többek között: RIXER Ádám: *Civilszervezetek a közfeladat-ellátásban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.) *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA Jogi Tudományi Intézet, 2007; RIXER Ádám: *The Relationship Between Civil Organisations and Public Administration in Hungary, With Special Regard to Their Participation in Legislation*. In NISPACEE (eds.) *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?* Pozsony, NISPACEE, 2014; RIXER Ádám: *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2015. Továbbá, a rendészeti tevékenységek tekintetében az önkéntes feladat-ellátásról lásd például: NOVÁKY Mónika: *Önkéntes mentőszervezetek a polgári védelemben, történeti áttekintés*. *Műszaki Katonai Közlöny* 2016, 26 (2) 118-130.; NOVÁKY Mónika: *Historical overview of the application of civil protection organisations in disaster management*. *Műszaki Katonai Közlöny*, 2017, 27 (4) 212-226.

előtti időkben is – ennél sokkal szerteágazóbbak (és szerteágazóbbak voltak). Jóllehet, a közigazgatás szervezetrendszere az államszervezet legkiterjedtebb felépítménye, de a végrehajtó hatalmon túl a többi hatalmi ágra, illetve, az állami feladatokat ellátó, nagy létszámú alkalmazottal működő fél-adminisztratív jellegű intézményrendszerre is figyelemmel kell lennünk; amely intézményrendszer a társadalom közszolgáltatásokkal való ellátásában kiemelkedő, és egyre hangsúlyosabb helyet foglal el.

Ha a vázolt, rövid gondolatmenetet követjük, e tartalom-meghatározás elsőként azt sugallja, hogy a közszolgálat által betöltött szerepek adott államban az állam által betöltött szerepekhez köthetőek. Adódik a kérdés, hogy a közszolgálat által betöltött szerepek az évszázadok során követték-e és milyen módon követték az államszerep változásait. Amennyiben igen, milyen módon hatott ez a folyamat a közszolgálat működésére, feladatellátására, illetve, a közszolgálat rendszerének kialakítására/felépítésére? De a közszolgálat az általunk alkalmazott értelemben emberek összességét jelenti, akik számára e szolgálat hivatásukat, munkájukat jelenti. Ha az említett változások jellemezték a különböző (történelmi) korszakokat, ez milyen módon érintette a közszolgálatában állók összetételét, alkalmazási-, foglalkoztatási viszonyait? A tanulmány elsősorban e kérdések néhány – a szerző által kiemelésre érdemesnek vélt – vetületére próbál válaszokat megfogalmazni, nemzetközi összehasonlító adatokkal szemlélítve a közszolgálati szerepekre hatással bíró főbb tendenciákat.

2. Közszolgálat a polgári korszak előtt

A közszolgálat gyökerei több évezredre nyúlnak vissza. Az állam formálódásával párhuzamosan, az ókorban alakult ki a közigazgatás. Az állam az emberi együttélés olyan meghatározott és szervezett megjelenési formája, amelyet a jog szabályoz, és a társadalmi viszonyokat rendező jog érvényre juttatása, a társadalmi cselekvések megvalósítása olyan tevékenységeket feltételez, amelyeknek megvalósítására szervezett keretek nélkül, a megvalósítandó érdekek és célok szem előtt tartásának megfelelően fel- és kiépített, a társadalmi lét megszervezésére alkalmas szervezetrendszer nélkül nincs esély. Magyary Zoltán a közigazgatást a „cselekvő állam”-ként definiálta.³ Hiszen az állam cselekvését legtöbbször a közigazgatás legtöbbször áldásos, illetve időnként

3 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

terhesnek vélt vagy ítélt tevékenysége során tapasztalja meg. Lőrincz Lajos szerint „A közigazgatás legtöbb ember számára - egyáltalán nem alaptalanul - maga az állam vagy a kiváltképpen állam.”⁴ E gondolat azt a jelenséget kívánja elénk tárni, hogy a társadalom tagjai mindennapjaikban a közigazgatás tevékenységén keresztül találkoznak az állammal. A közigazgatás funkciói – amelyek ma is keretet biztosítanak működésének, és csak a történelem hosszú időszakát tekintve állíthatjuk róluk, hogy változtak – az állam fejlődésével és erősödésével párhuzamosan bővültek – már az ókori öntözéses társadalmakban is a köz feladatairól való gondoskodásban öltöttek testet. Annak ellenére is, hogy a közigazgatás az uralkodó és nem pedig magának az államnak és a társadalomnak (a köznek) a szolgálatában állt; azonban az uralkodó jóléte természetesen függvénye volt a társadalom és gazdaság megfelelő szintű működtetésének. Gajdusчек szerint „A közigazgatás történeti fejlődése szorosan kapcsolódik az állam történeti fejlődéséhez, amennyiben az állam fejlődése során jelentősen átalakul a 'köz' meghatározása, illetve az államnak a 'köz'-höz való viszonya.”⁵

E gondolathoz kapcsolódik Lőrincz Lajos közigazgatás-fogalma is: „A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakemberállomány lát el.”⁶ A közigazgatás, tágabban az állam tevékenységeinek ellátásához, tehát szervezetrendszer és a szervezetrendszert működtető személyi állomány szükséges. E két elem – a sajátos, többnyire hierarchikusan felépített szervezetrendszer –, illetve a sajátos jellemzőkkel bíró, és még zömében ma is sajátos foglalkoztatási viszonyok között (többnyire a közjog hatálya alatt) alkalmazott személyi állomány, jelenítik meg a bürokráciát. E bürokrácia – a tudományágak általi megközelítés és az egyes szerzők által képviselt álláspontok függvényében – a Lőrincz-féle közigazgatás-fogalom két alkotó-eleméből (a szervezetrendszerből és a személyi állományból) tevődik/tevődhet össze. De ismeretesek olyan bürokrácia-felfogások is, amelyek vagy az egyik vagy a másik elemet definiálják bürokráciaként.⁷ Más csoportosításban, a társadalomtudományok megközelítésében a bürokráciát egyrészt, mint szervezeti jelenséget (beleértve a szervezetet és az azt működtető hivatalnoki kart),

4 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézménye*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 13.

5 GAJDUSЧEK György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. PhD disszertáció. Budapest, ELTE, 2000, 164.

6 LŐRINCZ Lajos (2010) i.m. 19.

7 A bürokrácia-elméletekről – a széleskörű szakirodalom összegzéseként – lásd például GAJDUSЧEK (2000) i.m.

másrészt, mint magát az állam megfelelőjét, illetve harmadrészt, mint a piactól eltérő mechanizmusok működését határozhatjuk meg. Az írás vizsgálati tárgya a bürokrácia-fogalom – alkalmazzuk bármelyik megközelítést is – hivatalnoki karhoz kapcsolódó eleme; jöllehet, a rendszer elemei egymást kiegészítve alkotnak egységes egészet. Tehát a közigazgatás személyi állománya által betöltött szerepek nem választhatóak el a számukra keretet biztosító tágabb közegektől, így az államtól; a közszeztortól, azon belül a közigazgatástól, annak szervezetrendszerétől.

Nem kétséges, hogy az állam és a közigazgatás kialakulása folyamatának szükségszerű velejárójaként a közigazgatás és egyben az állam működtetése a történelem során – a bizonyos korszakokban elkerülhetetlenül megjelenő kisiklásoktól eltekintve (ilyen kisiklásnak tekinthetjük a zsákmányrendszert, amikor a politika rabul ejti a közigazgatást és előtérbe helyezi a politikai lojalitást a szakmai tudással szemben) – olyan személyi állományt igényelt, amely a feladatok ellátásához igazodó képességekkel rendelkezik. Ez maga a közigazgatást működtető hivatalnoki réteg, mai kifejezéssel élve, közszołgálat. A távoli múltba visszatekintve, az öntözéses gazdálkodást folytató nagy ókori birodalmak mai szemmel nézve is igen szervezett, meglepően szofisztikált közigazgatásában ez a hivatalnoki réteg – amellet, hogy tagjai származásukat tekintve csaknem teljes egészében a legfelsőbb osztályokból kerültek ki –, nem csupán akkori mércével mérve, tiszteletre méltó műveltséggel, tudással rendelkezett. Gondoljunk csak az egyiptomi vagy a kínai állam, Mezopotámia, illetve a Római Birodalom hivatalnokaira! Az írástudás és a hivatalnoki munkához szükséges ismeretek, műveltség birtoklása ebben az időben nagy presztízst, tekintélyt, előjogokat és nem ritkán hatalmat is jelentett a mindezekkel a – ma divatos (és használatos) kifejezéssel élve – kompetenciákkal rendelkezők számára. Ekkoriban a fejlett közigazgatásokban a hivatalokat az esetek zömében ki kellett érdemelni. Így máig ható mintául szolgál, hogy a kínai mandarinok sokfordulós versenyvizsgákon történő megmérettetésen bizonyították alkalmasságukat és kiválóságukat a magas posztok elnyerése érdekében. A hivatalnokok képzése is egészen magas szinten történt; amelyre ismét Egyiptomot vagy Kínát említhetjük példaként. Lőrincz Lajost idézve, „Az ókor legnagyobb, leggazdagabb és legerősebb államai azért válhattak ilyen né, mert szakképzett, gondosan válogatott, érdemeiknél és nem születési előjogaiknál fogva irányítói pozícióba jutott vezetői réteg, mai kifejezéssel, igazgatási elit, kormányozhatta az országot. A kínai civilizáció folyamatosságát és egyéni arculatát korán kiépült állami bürokráciájának köszönheti, s ugyanezt

állapíthatjuk meg az összes huzamosabb ideig fennálló ókori birodalomról.”⁸

A nagy ókori birodalmak hanyatlásával, államszervezeteik szétesésével párhuzamosan természetesen a jól szervezett közigazgatások sem maradtak fent. A középkori fragmentált társadalmakban a gazdasági élet elsősorban helyileg determinált szintjein ezekre nem is volt szükség. A köz érdeke is alacsonyabb szinteken jelent meg, a közfeladatok ellátása is értelmét veszítette; az egyeduralgó helyi hatalmasságok érdekeinek kielégítése alacsonyabb szintű igazgatási tevékenységet igényelt. Mindehhez magasan kvalifikált, mélyreható igazgatási ismeretekkel rendelkező személyi állományra sem volt szükség. Ebből a képből csupán az egyházi igazgatás fejlődése emelkedett ki némileg.

Az abszolút monarchiák, illetve a polgári forradalmak hozták meg a változást. Az egységesedő nemzetállamok uralkodói hatalmának növelése, a területszerzések, az ehhez szükséges adóbehajtás azonban már szervezett hivatalnoki réteg alkalmazását feltételezte. Ekkorra már a nagyhírű jogi egyetemek is kitermelték azokat a jól képzett szakembereket, akik képessé váltak arra, hogy a nemesi származás alapján hivatalba került, de sokszor képzetlen udvaroncok helyét átvegyék a királyi udvarokban. Majd később a polgári forradalmak során kivívott jogok érvényesítése, a köz érdekének az egyéni érdek fölé emelkedése feltételezte azt, hogy a hivatal közhivatallá váljon, és betöltése ne a származáshoz, a nemesi címhez, hanem az érdemekhez (amely kezdetben a vagyon megszerzésének érdemét jelentette elsősorban) kötődjék.

3. A modern közszołgálat

Az abszolút monarchiák időszeit és a polgári korszak kezdetét követően Európában kialakult az a – Magyary Zoltán fogalmát kölcsönözve – „hivatásos” közszołgálat, amely (nevét is innen származtatva) a köz szolołgálatát hivatásként gyakorolva végzi. A közszołgálati tevékenység tartalmát a közösségi szükségletek kielégítése érdekében végzett tevékenységek, a közfeladatok ellátása képezi. Ezek a tevékenységek az állam nevében fellépő szervek, illetve ezen szerveknél alkalmazott tisztviselők és egyéb állami alkalmazottak feladatellátásában jutnak kifejezésre és valósulnak meg. A közszołgálat olyan tevékenység, amelynek keretében általában a közszołgálati jogviszonyban állók zömében speciális jogi szabályozás hatálya alatt, az állam és az önkormányzatok nevében, a köz érdekében és szolołgálatában, a közösségi szükségletek kielégítése érdekében

8 LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és társadalom*, 1999/3 (13) 3-18.

látják el közfeladataikat. A hivatásos közszoigálat kialakítása modern korban elengedhetetlen, szükségességének gondolata – amióta a közszoigálati hivatás feltételét többé nem a nemesi származás képezi –, már a polgári korszak beköszöntétől folyamatosan végigkíséri az azóta eltelt évszázadok történetét. E hosszú évszázadokon keresztül – mindenek előtt az európai társadalmakban – az a felfogás élt, hogy a közszoigálat és a benne dolgozók az állami hatalmat testesítik meg, és mint ilyenek, nem hasonlíthatók össze a magánszféra alkalmazottaival. Úgy tekintettek rájuk, mint a jogállam fenntartóira és a kormányzati politikák megvalósítóira.⁹ A II. világháború utáni újjáépítést követően, a jóléti társadalom létrejöttével az állam feladatai megszorodtak. Ezek az új feladatok egyben a közigazgatás feladatainak megsokszorozódását, és ezzel párhuzamosan, a közszoigálat létszámának növekedését és differenciáltabbá válását idézték elő. Az állam hagyományos, a közhatalom gyakorlásához, a hatósági feladatokhoz, a modern korban kiépült infrastruktúrális szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó szerepei mellett, új feladatai elsősorban addig nem létező jóléti szolgáltatások megjelenéséhez, vagy már létezők kibővüléséhez, magasabb szintű biztosításához kapcsolódtak. A közszoigálati létszám bővülése és differenciálódása óhatatlanul dilemmákat vetett fel. Míg korábban a közszoigálat egyértelműen az államhatalom, az impérium hordozója és a társadalom egyéb szegmenseivel szemben annak képviselője volt, addig ez a közhatalmi jelleg az új közszoigálatok biztosításának nem feltétlen velejárója. Márpedig az állami alkalmazás közszoigálati státusszal járt; és egyre inkább megkérdőjelezhetővé vált, hogy az egészségügyi és szociális ellátásokat, oktatást, kulturális és egyéb közszoigálatokat ellátó nővérek, szociális munkások, tanárok, könyvtárosok és egyéb hasonló jellegű tevékenységeket ellátó alkalmazotti kategóriák miért élveznek hagyományos közszoigálati státuszt; miért tér el és indokolt-e, hogy eltérjen jogállásuk a magánszféra alkalmazottainak alkalmazási viszonyaitól.

A közszoigálat tágabb értelmezése az igen szerteágazó állami feladat-ellátás legkülönbözőbb területein tevékenykedő kategóriákat foglalja magába. Ezek a kategóriák – a nemzetközi gyakorlatot, beleértve a magyar szabályozást – többfajta jogviszonyban, foglalkoztatási keretek között látják el feladataikat. A közös hivatkozási pont, hogy az állam, illetve az önkormányzatok alkalmazásában állnak a közigazgatás különböző szintjein; amelyet az államszerep felfogása, az államberendezkedés, és a közigazgatás által alkalmazott területszervezési

9 DEMMKE Christoph: *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How?* Maastricht, European Institute of Public Administration, 2005.

elvek determinálnak elsősorban. A megoldás oka épp abban rejlik, hogy az eltérő feladatok ellátására alkalmazott kategóriák jogállásának és foglalkoztatási sajátosságainak egységes szabályozását – a tartalmi sokszínűségből adódóan – nem, vagy csak egyes elemei tekintetében lehetséges és érdemes megoldani. Az előzőekben bemutatott distinkció szerinti felosztásban a hagyományos, közhatalom gyakorlásával együttjáró feladatok végrehajtásához alapvetően szükséges, de legalábbis indokolt a magánmunkaerőpiaci foglalkoztatástól eltérő közzolgálati státusz biztosítása. Míg a közzolgálatok nyújtásáról való gondoskodás ezt többnyire nem igényli. Azt feltételezhetnénk, hogy ez az alapvető logika határozza meg azt, hogy egyes országok milyen módon építkeznek a közzolgálati szerepek betöltése érdekében; így a közhatalom gyakorlására kinevezéssel rendelkező köztisztviselőket alkalmaznak, míg a közzolgálatok biztosítása – amennyiben azt maga az állam látja el közvetlenül, saját alkalmazottain keresztül – nem feltétlenül igényel köztisztviselői státuszt. Mindennek ellenére, a nemzetközi gyakorlat nem tanúskodik arról, hogy a feladat jellege alapján egyértelműen lehetséges lenne megvonni a határokat a különböző közzolgálati kategóriák jogállása tekintetében.

Kiindulási pontunk az, hogy az állam feladatainak ellátása érdekében az egyes országok olyan módon építik fel közzolgálati rendszereiket, amelytől a közfeladatok leghatékonyabb ellátását remélik. Elméletileg, ha minden az állam által foglalkoztatott kategóriát a közzolgálatba tartozónak tekintünk, akkor ez egybeesik a közzféra teljes személyi állományával, mindazokat beleértve, akiket az összes államhatalmi ágban foglalkoztatnak. A következő táblázat a legtágabb értelemben vett közzolgálati kategóriák tekintetében a közzolgálati szerepek teljes spektrumát felölelően tesz kísérletet a feladat és jogállás összevetésére.

1. számú táblázat: Közszolgálati kategóriák: a jogi státusz és a közhatalomgyakorlás összefüggései

A legtágabb értelemben vett közszolgálat – „mindenki, akit a költségvetésből fizetnek”		
Közszolgálati kategória	Általában	
	Jellemző-e a közjogi kinevezés?	Rendelkeznek-e közhatalommal?
A közigazgatás adminisztratív állománya a 'hivatalokban' dolgozók (köztisztviselők)*	igen	igen
Más hatalmi ágak hivatali működését támogató adminisztratív állomány	igen	igen
Fegyveres szervek, testületek hivatásos állománya	igen	igen
Bírák, ügyészek, igazságszolgáltatás, ügyészségek egyéb alkalmazottai	igen	igen
Egyéb állami-fél-állami szerveknél dolgozók (pld. köztestület-kamara, alapítvány)	nem jellemző	vegyes
Humán közszolgáltatásokat ellátó közintézményekben dolgozók**	zömében igen	nem
Állami tulajdonú vállalatok, cégek, materiális közszolgáltatásokat ellátó „paraadminisztratív” szervek alkalmazottai***	inkább nem	nem
Állam tulajdonában lévő, de nem közfeladatot ellátó vállalatok dolgozói (pld. államosított bánya)	nem	nem
Választott képviselők (különböző állami-, önkormányzati szinteken)	nem	igen
Végrehajtó hatalom politikusai	eltérő státuszok	igen

* A jelenlegi (2017-2018 évfordulóján) magyar, nehezen áttekinthető szabályozásnak megfelelően ide tartoznak a közszolgálati tisztviselők (kormánytisztviselők és köztisztviselők), valamint az állami tisztviselők.

** Hazánkban ők a közintézetek közalkalmazottjai, másutt lehetnek köztisztviselők, vagy szerződéssel a köz/állam alkalmazottjai.

*** Magyarországon a Munkatörvénykönyve hatálya alá tartoznak.

Saját szerkesztés¹⁰

10 Forrás: GAJDUSCHEK György – LINDER Viktória: *A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában*. Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács, 2007.

4. Közzolgálati szerepek és -modellek – tendenciák

A modern polgári közigazgatás kialakulása utáni időszakokban a közzektor szerepe a hagyományos államszerepekhez kötődött. Ezek az állami szerepek a hadsereg fenntartásához, a háborúk finanszírozásához szükséges adók behajtását, a külső és belső védelem megszervezését, majd a polgári időszakban a bírósági szervezetrendszer általi igazságszolgáltatási tevékenység biztosítását, a társadalom és a gazdaság alapvető infrastrukturális feltételeinek megteremtését, közte például a közlekedési hálózat kifejlesztését jelentették. A modernizáció előrehaladta feltételezi a hagyományos állami szerepek megvalósulásához a jól szervezett kormányzati adminisztráció működését; mindez a társadalmi munkamegosztás által meghatározott igazgatási szükségleteket kielégítően szolgáló szervezetrendszer kiépülését igényli, valamint egy olyan modern közzolgálat működtetését, amely az állami adminisztráció gerincét képezi. A polgári időszaktól kezdődően ezt a bürokratikus közzolgálatot – legalábbis formálisan és a deklarált célok szerint minden esetben és minden politikai rendszerben – érdemek alapján toborozzák, és cél, hogy alkalmazási viszonyaikat oly módon alakítsák ki, amely által védettek mind a végrehajtó hatalom önkényétől, mind a korrupció csábításától. Mindezek zálogaként a közzolgálat megilleti az élethosszig tartó foglalkoztatás, a decens díjazás, a nyugdíj- és egyéb olyan jogosultságok, amelyek ezidőtájt nem voltak általánosak.^{11, 12} A leírt viszonyok a közzolgálat zárt/karrier rendszerű modelljének megvalósulásában öltének testet. A zárt jellegű közzolgálati modellben a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozása részletes, speciális jogi szabályozás hatálya alatt történik, amely jelentős mértékben eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától. E zárt közzolgálati rendszer, amelyet teljes egészében a normativitás sző át, a Max Weber által 'ideáltipikusnak' minősített karrierrendszer – amelyben a köztisztviselő egész életpályájára szegődik a köz szolgálatába. A hagyományos zárt/karrierrendszerek jellemzője, hogy a köztisztviselő jogszabályi előírás alapján nyeri el kinevezését magától az államtól vagy az állami munkáltatótól. A zárt rendszer életpályára biztosított karriert garantál; 'nyugdíjas állás'-t, amely kifejezés még abból az időből származik, amikor az állami alkalmazást elnyert ifjú biztos lehetett abban, hogy pályáját a köz szolgálatában töltheti el; biztonságot és nagy presztízst élvezve

11 SILBERMAN, Bernard S.: *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain.* Chicago, University of Chicago Press, 1993.

12 ERTMAN, Thomas: *The Birth of Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe.* New York, Cambridge University Press, 1997.

családjával egyetemben. A pályabiztonság mellett, amely egyik lényegi eleme a karrierrendszernek, egyéb – a munkaerőpiac többi munkavállalóival történő összehasonlításban – plusz jogosultságok is megilletik a közszolgát; így az évek múlásával párhuzamos előmenetel, illetménynövekedés, egyéb speciális előnyök; akár kedvezményes nyugdíjfeltételek, stb. Ezeket a zárt rendszereket érte – nem minden alapot nélkülöző támadás – az új közmenedzsmentnek az államot karcsúsítani és hatékonyabbá tenni irányuló ideái és intézkedései révén. A folyamat az állam túlterjeszkedésére reagált, amely állam a II. világháború utáni újjáépítést követően – a max weberi hagyományos bürokrácia elvein alapuló – a közigazgatásnak a szolgáltatások nyújtásában való kizárólagos szerepét hangsúlyozta; hiszen az ily módon történő működésképe lehetővé a háború utáni újjáépítést, és ezzel párhuzamosan jelentős gazdasági növekedés elérését. E folyamatok vezettek el a jóléti állam kiépüléséhez, és következésképpen, az állam által magára vállalt feladatok óriási mértékű növekedéséhez. A múlt század utolsó negyedére a közszektor szerepe, mérete; szervezetrendszere és alkalmazotti létszáma ugrásszerű növekedésnek indult. Az államnak e gyors ütemű növekedése lett a későbbiekben egyik hajtórugója annak a szellemi-ideológiai fordulatnak, amelynek tudományos gyökerei leginkább a neo-klasszikus közgazdaságtanban, és a közösségi választások elméletében gyökeredznek, és amelynek politikai artikulációját az új-jobboldal biztosította. Alapgondolatuk szerint a hatékony magánszférával szemben az állam pazarló; amit az üzleti szféra megtermel, azt az állam a maga hatalmas szervezetével, apparátusával, megemelkedett kiadásaival elkölti. Amíg a magánszférát a piaci verseny alternatívák felkínálására, minőségre sarkallja, addig a monopolhelyzetben lévő államot semmi sem ösztönzi hatékonyságra; következésképpen, fogyasztói kiszolgáltatottak vele szemben. Ez a folyamat a múlt század hetvenes-nyolcvanas éveitől kezdődően fokozott mértékű bizalmatlanságot is indukált a kormányzatokkal és a bürokráciával szemben, amellyel párhuzamosan egyre hangsúlyosabban jelentkezett a társadalom részéről a kontroll iránti igény. Ugyanakkor a gazdasági recesszió, s ennek folyományaként a gazdasági megszorítások iránti kényszer, az állami kiadások erőteljes visszafogására kényszerítette az államokat. A következtetés kézenfekvő volt; vissza kell fogni az állam kiadásait. A közszektorra a magánszektor jól működő megoldásait kell adaptálni ahhoz, hogy növekedjék hatékonysága, beleértve a bürokrátákat, akiket alaptalanul illet meg fokozott védelem állásaikban.¹³ E gondolatok az új közmenedzsment irányzat fő elemei; amely a piaci viszonyokat idealizálja, és alkalmazásának az állami szektorra történő bevezetését javasolja. Ádáz hívei a magán- és a közszektor közötti

13 GAJDUSCHEK - LINDER (2007) i.m.

különbségek teljes fellazítását javasolták a magánigazgatás módszereinek és eszközeinek átvételével, míg a moderáltabb javaslatok az 'olcsó és kicsi állam' érdekében a nem kizárólag az állam által ellátható feladatok – a közszolgáltatások – kiszervezését, a szervek és intézmények privatizációját, a közszolgálat magánjogiasítását propagálták. Az irányzat a nyolcvanas évek végétől gyakorlatilag az ezredfordulóig határozta meg a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei egy részének gondolkodását a világ különböző szegmenseiben és egyre inkább a közigazgatási gyakorlatot magát is. Jelszavai a hatékonyság, hatásosság, eredményesség voltak. Szerkezeti változtatások, a korábbiakban hagyományosan az állam által ellátott különféle tevékenységek kiszervezése, a privatizáció, a pénzügyi- és személyzeti menedzsment decentralizációja, a közszférabeli humán erőforrásokkal való gazdálkodás piaci megoldásokhoz közelítése – s ezzel párhuzamosan, az eredményekért való felelősség fokozott hangsúlyozása jelentették az üdvöztetőnek vélt módszereket.¹⁴ A közszolgálatot tekintve ebben az időszakban jelent meg és terjedt el a nyílt- vagy más elnevezéssel pozíciórendszer, amelyben a munkaerőpiac egyéb területein szokásoshoz hasonlatos foglalkoztatási viszonyok váltak nagyrészt meghatározóvá a közjogi alkalmazáson alapuló hagyományos karrier-rendszerek helyett/mellett. Lazult a pályabiztonság intézménye, megjelentek a teljesítménykövetelmények, a magánszférából adaptált szervezeti- és egyéni teljesítményértékelés intézményei. Az angolszász és a skandináv országok zömében a végrehajtó típusú, részben piaci alapon működő és jelentős autonómiával rendelkező ügynökségek megjelenése szintén ekkorra datálódik. Az elképzelés szerint a kis létszámú (hagyományos) minisztériumok feladata a közpolitika-alkotási tevékenység maradt, míg az ügynökségek (agency) a végrehajtással és a szolgáltatások nyújtásával foglalkoznak, személyi állományuk pedig – a minisztériumi kinevezéses alkalmazottakkal szemben – szerződéses foglalkoztatásban áll munkáltatójával.¹⁵ A folyamatok néhol az ezredforduló után is folytatódtak, csupán a hangsúlyok tevődtek át és a megoldási alternatíva-elképzelések alakultak át időről-időre. Ettől az időszaktól kezdve azonban egy második, tartalmában kissé letisztult, kevésbé erőteljes irányzatát képviselő új közmenedzsment élt tovább, amely a korábbi 'vadhajtások' megnyirbálásával, a közszféra sajátosságait (egyes területeken) elismerve igyekezett megoldásokat adaptálni az üzleti szférából az állami szférába. Az új közmenedzsment Amerikából indult áramlata először az angolszász

14 LINDER Viktória: *Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban*. In: Államigazgatás. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 95.

15 LINDER Viktória: *Személyzeti politika, humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010, 27-30.

világ, majd Skandinávia országában került átvételre. A hagyományos 'régi közigazgatást' művelő kontinentális német és francia rendszerekben csak óvatosan, a helyi sajátosságoknak megfelelően, és inkább csak az ezredforduló után adaptálták egyes intézkedéseit.

Az 1990-es években Közép-Kelet-Európában megszülető fiatal demokráciákban kevesebb fenntartással éltek az új módszerekkel szemben. Annál is inkább, mivel a rendszerváltások után kézenfekvő angolszász példák, amelyeket egyes nemzetközi szervezetek (Világbank, Valutaalap, OECD, stb.) is felkaroltak, mintaként szolgáltak ezen államok számára. Az új közmenedzsment mindenhatóságát övező mítosz, amely az állam hatékonyságát a versenyszféra működési módszereinek átvételében vélte felfedezni, azonban az ezredfordulóra megrendült. Egyrészt azért, mert az újítások csupán sporadikusan, megfelelő közegbe ültetve hozták meg a tőlük várt eredményeket. (Így például a skandináv államokban, Ausztráliában, Új-Zélandon.) Másrészt azért, mert bebizonyosodott, hogy az állam szerepének gyengítése számos területen negatív folyamatokat indíthat el, illetve, megnehezítheti a negatív folyamatok hatásainak mérséklését. Ilyen jelenségek például a nemzetközi terrorizmus erősödése, vagy a pénzügyi-gazdasági világválság, nem beszélve a nemzeti szinteken jelentkező különféle hatásokról.¹⁶ Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az állam, a közigazgatás ma már nem működhet úgy, mint sokszáz évvel ezelőtt. A gyorsan változó világ rugalmasságot, hatékonyságot igényel. Az új közmenedzsment által propagált egyes követelmények és azok elérése érdekében meghonosított eszközök, amelyek valóban képesek lehetnek a hatékonyság, eredményesség előmozdítására, továbbra is működnek számos ország közigazgatásában és közszolgálatában, illetve a döntéshozók folyamatosan igyekeznek finomhangolni a reformok mentén bevezetett intézkedéseket.¹⁷ Az új közmenedzsment – amellet, hogy a világ nagy részén nyomot hagyott; és már semmi sem tért vissza a régi kerékvágásba – „lecsengésével” a közszolgálat mégis megőrizte hagyományos, az állam feladatainak ellátásához kapcsolódó szerepét. A 2008. év őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása megkérdőjelezhetetlenné tette azt a felismerést, hogy a 'kicsi és olcsó állam' nem képes feladatai megfelelő szintű ellátására. Ettől az időszaktól kezdődően erősödött meg az ezredforduló óta napirenden lévő új irányzat, amely egyfajta válaszként

16 Erről ír többek között: RIXER Ádám: Új közigazgatás - változó társadalom. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. 14-32. és JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress, 2011.

17 LINDER Viktória: *A magyar közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society, 2008.

reagált az új közmenedzsment vadhajtásaira.¹⁸ A kormányzás megújítására alkalmas alternatívaként fogalmazódott meg a kontinentális európai államok közigazgatásában jelentkező reformmodell, a neo-weberi állam gondolata. Mint neve is árulkodik róla, a neo-weberi állam és közigazgatás követői megtartják a max weberi 'régi közigazgatás' (old public administration) hagyományos, ma is irányadó és életképes felfogását, elemeit; mivel az új közmenedzsment sodrában egyértelművé vált, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket csak és kizárólag az állam képes ellátni. Ugyanakkor 'neo', mert az új kor követelményeinek megfelelően a régi megoldások új elemekkel bővülnek, rugalmasan alkalmazkodva az előbbiekhöz. A korszerűsítést célzó követelmények pedig részben éppen az új közmenedzsment bevált megoldásait adaptálják. A neo-weberi állam és közigazgatás a klasszikus weberi elemek és az új közmenedzsment bevált megoldásainak vegyítése. A neo-weberi irányzat főbb ismérvei köréből, a hagyományos 'weberi elemek' közül témánkhoz az eltérő státusszal, kultúrával, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező köztisztviselő eszméjének megőrzése kapcsolódik. Míg az újító, 'neo'-elemekből az irányzat a közzszolgálat professzionalizálását hangsúlyozza annak érdekében, hogy a 'bürokrata' ne egyszerűen szakértővé váljon a saját hatáskörére vonatkozó jogszabályok tekintetében, hanem olyan professzionális menedzserré, aki az állampolgárok/ügyfelek szükségleteinek kielégítésére fókuszál.¹⁹

5. Tendenciák a közzszolgálati szerep betöltéséhez kapcsolódóan

5.1. A közzszektor terebélyesedése

Mára az állam feladatainak biztosítására hivatott közzszektor terebélyesedése talán a jelenkori nyugati világ egyik legjelentősebb fejleménye. Ez még akkor is igaz, ha tevékenységének jelentős része továbbra is a hagyományos állami szerepek betöltéséhez, és az azokból adódó funkciók megvalósításához és feladatok ellátásához kapcsolódik.²⁰ A hagyományos állami feladatok magukban

18 POLLITT Christopher és BOUCKAERT Gert fogalmazták meg először a hagyományos weberi megoldásokhoz visszanyúló neo-weberi állam koncepcióját. POLLITT, Christopher - BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 2004.

19 POLLITT - BOUCKAERT i.m.

20 CHRISTENSEN, Jorgen Grønnegaard - PALLESEN, Thomas: *Public employment trends and the organisation of public sector tasks*. In: DERLIEN Hans-Ulrich - PETERS, B. Guy (eds.) *The State at Work, Volume 2*, Cheltenham-Northampton. Edward Elgar, 2008, 7-33.

foglalják a klasszikus kormányzati feladatokat, és ezek ellátásának letéteményese a modern közszolgálat. De a múlt században a közszektor a fejlett világ országaiban jelentős expanziót élt meg. Míg a már korábban is – de többnyire sporadikusan – létező szűkebb körű szolgáltatások biztosítására inkább az volt a jellemző, hogy a közösségek, különféle társadalmi hálózatok vállalták magukra megvalósításuk terhét; így például egyházak, helyi közösségek, a későbbiekben pedig a munkavállalók tömörülései, stb. – mai szóhasználattal ‘non-profit szerveződések’-nek is nevezhetjük ezeket az entitásokat –, addig ma az állam és a kormányzat feladata egyrészt a társadalom szabályozása; amely magában foglalja az üzleti szféra, a bankok, a gazdaság, illetve olyan új, főként XX. századi feladatként megjelent területek regulációját, mint a környezetvédelem, a területfejlesztés, az egészség- és oktatásügy, a munkabiztonság, és még sorolhatnánk.²¹ Másrészt, a XX. századi fejlődés, és különösképpen a II. világháború után kialakult jóléti állam lehetővé tette, hogy olyan közszolgáltatások váljanak széles tömegek számára hozzáférhetővé, mint a közoktatás, az általános egészségügyi ellátás, a különféle társadalombiztosítási ellátások, stb. Jóllehet, mind a szabályozási és igazgatási feladatok, mind maguknak a közszolgáltatásoknak a nyújtása köréből is jelentkeztek már korábban is olyan tevékenységek, szolgáltatások, amelyekről a közigazgatásnak kellett gondoskodnia, azonban a XX. század volt az az időszak, amelynek során mindezek felelőssévé az állam, a kormányzat vált, beleértve mindezen feladatok finanszírozását és az ahhoz kapcsolódó teendőket is.²² Erről a jelenségről Magyary Zoltán már a II. világháborút megelőzően így írt: „Ma már tehát az a helyzet, hogy a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítása vagy eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint utak, hidak, iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségleteik ellátásáról gondoskodik. [...] Ezzel arányban nő a közigazgatás feladatköre, nemcsak nálunk, hanem minden civilizált államban egyidejűleg és párhuzamosan, körülbelül hasonló arányban. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat támadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségleteik kielégítését tenné bizonytalanná.”²³

A közszolgálat szerepéről és a közszolgálati létszámot befolyásoló tényezőkről

21 Lásd például: RIXER Ádám (2005): Az egyház mint civil szervezet. *Collega*. 9 (12) 34-40

22 CHRISTENSEN - PALLESEN i.m. 7-33.

23 MAGYARY Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1944.

információt szolgáltat a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása (COFOG). A 2015-ös évben Magyarország és az OECD-átlag tekintetében ezek a következők:

2. számú táblázat: Magyar kormányzati kiadások funkciók szerint, az OECD-átlaggal való összehasonlításban – 2015.

Kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozásának főcsoportjai (% - COFOG) – 2015.											
	általános közszolgálatások	védelem	közürend és közbiztonság	gazdasági ügyek	környezet- védelem	telepítés- fejlesztési ügyek	lakásügyek és	egészségügy	szabadidő, kultúra és vallásügyek	oktatás	szociális védelem
Magyarország	17,8	1,1	4,1	17,3	2,5	2,2		10,6	4,3	10,3	29,9
OECD-átlag	13,2	5,1	4,3	9,3	1,3	1,4		18,7	1,5	12,6	32,6

Saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján^{24, 25}

3. számú táblázat: 2015-ös magyar és OECD-átlag kormányzati kiadások változásának arányai a 2007-es évi adatokkal való összehasonlításban

A 2015-ös kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozásának főcsoportjaira vonatkozó adatok változása 2007-hez viszonyítottan (%-ban)											
	általános közszolgálatások	védelem	közürend és közbiztonság	gazdasági ügyek	környezet- védelem	telepítés- fejlesztési ügyek	lakásügyek és	egészségügy	szabadidő, kultúra és vallásügyek	oktatás	szociális védelem
Magyarország	-1,3	-1,4	0,2	4,3	1,2	0,2		0,7	1,3	-0,7	-4,5
OECD	-1,2	-0,9	-0,3	-0,5	0,0	-0,5		1,7	-0,1	-0,7	2,6

Saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján²⁶

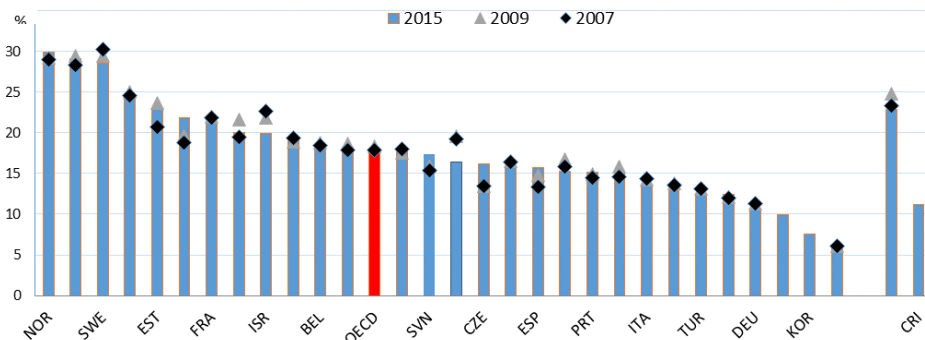
A közszeaktor II. világháború utáni fejlődésének egyik általános jellemzőjeként erőteljes terjeszkedését; GDP-arányos kiadásainak emelkedését és alkalmazotti létszámának növekedését határozhatjuk meg. Az utóbbi évtizedben a magán- és a közszeaktor között a következőképpen oszlottak meg a foglalkoztatotti arányok az OECD-oroszágokban.

24 OECD: *Structure of general government expenditures by function, 2015 (COFOG)*. In: OECD: *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.

25 A COFOG-struktúráról lásd: https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/cofog/cofog_struktura.pdf.

26 OECD: *Structure of general government expenditures by function, 2015 (COFOG)*. In: OECD (2017). i.m.

1. számú ábra: Összkormányzati alkalmazottak aránya a munkaerőpiaci összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva az OECD 31 országában²⁷



Forrás: ILO-OECD²⁸

Az OECD 2017-es összehasonlító tanulmánya 31 ország tekintetében mutatja be az összkormányzati foglalkoztatottak arányát a munkaerőpiaci összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva 2007-es, 2009-es és 2015-ös felmérések tükrében.^{29, 30} Mint látható, az OECD-átlaghoz képes igen nagy a szórás. Mindamelllett, hogy a II. világháború utáni időszakban a jóléti államra a közszeaktor terjeszkedése volt jellemző, a trendek különböző mértékben érvényesültek és érvényesülnek mind a mai napig az egyes országok és országcsoportok esetében. A jóléti állam típusa – amely a közszolgáltatások biztosításában az állami szerepvállalás nagyságrendjét, mikéntjét/módját is meghatározza – jelentős mértékben korrelál a közszeférában foglalkoztatottaknak

²⁷ Uo.

²⁸ OECD: *Employment in general government as a percentage of total employment (2007, 2009 et 2015)*. In: OECD (2017) i.m.

²⁹ Az OECD Nemzeti Számlák Statisztikái (adatbázis) alapján előállt adatok, amely a Nemzeti Számlák Rendszerén (Sna) alapul. Az összkormányzati alkalmazás a kormányzat minden szintjét lefedi (központi, tagállami, helyi szinteken, a társadalombiztosítási alapokat), és magában foglalja a minisztériumokat, végrehajtó ügynökségeket, az állam szervei által ellenőrzött non-profit jellegű közintézményeket. Az adatok az ezen intézmények által közvetlenül alkalmazottak összességét mutatják be. Az összfoglalkoztatottak a nemzeti számlák foglalkoztatotti kategóriájába tartozó összes aktív foglalkoztatottat foglalják magukban; a foglalkoztatottak a következő kategóriákat ölelik fel: a fizetett alkalmazásban állókat és az önfoglalkoztatókat. (A közszeállalatok által foglalkoztatottak nem az összkormányzati alkalmazottak körében kerülnek feltüntetésre.)

³⁰ OECD: *Employment in general government as a percentage of total employment (2007, 2009 et 2015)*. In: OECD (2017): *Employment in general government*. In: OECD (2017) i.m.

az összfoglalkoztatottakhoz viszonyított arányával.³¹ Ugyanakkor, a felmérések közötti időtartamra esik a nagy recesszió időszaka is, amely az államok egy részét megszorításokra kényszerítette.

Az adatokból is leolvasható, hogy a közzolgálati létszám a skandináv országokban kiemelkedő. Ennek oka a jóléti állammodell magas szintű szociális szolgáltatásaiban keresendő, abban, hogy e közzolgálatások széles köre és magas szintje kiterjedt szervezetrendszer és személyi állományt igényel; az állami szerepvállalás jelentős mértékben meghatározza a közigazgatási rendszerek fejlődési irányát is.³² Ez igaz a jóléti állam kiterjedésére is, amelynek egyenes következménye a közzolgálati szerepekre gyakorolt közvetlen hatásban is érzékelhető. Mindamellet, hogy ezekben az államokban – az OECD-átlagot jelentősen meghaladó a közzolgák aránya – a skandináv államok a múlt század '90-es éveiben a nyitott rendszerű közzolgálat megvalósítását tűzték célul, és zömében valósították meg. (Tulajdonképpen a helytálló megjegyzés inkább úgy szólna; 'meglepő módon', annak ellenére, hogy áttértek a nyitott közzolgálatra, a közzszektor létszámáránya ezekben az országokban a legmagasabb.) Ez a nyitott közzolgálati modell elméletben azt jelentené, hogy amennyiben a társadalmi-gazdasági folyamatok igénylik, a feleslegessé váló közzolgálati létszámmennyiségtől – például gazdasági recesszió idején – különösebb jogi akadályok nélkül meg lehet(ne) válni. Hiszen ez a rugalmasság és költségtakarékosság záloga a zárt rendszerbe „bebetonozott” köztisztviselői rendszerrel ellentétben. Azonban – mint azt a 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági világválság során megtapasztalhattuk – ezen országokat kevésbé érintették a létszámleépítést is igénylő gazdasági hatások. Illetve, ha érintették is némileg, a karrierrendszereket „lekörözve” kompenzálták azon közzszolgáikat, akiktől esetlegesen meg kellett válni.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) által készített felmérés adataiból leolvasható, hogy Magyarországon az összkormányzatban foglalkoztatottak létszáma 2007-ben 18,8%, 2009-ben 19,6%, 2015-ben 21,9% volt. (Az OECD-átlag az utóbbi hivatkozási évben 17,9%.) A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2011-től kezdődően újra lassú növekedésnek indult a költségvetési szerveknél alkalmazásban állók létszáma. 2011 és 2015 között ez 4%-os növekedést jelentett a közzszférában.³³ A közzszolgálati

31 Az OECD, az ENSZ (ILO) és az IMF összehasonlító adatai is erről tanúskodnak. Lásd erről például: CHRISTENSEN - PALLESEN i.m. 7-33.

32 SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2011, 29.

33 A részletes adatokról lásd: HAZAFI Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3, 92-105.

létszám növekedésének az államszerephez köthető dimenziói is említésre méltóak lehetnek a hazai létszámnövekedés tekintetében; bár ez a tendencia nem a maga tiszta formájában érvényesül. A korábbi, 2007-es és 2009-es, ILO által mért adatok alacsonyabb százalékos és létszámbeli arányokat mutattak a 2010 előtti időszakban. Ez a – jelenlegihez képest alacsony – létszám és arány az érintett időszakokat megelőző leépítési hullámoknak volt betudható. A 2010 előtti kormányok egyértelműen az 'olcsó és kicsi' állam, közszektor és közigazgatás – és egyben az új közmenedzsment híveiként – jelentős létszámleépítéseket hajtottak végre (továbbá, a jelzett időszakok javarészt már a nagy recesszió idejére estek, amikor más országok is a megszorítások eszközeihez nyúltak gazdasági helyzetük normalizálásának egyik zálogaként). Magyarországon a 2006-2010 közötti időszakban nem csupán a közigazgatásban, de a tág értelemben vett közszektor részeként, a humán közszolgáltatásokban dolgozók – elsősorban pedagógusok – körében is jelentős létszámleépítések zajlottak. Elsősorban ezekről az évekről fogalmazta meg Lőrincz Lajos a következő megállapításait, amelyek azonban általában és továbbra is helytállóak: „Létérdekünk, hogy az államot, különösen a napi politikát formáló kormányzatot, közigazgatást alkalmassá tegyük a válságkezelésre. Ennek sok módja lehetséges, ezek közül azonban ki kell zárunk a karcsúsítást, a leépítést, a gyengítést, amelyet teendőire, eszköztárára és személyzetére szokásos vonatkoztatni.”³⁴ A 2010-ben történt kormányváltás és – nyugodtan mondhatjuk – a teljes államszervezetet ért fordulat után a kormányzat a neo-weberi állam, -közigazgatás és -közszolgálat ideáját hirdette meg. E gondolat lényege a közszolgálat vonatkozásában a hagyományos weberi értékek mentén építkező és elveken alapuló, tradicionális szerepeket betöltő karrier rendszerű közszolgálatnak a modern világ követelményeihez igazított működtetését deklarálja. A létszám növekedése – ha csak a számokat és az arányokat tekintjük – azt sugallná, hogy a magyar közszolgálati építkezés e neo-weberi szellem jegyében, a karrier modell megvalósulásának manifesztációja. Azonban ez a gyakorlatban koránt sem érvényesült egyértelműen. A 2010 utáni kormányok a közigazgatás személyi állománya megújítására törekedtek, ami azt jelentette, hogy egy részének lecserélésére törekedtek.³⁵ A jelenlegi magas létszám – valószínűleg a rendszerváltás óta az eddigi legmagasabb – a jelentős, több körben lezajló létszámleépítések után építkezett vissza. Mint azt a '90-es évek közepétől kezdődően már sokszori alkalommal megélte a

34 LŐRINCZ Lajos: Az állam szerepének változása, különös tekintettel a közszolgálatra. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3 (2), 1-5.

35 Lásd a későbbiekben az indokolás nélküli felmentés, illetve a bizalomvesztés jogintézményeiről írtakat.

magyar közigazgatás és annak személyi állománya; kormányzati irányvonalaktól függetlenül, a meghirdetett közigazgatási és közszolgálati modernizáció jegyében.³⁶ A jelenség a közszolgálat-történetben tehát nem ismeretlen nálunk sem. A zsákmányrendszeri elemek a rendszerváltás után hazánkban megszülető erősen karrier-jellegű szabályozás fokozatos fellazítása során egyre nagyobb mértékben és egyre láthatóbb formában nyertek teret. A végrehajtó hatalom egyre nyíltabb eszközöket alkalmazva törekedett a hozzájuk hű, lojális személyi állomány kialakítására. A XX. század előtti Amerikai Egyesült Államokra, majd a szocialista országokra jellemző zsákmányrendszert idéző, de az akkorinál lényegesen enyhébb formában megnyilvánuló elemek nem csupán nálunk kezdtek visszaszivárogni a közszolgálati gyakorlatba, hanem a többi volt közép-kelet-európai rendszerváltó államok gyakorlatában is egyre inkább tetten érhetőek.³⁷ Bár a zsákmányrendszerről ma már bebizonyosodott, hogy káros egyik oldalról az állam és a közigazgatás feladatellátására – és így végső soron a társadalomra –, másik oldalról a feladatokat ellátó tisztviselőkre nézve, mégis, a XIX. századi retorika, amelyet Jackson elnöknek a demokrácia megvédése melletti deklarációjának is tekinthetünk, ma is felbukkan. Eszerint, amennyiben a régóta hivatalban lévőkre úgy lehet tekinteni, mint akik „[...] ki

36 A közigazgatási személyzeti politikáért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszter 2017. november 23-án „Megerősítette azt a véleményét is, hogy az államigazgatásban még mindig sokan dolgoznak, ezért kedvezőnek tartaná, ha a létszámot csökkenteni lehetne.” <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/jelentes-beremeles-varhato-az-egeszsegugyben-es-az-oktatasban-2018-2020-ban-letoltés-ideje>: 2017. november 24.

37 Lásd például: MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. *Journal of European Public Policy* 8:6 December 960-979; MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: The Institutionalization of Political Discretion on Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. *Public Administration*, 2006/3.; MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: Civil Service Reform in Post-communist Europe: *The Bumpy Road to Depoliticisation*. Conference Paper. Birkbeck College, University of London. 5 December 2003; GAJDUSCHEK GYÖRGY – LINDER Viktória: *The Civil Service System in Hungary*. In PATYI András - RIXER Ádám (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag, 2014. 501-520.; GAJDUSCHEK György – STAROŇOVÁ, Katharina: *Civil Service Reform in Slovakia and Hungary*. In: NEUHOLD, Christine - VAN HOONACKER, Sophie – VERHEY, Luc (eds.): *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. UK-US, Palgrave Macmillan, 2013.; LINDER Viktória: *Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban*. In Fazekas Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 197-216; RABRENOVIC, Aleksandra – VERHEIJEN, Tony: *Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?* In: PETERS, Guy B. - SOOTLA, Georg - CONNAUGHTON, Bernadette (eds.): *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava, NISPAcee, 2006.

vannak téve annak a veszélynek, hogy közönnyel nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tűrjenek, amellyel szemben egy új ember fellázadna [...] többet veszítünk azáltal, hogy az emberek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által.”³⁸ További érv a közigazgatási állások zsákmány-jellege mellett, hogy a választásokon győztes hatalom akkor tudja maximalizálni választóinak tett ígéretei megvalósítását, ha a feladatokat hozzá teljes mértékben lojális személyi állomány hajtja végre. Mindazonáltal, a nálunk tapasztalható közszolgálatbeli zsákmányrendszeri elemek alatt nem azt az – eltérő mélységben, de egyes nyugat-európai országokban is megjelenő, az állami szervek vezető pozícióinak megszerzését lehetővé tevő – politikai patronázsrendszert értjük, amelyekben „komolyabb állami és félállami” közhivatali pozíciókhoz többnyire csak pártkapcsolatokkal lehet hozzájutni.^{39, 40} „Magyarországon a politikusok befolyása a közintézmények működésére a politikai patronázs jellemző jegyeit mutatja.”⁴¹ A hazai gyakorlatra az a jellemző, hogy a közigazgatásban a politikai és az adminisztratív szint szétválasztása nem működik normál – azaz, a jogszabályban meghatározott – módon; a jogszabályok rendelkezései a politikai és igazgatási státuszok szétválasztásáról csupán írott malasztanak tekinthetők. Empirikus adatok e tárgyban vagy nem léteznek, vagy nem hozzáférhetőek; de a közelebről vagy távolabbról érintettek számára egyértelműen kiderül – és korántsem okoz meglepetést –, ha egy közigazgatási államtitkár, helyettes-államtitkár, szerv, intézmény vezetője, az önkormányzat jegyzője – akik a közigazgatás „szakmai állandó szintjének” vagy más kifejezéssel, Lőrincz Lajos kategorizálását alkalmazva,⁴² az „adminisztráció szintjének” szereplői, kormányváltás, minisztercseré, képviselő testület összetételének megváltozása vagy új polgármester megválasztása esetén távozásra kényszerülnek. Azonban a politikai szint határai még ennél is lentebb

38 MAGYARY Zoltán (1944) i.m.

39 BEYME VON KLAUS: *Political Parties in Western Democracies*. ALDERSHOT, GOWER, 1985, 172-173; GALLAGHER, Michael - LAVER, Michael - MAIR, Peter: *Representative Government in Modern Europe*. New York, McGraw-Hill Inc., 2000.

40 ENYEDI Zsolt - KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*, OSIRIS Kiadó, 2004; VASS, László: *Civil service development and politico-administrative relations in Hungary*. In Verheijen, Tony (ed.) *Politico-administrative Relations: Who Rules?* Bratislava: NISPACEE, 2001, 147-174.

41 JENEI György: *Kelet- és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén*. In: LAPSÁNSZKY András - PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára*. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Budapest, Akadémiai Kiadó - Wolters Kluwer, 2014, 279.

42 LŐRINCZ (2010) i.m. A politikai patronázs rendszeréről lásd bővebben Lőrincz Lajos munkásságát, benne a személyi állományt részletesen tárgyaló említett művet is.

kerülnek megvonásra; főosztályvezetők, osztályvezetők esetében sem közömbös, hogy politikai lojalitásuk milyen mértékű; amely adott esetekben felülírhatja a szervezet iránti lojalitásuk, valamint szakmai kompetenciáik jelentőségét.

A II. világháború utáni jóléti állam időszakától kezdődően általános trend, hogy a jóléti szolgáltatások nyújtására alkalmazott személyi állomány létszáma fokozatosan nőtt a közszektorban. Egyértelműen igaz ez a tény a '60-as-'70-es évekre, amikor is az általánosan terjeszkedő közszektoron belül a humán szolgáltatások; az egészségügyi- és szociális ellátások, valamint az oktatás spektruma folyamatosan szélesedett a többi közpolitikai területtel való összehasonlításban. Ezzel párhuzamosan a hagyományos infrastrukturális területek közszektoron belüli aránya visszaszorulóban volt. Ez utóbbi jelenség az új közmenedzsment folyamataira vezethető vissza. A New Public Management megjelenésétől kezdődően a privatizációs és vállalatosítási folyamatok fokozatosan csökkentették az állam által, az állami intézményrendszerben közvetlenül ellátandó ilyen jellegű feladatok arányát. Elsősorban olyan hagyományos területek, mint például a telekommunikáció, a közlekedés, szállítás, illetve, az ezeket a tevékenységeket végző társaságok, stb., egyre nagyobb mértékben kiszervezésre kerültek. Mivel ezen a területen számos feladatot így már nem közvetlenül állami vagy fél-állami szervezetek, intézmények látnak el, nem csupán a szervezet, de vele párhuzamosan az ott munkát végző emberek státusza is változott. Zömében ők már nem a köz alkalmazottaiként, hanem a munkatörvénykönyve hatálya alatt, munkavállalóként kerülnek foglalkoztatásra.⁴³ Mindezek mellett azonban a közszektor foglalkoztatottjainak létszáma összességében nem csökkent; hiszen ezt ellensúlyozta a humánterületek térnyerése. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Magyarországon a humán közszoolgáltatásokban alkalmazottak 2017 közepén közel kétharmadát jelentették a létszámnak (oktatás: 28%, egészségügy-TB: 34%). A közigazgatás és védelem osztozik a maradék hányadon; ezen belül az erőteljes központosításnak köszönhetően a központi államigazgatás létszáma is növekedett.⁴⁴

43 Sokat emlegett példa Finnország, ahol a vasút, a telekommunikáció, a posta, a nemzeti nyomdai szolgáltatások, a Nemzeti Földrajzi Intézet, a Közélelmezési Szolgálat és a Nemzeti Adatfeldolgozó Központ 1989-90-ben jogi státuszt váltottak. Az itt foglalkoztatott köztisztviselők így a magánszektorba kerültek át, jogviszonyt váltottak. Mindez a közszoállítás létszámában 10%-os csökkenést eredményezett. - OECD/PUMA: *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. Paris, 28-Oct-2003; OECD: *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. GOV/PGC/HRM (2004)3FINAL. Paris.

44 A KSH 2017 júliusi adatai szerint a költségvetési intézményekben alkalmazásban

5.2. Nők közszolgálati szerepben^{45, 46}

A jóléti szolgáltatások nagyarányú növekedéséhez és széles körben hozzáférhetővé tételéhez kapcsolható a nők közszektorbeli arányának meghatározóvá válása; a jelenség maga után vonta a női foglalkoztatottak rátájának közszektorbeli növekedését, hiszen e területeken jelentős a hagyományosan „női hivatások, szakmák” jelenléte. A fejlett nyugati világ munkaerőpiacaira jellemző fejlődés egyik legjelentősebb közös jellemzője a női munkaerő fokozott arányú részvétele. A másik – ezzel (is) összefüggésben – az úgynevezett hagyományos foglalkoztatási jellemzőknek az atipikus foglalkoztatási formák általi eróziója; elsősorban a széles körben elterjedt részmunkaidős foglalkoztatás révén. A részmunkaidős foglalkoztatás oly mértékben elterjedt atipikus foglalkoztatási formává vált a nemzetközi gyakorlatban, hogy az „atipikus” jelző már nem is megfelelő rá.⁴⁷ Ugyanakkor Magyarország lemaradásban van ebben a tekintetben.⁴⁸

A következő ábra a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet adatai alapján tájékoztat a nők közszektorbeli foglalkoztatásainak arányairól 2000-es és 2010-es felmérések alapján.

álló köztisztviselők és közalkalmazottak összlétszáma 845.500 fő volt. Az oktatásban 237.200 fő dolgozott, míg a humán-egészségügyben, szociális ellátásban 294.100 fő. (Megjegyzés: a köztisztviselői fogalom – egyéb jogállásokat is beleértve – itt a közigazgatás alkalmazottait takarja.) A közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás 275.600 főt foglalkoztatott. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/eqli006.html letöltés ideje: 2017. 11. 13.

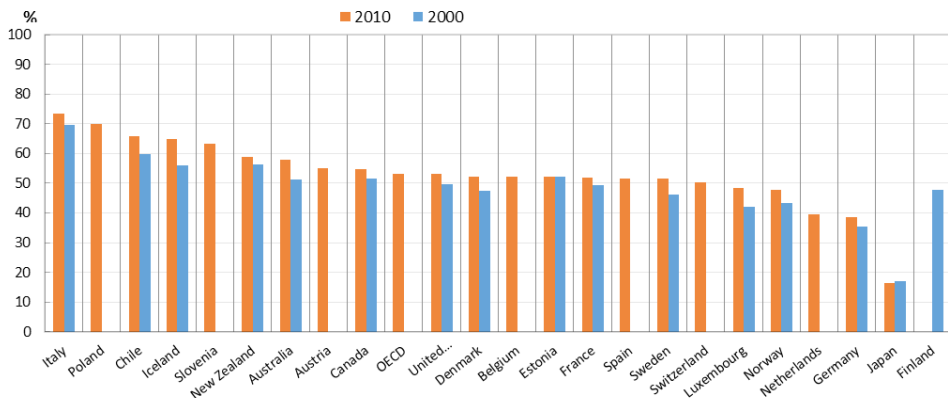
45 DOWNES, Ronnie – TRAPP von, Lisa – NICOL, Scherie: Gender budgeting in OECD countries. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2016/3, Paris, 2017.

46 OECD: *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*. Paris, OECD Publishing, 2016.

47 HEINEMANN, Silke: *Women's employment and part-time employment in the public service*. In: DERLIEN Hans-Ulrich – Peters B Guy (eds.) *The State at Work*, Volume 2, Cheltenham – Northampton. Edward Elgar, 2008, 85-121.

48 Kormányzati tájékoztatás szerint Magyarországon mindössze 178 ezren dolgoznak heti 36 órát nem meghaladó időben. Ezzel Bulgária után hátulról a másodikak vagyunk az EU-ban a részmunkaidőben foglalkoztatottak tekintetében. A kormányzat e foglalkoztatási forma elterjesztésével ösztönöznék az 1,8 milliós inaktív réteget a munkaerőpiacon történő megjelenésre, ami az elképzelések szerint a munkaerőhiány mérséklését is elősegíthetné. <https://www.vg.hu/gazdasagihirek/van-meg-tartalek-munkaeropiancon-681145/> letöltés ideje: 2017. 11. 16.

2. ábra: Nők aránya a közzszolgáltatban az OECD országokban 2000-ben és 2010-ben

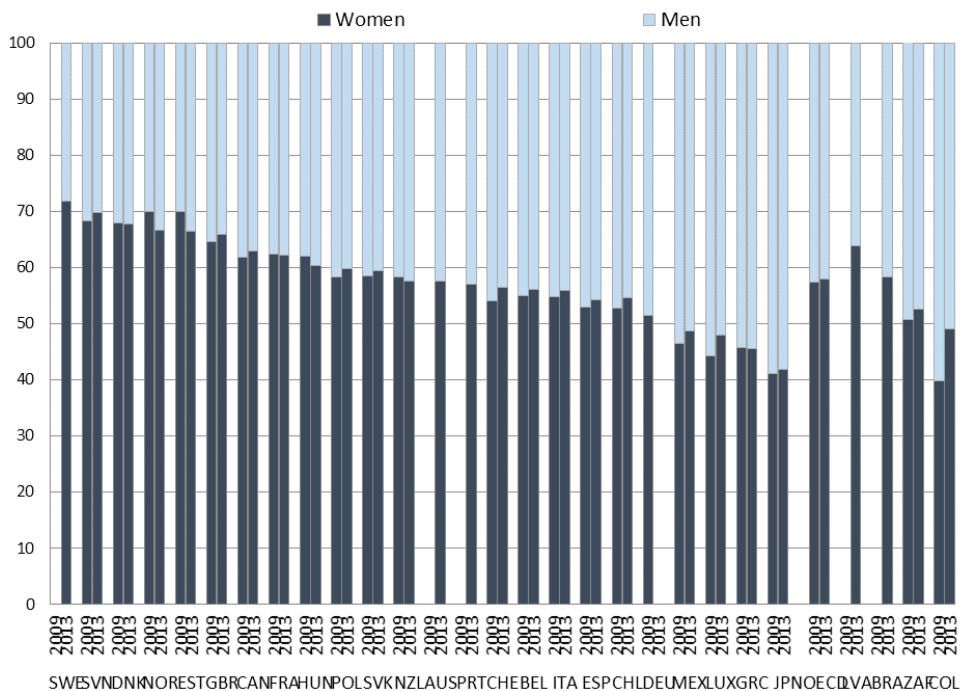


Forrás: ILO-OECD-adatok⁴⁹

A számadatok szerint a nők közzszektorbeli – általában amúgyis magas – aránya a két időpont, az ezredforduló és a második évezred első évtizedének vége, között az adatot szolgáltató országokban, szinte kivétel nélkül kis mértékben emelkedett.

49 A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az ILO Munkaerő felmérés során nyert adatai, Sna (System of National Accounts) alapján. Kormányzati alkalmazotti szektorban foglalkoztatottak alatt a kormányzat összes szintje értendő (központi, tagállami, regionális/területi és helyi szinteket is beleértve), valamint, a közzvállalatok alkalmazottait. Az adatok magában foglalják a minisztériumokat, a végrehajtó ügynökségeket, az állam szervei által ellenőrzött és többségében finanszírozott non-profit jellegű közintézményeket. Továbbá – az első ábrához viszonyítottan eltérés –, hogy az OECD korábbi módszertana szerint, az adatok magukban foglalják a közzvállalatok alkalmazottait is. A közzvállalatok olyan jogi személyek, amelyek javakat és szolgáltatásokat állítanak elő a piac számára, és a kormányzati szervek ellenőrzik vagy tulajdonolják őket. A közzvállalatok körébe soroljuk a kvázi közzvállalatokat is. Az összfoglalkoztatottak az összes aktív, munkaképes korban (15 év feletti) lakosságot foglalják magukba, akik alkalmazásban vagy önfoglalkoztatásban álltak. http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2015-en/03/02/index.html?contentType=&itemId=%2Fcontent%2Fchapter%2Fgov_glance-2015-23-en&mimeType=text%2Fhtml&containerItemId=%2Fcontent%2Fserial%2F22214399&accessItemIds OECD: *Government at a Glance 2015*. Paris, OECD Publishing, 2015.

3. számú ábra – Női és férfi foglalkoztatottak aránya a közszektorban – 2009. és 2013.



Forrás: ILO-OECD^{50,51}

A 2009-2013-ra vonatkozó – a nagy recesszió utolsó éveinek időszakáról előállt – adatok tekintetében már vegyesebb a kép. Az ábrát elemezve arra megállapításra juthatunk, hogy az országok közel felében némileg emelkedett, másik felében némileg csökkent a nők aránya. Az utóbbiak körébe tartozik például Magyarország.

A következő táblázat a 2015-ös adatokról nyújt tájékoztatást.

50 Az adatok a 3. ábránál is tartalmazzák a közvállalatokat.

51 OECD (2015) i.m.

4. számú táblázat: Női alkalmazottak aránya az OECD-államok közszektoraiban 2015-ben

Nők aránya az OECD-országok közszektoraiban – 2015-ben								
ország	%	ország	%	ország	%	ország	%	
FIN		72,60	CAN	62,81	BEL	57,17	JPN	43,80
SWE		71,70	SVN	61,74	ITA	56,22		
NOR		68,20	POL	60,74	DEU	54,50	LTU	66,84
DNK		67,88	SVK	59,69	CHL	54,44	BRA	59,29
EST		66,26	HUN	58,61	ESP	54,15	ZAF	53,80
GBR		65,94	OECD	58,35	MEX	48,73	COL	48,53
LVA		65,63	PRT	57,64	GRC	46,84	CRI	48,31
FRA		63,23	CHE	57,59	KOR	44,35		

Saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján⁵²

Mint látjuk, a 2013-as arányokhoz képest 2 év alatt, a 29 vizsgált országban (és az OECD átlagában) lényegi elmozdulás nem történt az összes közszektorbeli női alkalmazottak arányát tekintve. Magyarországon 2009-ben a nők közszektorbeli aránya a 61,96% pont, 2013-ban 60,35% pont, majd 2015-ben 58,61% pont; ami az elemzett időszakot tekintve összesen 3,35%-pontos csökkenést jelent; ezzel az összkormányzati alkalmazottak tekintetében a nemek megoszlását illetően a magyar adatok közelítik az OECD-átlagot.

A nők közszezőlgálaton belüli aránya mellett érdeemes megvizsgálnunk azt, hogy milyen arányban képviseltetik magukat a nők a munkaerőpiac egészén, és hogyan viszonyul ez az arány a közszezőlgálati arányhoz. Az OECD-országok tágabb értelemben vett közszezőlgálatában magasabb a nők aránya, mint az összfoglalkoztatásban. A közszezőlgálati átlag 58%, szemben az összfoglalkoztatotti 45%-kal. Ennek számos oka lehetséges. Egyik, hogy a legtöbb országban a közszezőlgálatba sorolják az olyan, hagyományosan inkább női foglalkozásokat, mint a tanároké vagy a kórházi nővéreké (a magyar kategorizálást tekintve ezek a közalkalmazotti állások⁵³). Az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének 2016-os jelentése szerint az úgynevezett „magas jövedelmű” országokban a nők az egészségügyben, az oktatásban, a nagy- és kiskereskedelmi szektorokban

52 Forrás: OECD (2017) i.m.

53 A humán közszezőlgálatásokat nyújtó közszezőlgálatokban a közalkalmazottak jogállásáról szó-

koncentrálódnak. Ezekben az országokban a nők számára a fő foglalkoztató az egészségügyi és az oktatási szektor; az alkalmazásban álló nők közel egyharmadának itt van az állása. (A férfiak esetében nem mutatható ki ilyenfajta koncentráció a szektorok tekintetében.)⁵⁴ A másik lehetséges ok a hagyományos közszolgálat előnyeire vezethető vissza. Ez a második ok természetesen összefügg az előzővel, hiszen ezek az előnyök a nők számára tulajdonképpen a munkavállalás lehetőségének megteremtésében játszanak jelentős szerepet. A fejlett világ országainak nagy részében az állam a közszolgálatában álló munkaerő számára a magánszektorbeli munkaerőpiachoz viszonyítottan előnyösebb, rugalmasabb munkafeltételeket igyekszik biztosítani; mindez a tradicionális közszolgálati komparatív előnyök továbbéléséért értékelhető. 16 OECD tagországban a közszektor ma magasabb szintű gyermek- és családbarát intézkedéseket alkalmaz, mint a magánszektor.⁵⁵

Míg Magyarországon a II. világháború előtti időkben teljes mértékben a férfiak uralták a közszolgálatot, addig ezt követően, a szocialista időszaktól kezdődően, a mai értelemben vett közszektorban a női munkavállalók aránya vált meghatározóvá, és ez a tendencia máig tovább él. A magyar központi kormányzatban foglalkoztatott nők aránya – 72% – ez az OECD-ben a legmagasabb arány.⁵⁶

A közszolgálati női létszámdominancia egyik okaként a közszektor feladatai körében a humán közszolgáltatások dominanciáját emeltük ki. Ez éppígy van hazánkban is; nálunk közalkalmazottnak nevezett, az intézmények jogállását és a feladat jellegét tekintve a közintézetekben biztosított humán közszolgáltatásokat nyújtó állásokat javarészt nők töltik be (ilyenek a tanári, nővéri, védőnői, könyvtárosi, stb. állások) De nálunk elsöprő a női munkavállalók aránya például a járási szinten működő kormányablakokban, a helyi önkormányzatoknál, illetve, az állami- és önkormányzati igazgatás egyéb szintjein is.

A nők közszektorbeli dominanciájának másik okaként, a nemzetközi gyakorlatra hivatkozással a hagyományos közszolgálati alkalmazás előnyeit említettük. A közszféra alkalmazási feltételei miatt vonzóbb a nők számára. Számos országban a közszféra rugalmas munkaidőt, különféle karrierutakat, viszonylagos állásbiztonságot, jó fizetést és vonzó juttatási csomagokat biztosít alkalmazottjai részére. Felmérések szerint a közszolgálati modernizáció és az alapvető közszolgálati értékek és elvek – az érdemek és a diverzitás –

ló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alatt dolgozók tartoznak ide; szintén a közszolgálatba, azon belül is a központi kormányzatba (az OECD-definíció és módszertan szerint).

54 International Labour Office: *Women at Work. Trends 2016*. Geneva, 2016, 23.

55 OECD (2017) i.m.

56 OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017). i.m.

tiszteletben tartása, megerősítése valószínűleg szintén hozzájárulnak a nők közszolgálati alkalmazási arányának növekedéséhez.⁵⁷

A nemzetközi szervezetek komparatív felmérései szerint a skandináv államokban magas a közszolgálatban a nők aránya; és ez néhány évtized – a 70-es évek – óta viszonylagosan állandó. Dániában, Svédországban a nemek aránya a munkaerőpiacon is kiegyenlített. Természetesen országonként eltérő megközelítést igényel a konkrét arányok és az okok vizsgálata; amelynek során figyelemmel kell lenni az egyes országok sajátos jellemzőire, nem utolsósorban a közszolgálat hagyományaira. Mindazonáltal feltételezhető, hogy a volt közép-kelet-európai szocialista rendszerváltó államokban az általánosan magas női arány alapvetően más tényezők következtében alakult, mint a nyugat-európai – jórészt az utóbbi évtizedek fejlődésének betudható – számok. Míg a szocialista államokban abban az időszakban, amikor az egységes államhatalom és az egységes munkaerőpiac az ott dolgozók tekintetében nem különböztetett a foglalkoztatás jellege, típusa szerint, és az államigazgatási vagy tanácsi igazgatási munka nem is bírt nagy presztízzsel, addig Nyugat-Európában a II. világháború utáni közszolgálati alkalmazás megtartotta kiemelkedő presztízsét, és a női munkavállalók arányának javítása – a korábban a férfiak által dominált közszolgálatban – az esélyegyenlőségi törekvések sikerének értékelhető.

Felmerül a kérdés, vajon a magyar közszolgálatban a nők létszámának nagy aránya esetleg még ma is annak a – Lőrincz Lajos által gyakran említett – jelenségnek a továbbélése, amely a szocialista korszakra vezethető vissza?⁵⁸ Eszerint a szocialista évtizedekbeli gyakorlatnak megfelelően az állami és a tanácsi igazgatásban annak köszönhetően volt magas a női munkavállalók aránya, hogy a hivatali munka viszonylag jól 'megtúrta' a családi, a gyermekek neveléséhez kapcsolódó és a hivatásbeli kötelezettségek összeegyeztetését. A hivatali munkát nem fizették jól, de a teljes foglalkoztatottság jelensége mellett a nők is rendelkeztek szerényen honorált munkával. Míg a családfenntartó férfiak az állami vállalatoknál álltak alkalmazásban; gyakran az ipari szektorban,

57 OECD: *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*. Paris, OECD Publishing, 2014; OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2015) i.m.

58 A magyar közszolgálat szocialista korszakáról lásd: LŐRINCZ Lajos: *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986.; LŐRINCZ Lajos: *A szocialista zsákmanórendszerrel a merit-system küszöbéig*. In: *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995.; LINDER Viktória: *A hazai közszolgálat személyzeti politikájának alakulása a jogi szabályozás által biztosított keretek között. A kiegyezéstől a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény megszületéséig*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006 (Kézirat).

amely magasabb bérszintet biztosított az előzőnél. Vajon ebben a tekintetben igazodik-e a jelenlegi magyar szabályozás és gyakorlat a nemzetközihez, azért ilyen magas-e a női közszolgák aránya továbbra is, mert a közszeaktor családbarátabb környezetet biztosít, mint a magánszféra munkáltatói? A jogi szabályozást és gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre juthatunk, hogy sem a jelenleg hatályos hazai szabályozás, sem a gyakorlat nem látszik ezt alátámasztani. Annak ellenére, hogy Magyarországon a központi kormányzat alkalmazottainak majd' kétharmada nő (legmagasabb az OECD-államok körében), valamint a tág értelemben vett közszolgáltatásban magasabb a nők aránya, mint a férfiaké, és a nemek általános munkaerőpiaci reprezentációját tekintve a közszeaktor megelőzi a magánszeaktort, az említett gyermek- és családbarát intézkedéseknek az általános munkaerőpiacinál magasabb szintje nálunk nem jellemző a közszeaktorra.⁵⁹ Sőt, a központi közigazgatásban találkozhatunk olyan gyakorlattal, amely nem támasztja alá azt az európai uniós elnökségünk alatt meghirdetett irányt, amely a nők számára a hivatali és a családi élet összeegyeztetése céljából, a magánszféráéval versenyképes, rugalmas foglalkoztatási feltételeket célzott biztosítani. Jóllehet, ezzel párhuzamosan léteznek bővülő, a munkaerőpiacon munkavégzésre irányuló jogviszonnyal rendelkező szülők számára igénybe vehető, gyermek születéséhez/neveléséhez köthető általánosan kedvező intézkedések, lehetőségek, juttatások.⁶⁰ De a magyar közszolgáltatásról nem állíthatjuk, hogy a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő trendet követve, törekszik a példamutató munkaadói szerep megvalósítására.

A következő táblázat OECD-felmérés alapján az OECD egyes központi kormányzati állásai tekintetében tájékoztat a nemek foglalkoztatásának arányairól.⁶¹

59 A Miniszterelnökséget vezető miniszternek a sajtóhoz intézett, a Miniszterelnökségen bevezetett 10 órás munkaidőre történő reagálása szerint: „A szolgáltatnak és így a munkaidőnek nálunk kezdete van, vége nincs, ezért a Miniszterelnökség sajnos valóban nem egy családbarát munkahely. De ezt tudja és tudta minden munkavállaló, aki nálunk vállalt vagy vállal munkát.” (2014. 11. 25.) <https://www.hrportal.hu/c/lazar-janos-a-miniszterelnokseg-nem-csaladbarat-munkahely-20141125.html> letöltés ideje: 2017. 11. 19.

60 Csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, vagy a gyed extra, amely arra ad lehetőséget, hogy (tipikusan) az édesanya a gyermek fél éves korától munkát vállalhat az ellátás folyósítása mellett.

61 OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

5. számú táblázat: Női alkalmazottak aránya a központi kormányzatban – 2015.

Nők aránya a központi kormányzati alkalmazottak körében néhány OECD-országban – 2015.	
OECD-átlag	53%
Magyarország	72%
Lengyelország, Szlovákia	69-68%
Belgium, Dánia, Görögország, Olaszország, Spanyolország	51-52%
Svájc	31%
Dél-Korea	29%
Japán	18%

Saját szerkesztés ILO- és OECD-adatok alapján⁶²

Az adatokból leolvasható, hogy a nők aránya a központi kormányzati alkalmazottak körében 2015-ben OECD-átlagban 53% (szemben az összkormányzati 58,35%-kal). Az eltérés abból adódhat, hogy a hagyományosan 'női területek', a mi terminológiánk szerinti közalkalmazottak, akik nálunk az 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá esnek, az intézmények decentralizált irányítását figyelembe véve, az országok többségében nem a központi, hanem lentebbi, decentralizált kormányzati – önkormányzati – szintekhez tartoznak (tartományi, regionális, megyei, települési, kerületi, stb. önkormányzatokhoz). Magyarországon ezzel szemben eltérő ettől a helyzet, mivel 2012 óta e területek átkerültek önkormányzati fenntartásból államigazgatási fenntartásba. Ennek tudható be, hogy a központi kormányzati alkalmazottak körében hazánkban 72% a nők aránya, míg az összkormányzatban 58,61%. Tehát a magyar tendencia épp ellenkező előjelű a nemzetközi trendekhez viszonyítottnak; a decentralizáció erősítése határozza meg a nemzetközi gyakorlatot, míg a magyar szabályozás az erőteljes centralizáció irányába halad 2010 óta.

Eltekintve attól a tényről, hogy a nők közzolgálati aránya az utóbbi évtizedekben jelentős mértékben nőtt – még, ha az utóbbi vizsgált néhány évben némileg csökkent is – a nemek egyenlőségének kérdései túlmutatnak a bemutatott számok viszonylagos kiegyensúlyozottságán. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a nők és a férfiak közötti megkülönböztetést tiltó rendelkezések és a nemek szerinti összetétel makro-szinten történő egyensúlyát célzó intézkedések ellenére a nők mégis alulreprezentáltak bizonyos közzolgálati területeken; így kiemelten a vezetői posztokon. Továbbá, másutt gyakran részmunkaidőben vagy szerződéssel alkalmazzák őket és a bérek közötti különbségek továbbra is jelentősek.⁶³ Ezeknek az akadályoknak a leküzdésére

62 Forrás: OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing.

63 OECD (2014): *Women, government and policy making in oecd countries. Fostering diversity for inclusive Growth*. Paris, OECD, OECD (2015): *Government at a Glance*. Paris,

az OECD-tagállamok különböző intézkedéseket foganatosítanak; ilyen a jogi szabályozás, esélyegyenlőségi célok kitűzése, coaching, szponzorációs eszközök, vezetői fejlesztések, érzékenyítő programok, egyenlő bérek célkitűzése, fizetés-kiegyenlítési kezdeményezések, a munka és magánélet kiegyensúlyozására irányuló törekvések.⁶⁴

Ugyan a magas szintű vezetői pozíciót betöltő nők aránya országonként változó, mégis, általános tendencia, hogy minél magasabb posztokról van szó, annál inkább csökken a nők aránya. 2010-es felmérés szerint, 20 OECD-ország adatai alapján, amely a titkársági, szakértői, vezetői és felsővezetői munkakörök/pozíciók tekintetében vizsgálta a nők arányát, épp ezt a sorrendet követte a nők számarányának csökkenése. A nők a titkársági pozícióban átlagban körülbelül kétszer olyan arányban voltak jelen a központi kormányzatban, mint a felsővezetői pozíciókban.⁶⁵ 2015-ös adatok szerint is kevés azon országok száma, ahol a nemek közötti egyenlőség megvalósul. Lengyelországban, Görögországban, Izlandon, Lettországbán a legmagasabb a felsővezetői pozícióban lévő nők aránya (50%-54% közötti). A legalacsonyabbak az arányok Japánban (3%), Koreában (6%), Törökországban (8%). Az elmúlt évek történéseiből említésre méltó, hogy 2010 óta Izlandon és Norvégiában javult a helyzet (12 és 11 százalékponttal), míg Dániában, Portugáliában és Spanyolországban arányuk kb. 3-4 százalékponttal csökkent.⁶⁶

Általános törekvés – különösen az Európai Unió tagállamaiban –, hogy a közigazgatás legfelső szintjein a nemek közötti egyenlőség elérése érdekében jobbtírák a szakpolitikákat. Számos országban több évre kiterjedő, átfogó programokat indítanak ezzel a céllal. 2015-ben 15 európai uniós államban, amelyek közül 11 egyben OECD-tag, a nemek közötti egyensúly elérése volt a fő célkitűzés a diverzitási stratégiák körében. 10 OECD-tagállamban toborzási célokat tűztek ki és 6 OECD-országban külön előmeneteli tervekkel rendelkeznek.

Az OECD 2017-es kiadványa az egyes központi kormányzati pozíciókban tájékoztat a nők arányáról (felsővezetői, középvezetői, szakértői szintek). A táblázatban a %-os megoszlásokat az érintett országok számához rendeltük a

OECD Publishing; OECD (2015), "Women in public sector employment", in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. OECD (2012): *Closing the Gender Gap: Act Now*, Paris, OECD Publishing.

64 OECD: *Women in public sector employment*, in OECD (2015).

65 A központi kormányzati foglalkoztatási arányok a nők által betöltött foglalkozási csoportok szerint c. felmérési adatok alapján. In: OECD: *Government at a Glance 2013*. Paris, OECD Publishing, 2013.

66 OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLTAL BETÖLTÖTT SZEREPEK VÁLTOZÁSAI ÉS A TRADICIONÁLIS ...

felsővezetői-, középvezetői- és szakértői szintek megoszlását szemlélítetve. (A titkársági pozíciókat betöltő nők magas arányáról az előzőekben láthattunk adatokat.)

6. számú táblázat: Nők a központi kormányzat vezetői és szakértői pozícióiban az OECD tagállamaiban - 2015

Nők aránya a központi kormányzati pozíciókban 2015-ben												
%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	nincs adat
felsővezetői szintek												
50-60%:	4	40-50%:	5	30-40%:	11	20-30%:	7	10-20%:	1	<10%:	3	3 ország
középvezetői szintek												
60-70%:	5	40-50%:	8	30-40%:	6	20-30%:		10-20%:	3	<10%:	1	3 ország
50-60%:	6											
szakértői szintek												
80-85%:	2	60-70%:	4	40-50%:	4	20-30%:	0	10-20%:	0	<10%:	0	3 ország
70%:	2	50-60%:	11	30-40%:	3							
összkormányzat – összes nő												
70-80%:	2	50-60%:	12	30-40%:	3	20-30%:	1	10-20%:	1	<10%:	0	-
60-70%:	9	40-50%:	4									

Saját szerkesztés⁶⁷

A következő adatok a felsővezetői pozíciót betöltő nők arányáról tájékoztatnak 2010-es és 2015-ös felmérések alapján.

67 Forrás: OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

7. számú táblázat: A felsővezetői pozíciót betöltő nők aránya az OECD tagállamaiban 2010-ben és 2015-ben:

Felsővezető nők aránya a központi kormányzat pozícióiban 2010 és 2015 években					
	2015	2010		2015	2010
LVA	0,54		ITA	0,33	0,27
ISL	0,54	0,41	FRA	0,32	0,28
GRC	0,51		OECD	0,32	0,29
POL	0,51	0,46	CHL	0,31	0,31
SVN	0,45	0,40	ESP	0,29	0,33
SWE	0,44	0,43	IRL	0,29	0,21
NOR	0,43	0,32	AUT	0,29	
ISR	0,43		NLD	0,28	
CAN	0,40	0,40	MEX	0,24	
GBR	0,37	0,29	DNK	0,22	0,25
AUS	0,37	0,32	BEL	0,21	0,17
SVK	0,35		CHE	0,15	0,12
USA	0,34	0,31	TUR	0,08	0,08
FIN	0,34	0,28	KOR	0,06	0,02
PRT	0,34	0,37	JPN	0,03	
			COL	0,39	
			ITU	0,37	

Saját szerkesztés: ILO-OECD-adatok alapján⁶⁸

A nők által betöltött közszegetati pozíciók megoszlását és a vezetők/felsővezetők arányát tekintve a 6. és 7. számú táblázatokban bemutatott nemzetközi összehasonlításban nem találunk magyarországi adatokat. Az indoklás szerint a táblázat alapját képező felmérésekből hiányzó magyar adatok azért nem állnak rendelkezésre, mert a 2010-es adatok nem vethetők össze a 2015-ös adatokkal. Ennek oka a közigazgatás mélyreható reformja, amely a központi és területi szintekre is kiterjedt. Ugyanakkor – mint arról az előző ábrák és táblázatok tanúskodnak – ugyanezen évek tekintetében a nők közszegetorbéli-, valamint központi kormányzatbéli arányáról rendelkezünk összehasonlító jellegű adatokkal.

Annak érdekében, hogy a magyar közszegetatásról is szerepeltessünk ideillő információkat, a következőkben a magyar központi államigazgatás szakmai vezetői szintjein (nem teljeskörűen) a következő táblázatokban mutatjuk be a nemek arányát. Az adatok néhány kiemelt, országos illetékességgel rendelkező központi államigazgatási szerv vonatkozásában nyújtanak információt; mindazonáltal alkalmatlanok az egyéb adatokkal történő összevetésre.

68 Forrás: OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

8. számú táblázat: A magyar minisztériumok szakmai vezetőinek nemek szerinti megoszlása 2017. november hónapban:

A magyar központi államigazgatás minisztériumai szakmai vezetőinek nemek szerinti megoszlása 2017. november hónapban					
	Minisztériumi szakmai vezetők	női közigazgatási államtitkár	férfi közigazgatási államtitkár	női helyettes államtitkárok száma	férfi helyettes államtitkárok száma
	Miniszterelnökség		x	3	14
	Miniszterelnöki Kabinetiroda		x	1	1
	Belügyminisztérium		x	7	3
	Emberi Erőforrások Minisztériuma	x		9	12
	Földművelődésügyi Minisztérium	x		2	8
	Honvédelmi Minisztérium		x	-	3
	Igazságügyi Minisztérium		x	-	7
	Külgazdasági és Külügyminisztérium		x	2	9
	Nemzetgazdasági Minisztérium	x		4	14
	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium		x	5	8
Összesen:	10 minisztérium	Nő: 3 (30%)	Férfi: 7 (70%)	Nő: 33 (29%)	Férfi: 79 (71%)

Saját gyűjtés. Forrás: kormány.hu és a minisztériumok honlapjai

9. számú táblázat: A nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek (főhivatalok) vezetőinek nemek szerinti megoszlása (a központi hivatalok kivételével)

Egyes nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek egyszemélyi vezetői nemek szerinti bontásban*					
Kormányhivatalok	szerv női vezetője	szerv férfi vezetője	A kormánytól jogszabály rendelkezése szerint függetlenséget élvező államigazgatási szervek	szerv női vezetője	szerv férfi vezetője
Országos Atomenergia Hivatal		x	Közbeszerzési Hatóság		x
Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal		x	Egyenlő Bánásmód Hatóság	x	
Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala		x	Gazdasági Versenyhivatal		x
Központi Statisztikai Hivatal	x		Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság		x
Összesen:	Nő: 1 (25%)	Férfi: 3 (75%)	Nemzeti Választási Iroda	x	
			Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal		x
			Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság	x	
			Összesen:	Nő: 3 (43%)	Férfi: 4 (57%)

* A táblázat a központi államigazgatási szervek köréből nem tartalmazza a számosabb, központi hivatali jogállású szervek adatait. Ennek oka, hogy 2016 őszétől a központi hivatali rendszer folyamatos átalakítás alatt áll, amelynek következtében a központi hivatali jogállású szervek jórésze megszűnőben van, illetve feladat- és hatásköreik minisztériumokhoz vagy a területi államigazgatás közép-, illetve helyi szintű szerveihez kerülnek át.

Saját gyűjtés, forrás: közigazgatási szervek honlapjai

A magyar központi államigazgatás táblázatokban felsorolt szervei tekintetében feltüntetett adatok alapján látható, hogy a felső szintű szakmai vezetők körében a nők aránya nem éri el az egyharmadot. Az OECD 2015-ös felmérésében ez az arány 32%, amely szintén nem éri el az egyharmadot. Azonban a felmérésben résztvevő 31 ország adataiból kiolvasható, hogy kétharmaduk esetében a nők felsővezetésben képviselt aránya jóval ezen szám fölött áll, és elérték a paritásos arányt. Ugyanakkor néhány állam (köztük Japán 3%-kal, Dél-Korea 6%-kal, Törökország 8%-kal és Chile 15%-kal) nagymértékben „lehúzzák” az

átlagot.⁶⁹ Természetesen, annak ellenére, hogy pillanatképről (egyszeri felmérés eredményéről) van szó, és tendenciákat hosszabb távú vizsgálatok (idősoros felmérések alapján) állapíthatnánk meg, annyit mégis megelőlegethetünk, hogy az arányokat feltehetőleg igen nagy mértékben befolyásolják a tradíciók, ideológiák, kulturális, vallási és egyéb, az adott országra jellemző sajátosságok; valamint, nem utolsó sorban a kormányzati irányvonal és értékrend.

A nemzetközi összehasonlítás érdekében a szakmai vezetők mellett érdemes a közigazgatás politikai változó szintjére is vetnünk egy pillantást a nemzetközi összehasonlító adatok tükrében. Azt gyűjtöttük össze, hogy a végrehajtó hatalom élén álló központi kormányok miniszterei körében hogyan oszlanak meg a nemek közötti arányok.

10. számú táblázat: Női miniszterek aránya az OECD tagállamainak központi kormányaiban

Női miniszterek aránya az OECD országaiban - %-ban 2015-ben					
Ausztrália	17,2	Németország	33,3	Luxemburg	26,7
Ausztria	30,8	Görögország	10	Mexikó	17,6
Belgium	23,1	Magyarország	0	Hollandia	46,7
Kanada	30,8	Írország	28,6	Új-Zéland	33,3
Chile	34,8	Izrael	18,2	Norvégia	39,6
Dánia	26,3	Olaszország	43,8	Portugália	29,6
Észország	46,2	Japán	22,2	Szlovákia	0
Finnország	62,5	Korea	5,9	Szlovénia	43,8
Franciaország	50	Lettország	23,1	Spanyolország	30,8
Svájc	42,9	Törökország	4	Svédország	52,2
Egyesült Államok	26,1	Egyesült Királyság	22,7	Kolumbia	29,4
OECD-átlag:	29,33	Brazília (2013-ban)	42,63		

Saját szerkesztés. Forrás: OECD⁷⁰

Az ábra a 2015. 2017. közötti változásokat szemlélteti a női miniszterek arányát illetően. Egyes országok tekintetében jelentősnek nevezhető változások következtek be az arányokban; az OECD-átlag a 2015-ös 29,33% pontról 27,95% pontra csökkent. Az információkat kiegészítjük azzal, hogy az adatok a kormányfőkre vonatkozó információkat nem tartalmazzák; így találunk arra több példát is, hogy a miniszterek körében a női nem alacsonyabb arányban képviselt, de a miniszterelnöki pozíciót nő tölti be.

69 OECD (2017): *Women in Public Sector Employment. In Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing.

70 OECD-adatok alapján https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2015# letöltés ideje: 2017. 11. 17.

csatlakozó balti állam, Észtország és Litvánia is benne vannak a top 10-ben. Mint láttuk, Magyarországról nem rendelkezünk a közigazgatási felsővezetők nemek közötti megoszlásáról a nemzetközi szervezetek által gyűjtött adatokkal. A női miniszterek számát illetően pedig utolsó helyen állunk a 35 ország közül. Mind a 10 tárccal rendelkező, mind a 2 tárca nélküli miniszter is férfi Magyarországon.

5.2.1. Igény a részfoglalkoztatás iránt

Természetes folyamat, hogy a közszektorbeli női alkalmazás dominanciája újabb igényeket indukál. Ennek oka mindenekelőtt a nők többes és – nem helytelen a kifejezés, ha azt állítjuk, hogy – hagyományos szerepének jelentősége. Hiszen a női alkalmazottak nagy része családayai szerepe mellett tölti be közfoglalkoztatotti státuszát; így természetszerű igény, hogy – részben a magánszféra már működő mintájára is – a közszektorban is megjelenjen és fokozatosan elterjedjen a részmunkaidős foglalkoztatás, mint atipikus foglalkoztatási forma. Erre az igényre „erősített rá” az a tény, hogy a múlt évezred utolsó évtizedei óta a fejlett nyugati demokráciákban a közszektor, mint munkáltató egyre erőteljesebb küzdelemre kényszerül a munkaerőpiacon a magánszféréval szemben. Az okok között elsődleges, hogy utóbbi – meghatározott szempontokat tekintve – előnyösebb feltételeket képes biztosítani a munkát vállalók számára.^{74, 75, 76} A közszektor munkaadói szerepének versenyképessége többek között azt feltételezi, hogy a modern foglalkoztatási formák alkalmazására kínálkozzék lehetőség.

2011-es felmérés adatai szerint az OECD vizsgált 16 tagállamának közszektorában a részmunkaidős állásokat meghatározó arányban a női alkalmazottak töltötték be:

latának két felső szintjét fedik le, míg a G20-országoké az öt legfelső szintet; ez a két adatbázist illetően a közvetlen összehasonlítást nehezíti. Mindezek az EU-adatokat méginkább kedvező színben tüntetik fel a nemek közötti esélyegyenlőségi törekvéseket tekintve. – Global Government Forum. i.m.

74 KIRSI Ájijälä: *Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public*. OECD-PUMA, 2002.

75 DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán (2003): A közszoigálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióan. 1-2. rész. *Magyar Közigazgatás* 53: (5) 272-279 és 53: (11) 654-664.

76 LINDER Viktória: A közszoigálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. *Humánpolitikai Szemle* 2010/7-8 (21) 44-54.

11. táblázat: A részmunkaidőben foglalkoztatott nők aránya a közszolgáltatásban

A nők %-os aránya a részmunkaidős közszolgálati állásokban			
Németország	87,5	Kanada	81,0
Luxemburg	86,0	Ausztria	80,4
Franciaország	85,7	Izland	76,9
Egyesült Királyság	84,8	Svájc	69,8
Új-Zéland	83,8	Belgium	68,0
Ausztrália	83,4	Svédország	65,6
Szlovénia	83,0	Dánia	65,1
Olaszország	81,6	Norvégia	64,8

Saját szerkesztés⁷⁷

A fejlett világ országaiban az atipikus foglalkoztatási formák az utóbbi évtizedekben jelentős mértékben elterjedtek a munkaerőpiacon, és ennek részeként, illetve ezzel párhuzamosan a közszektorban is. Egyes kutatások – részben erre történő hivatkozással is – igazolják, hogy a nők különösen kitettek a gazdasági kríziseknek és a munkaerőpiac ingadozásainak.⁷⁸ E kitettség fokát növelheti az a tény, hogy a nők – nagyrészen – kénytelenek igénybe venni azokat a nem tipikus foglalkoztatási formákat, amelyek kisebb foglalkoztatási biztonságot nyújtanak számukra. Mindennek okát a nők hagyományos társadalmi-, kulturális helyzetéből adódó kötelezettségeihez köthetjük, amelyek számukra a fizetett munka melletti terheket jelenítik meg. Ebből következik, hogy azokban az időkben, amikor a kormányzatok esetleges megszorítási kényszerekkel néznek szembe, kézenfekvőbb az atipikus foglalkoztatásban állókkal – következésképp az ott többségben lévő – nőkkel szemben érvényesíteni az állásbiztonságukat érintő intézkedéseket.^{79, 80} Ugyanakkor – témánkon jelentősen túlmutató jelenség és kutatási terület, hogy – a

77 Forrás: OECD: 2011 *Survey on Gender in Public Employment*. In: OECD (2013) i.m.

78 LIM, Joseph Y. (2000): The Effects of the East Asian crisis on the employment of women and men: the Philippine case. *World Development* 28(7): 1285-1306; CORNER, Lorraine (2009): *The differential impact on women, men and children of fiscal responses to the global economic crisis*. Bangkok, UNICEF EAPRO; KARAMESSINI, Maria - RUBERY, Jill (eds.) (2013): *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. New York, Routledge.

79 SAINSBURY, Diane: *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.; SAINSBURY, Diane: *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford, Oxford University Press, 1999.; HOOK, Jennifer L.: Care in context: Men's unpaid work in 20 countries, 1965-2003. *American Sociological Review*, 2006. 71: 639-60; HOOK, Jennifer L.: Gender inequality in the welfare state: sex segregation in housework, 1965-2003. *American Journal of Sociology*, 2010, 115(5):1480-523.

80 MCMANUS, Ian P. - KUSHI, Sidita: Gendered Costs of Austerity: The Effects of the Great Recession and Government Policies on Employment across the OECD. *International Labour Review*. Accepted Author Manuscript. 2017. doi:10.1111/ilr.12059.

közzszolgálati szerepek változásával párhuzamosan – a női szerepek is átalakulóban vannak, amely tény a családok számára folyamatos kihívásokat jelent.

5.3. A közzszolgálati szerepeket befolyásoló egyéb tendenciák

A közzszolgálati szerepek változására számos tényező gyakorol hatást – ugyanakkor fordítva, a közzszolgálati szerepek változása is új összefüggéseket indukál – amelyek köréből a következőkben még néhány fontosnak ítélt – további kutatás tárgyát képező – kontextust villantunk fel.

5.3.1. A közzszektor foglalkoztatási státuszainak oldására irányuló igények

Az állami feladatok bővülésére, a közzszektor kiadásainak növekedésére reagált a múlt század harmadik negyedében az új közzzmenedzsmment. A közzszolgálat tekintetében – éppúgy, mint általában az állam, a közzszektor, azon belül a közzzigazgatás egyéb elemeire vonatkozóan – hasonlóak voltak az irányzat javaslatái. Szinte minden áron a hatékonyságra, eredményességre, a költségek visszafogására való törekvést, és az ezek érdekében megvalósítandó intézkedéseket szorgalmazta. Ennek egyik – vélt vagy valós – eszköze, a közzszolgák komparatív előnyeinek, kiváltságainak megszüntetése, elsősorban az alkalmazottakat megillető, kiváltságosnak tekinthető jogoknak a korlátozása, jogviszonyuknak a munkaerőpiacon foglalkoztatott egyéb munkavállalói kategóriák jogállásához közelítése. Mindennek eszközei és módszerei a jogi szabályozás megváltoztatásán alapul(hat)tak; hiszen a hagyományos karriermodellben a közzszektor alkalmazottainak foglalkoztatási viszonyait a jog (a kontinentális európai rendszerekben a közzzjog) szabályozta. A New Public Management hatására indult meg a közzzjogi foglalkoztatás magánjogiasítása, a közzszolgálat 'privatizációja'. Egyes országokban a zárt karrierrendszereket nyílt, pozíciórendszerekké alakították át, illetve a kollektív szerződéseken alapuló alkalmazások is egyre nagyobb mértékben kezdtek terjedni a hagyományos, kinevezésen alapuló közzztisztviselői foglalkoztatás helyett.⁸¹ Magyarországon a 2006-2010 közötti időszakra volt elsősorban jellemző az új közzzmenedzsmment ideológia hatása. A személyi állományra vonatkozó szabályozás és -gyakorlat

81 Lásd például: BALÁZS István: Nemzetközi tendenciák a közzszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közzzigazgatás*, 2009/3, 6-12.; BALÁZS István: *A közzzigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban*. In: SZAMEL-BALÁZS-GAJDUSCHEK-KOI (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közzzigazgatása*. Budapest, Compex Kiadó, 2011. 83-96.; BOSSAERT, Danielle: *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants. From life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg. European Institute of Public Administration, 2005.

azonban nem volt konzekvens; így míg jelentős mértékű létszámleépítések zajlottak, a humán erőforrás gazdálkodási hatáskörök Magyarországon addig soha nem látott mértékű központosítást éltek meg. De hasonló a helyzet – a látszólagos konzekvencia hiányát tekintve – a 2010 utáni közszolgálati személyzeti politikában is. Amellett, hogy a kormányzati kommunikáció a neo-weberi irányvonal követését hirdette meg a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokban, addig azt megelőzően az 1992 óta egységes köztisztviselői kart két jogállásra felosztó, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényben (valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben) a jogalkotó bevezette a kormánytisztviselői, valamint, a köztisztviselői jogviszony indokolás nélküli megszüntetésének lehetőségét; ami a közszolgálati szabályozást tekintve példa nélküli a nemzetközi gyakorlatban. A konzekvencia hiánya azonban valóban látszólagos, hiszen az indokolás nélküli felmentés jogintézménye bevezetésének indokolása szerint az új szabályozás „lehetőséget nyújt[ott] a minőségi szakemberegység kialakítására és a köz szolgálatában végzett munka színvonalának emelésére”. Az Alkotmánybíróság a rendelkezést azonban a 8/2011. (II.18.) számú határozatában alkotmányellenesnek mondta ki; jóllehet, a hatályon kívül helyezés időpontját úgy állapította meg, hogy a közigazgatási szerveknek még jócskán maradt idejük megválni a leépítésre ítélt kormány- és köztisztviselőktől.^{82, 83} Mindezek után az új szabályozás a bizalomvesztés alapján történő jogviszony megszüntetés lehetőségét vezette be; amely intézmény jogszabályi meghatározása erős kételyeket alapoz meg egy olyan közigazgatásban, ahol a szakmai vezetők személye – a már korábban részletezett zsákmanórendszeri hatások következtében is – könnyen változhat.^{84,85}

82 RIXER Ádám a közigazgatás-egyszerűsítés kapcsán, a jog- és az intézményrendszer túlzott ütemű és mértékű egyszerűsítésének veszélyeit is felveti – az indokolás nélküli felmentést példaként állítva –, amennyiben a törekvések garanciális alkotmányossági rendelkezéseket sértenek: RIXER Ádám: Egyszerűsítés a közigazgatásban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

83 Lásd még: HORVÁTH Attila: „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. *Pro Publico Bono Online*, 2011.; LINDER (2013) i.m. 197-216.

84 A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), valamint az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.), amelynek háttérjogszabálya a Kttv.

85 A jogi szabályozás így szól: Kttv 66. § (1) Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.

66. § (2) A bizalomvesztés indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet.

76. § (2) A kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek

A bizalomvesztés intézményére a fejlett országok civil közszolgálatában szintén nem találtunk példát.

Amellett, hogy a szabályozást sokhelyütt oldották, az Európai Unió számos tagállamában továbbra is a közjogi alkalmazás a meghatározó (amely a pályabiztonságot is implikálja). Emellett a közigazgatás (főleg a területi és a helyi szinteken) alkalmaz vegyes – közjogi és magánjogi elemeket is tartalmazó – megoldásokat, illetve a foglalkoztatottak körében találunk olyan kategóriákat is, amelyeknek szerződése nem sokban tér el a munkaerőpiac egyéb területein dolgozók jogállásától.⁸⁶ Ugyanakkor amellett, hogy a nyílt rendszerre áttért közszolgálatok közelítették a közszféra és a magánszféra foglalkoztatási szabályait, mégis, a közszolgálat hagyományos szerepei ellátására való alkalmasság megőrzése érdekében, továbbra is sajátos állami alkalmazást biztosítanak a foglalkoztatottak jelentős része számára. A tendenciákra az a jellemző, hogy az országok zömében nem történik egységes, konzekvensen építkező elhatárolás. Az ellátandó közfeladat jellegéből, a közhatalom gyakorlás létéből nem következtethetünk egyértelműen az alkalmazottak jogállására; sem a közigazgatás szintjei, sem az államigazgatási vagy önkormányzati (esetleg paraadminisztratív) jogállás, sem a szervek jellege nem határozza meg minden esetben egyértelműen azt, hogy a közszolgálati szerepekben milyen státuszú foglalkoztatottakkal találkozhatunk. Még egy-egy szerven belül, azonos feladatokra is alkalmaznak különböző jogállású; határozatlan vagy határozott időre kinevezett köztisztviselőt, gyengébb pályabiztonságot élvező köz alkalmazottját vagy munkavállalót különböző típusú szerződésekkel. Az egyértelműen beazonosítható tendencia az, hogy a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők aránya mérséklődik. A 12. táblázatban az ellátandó közfeladat jellege és a közigazgatási (közszektorbeli) szintek szerint, 27 EU-tagállam vonatkozásában láthatjuk, miként térnek el a különböző közszolgálati kategóriák jogállásai.

iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmet és lényeglátó feladatvégzést.

86 Demmke, Christoph – Moilanen, Timo: *The future of public employment in central public administration Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Maastricht/Berlin/Helsinki, European Institute of Public Administration, 2011.

12. számú táblázat: Állami alkalmazottak jogviszonytípusai egyes EU-tagállamokban

A köz foglalkoztatásában állók jogviszony-típusai egyes európai uniós tagállamokban			
Közfeladat-ellátás szektorai, közigazgatási szintek	Központi köztisztviselői karral azonos szabályozás	Sajátos köztisztviselői jellegű szabályozás	Nem a köztisztviselői kar részei (egy része lehet magánjogi szabályozás alatt is)
központi kormányzat	27	0	0
ügynökségek	22	0	5
rendészeti szervek	11	12	4
tűzoltóság (külön)	20	3	4
közoktatás	5	8	14
felsőoktatás	5	7	15
kórházak	5	7	15
területi közigazgatás	14	9	4
vízügyi szektor	6		17
materiális közszolgáltatások	4		23

Saját szerkesztés⁸⁷

5.3.2. Közszolgálati szerepek a különböző kormányzati szinteken

A közszolgálat által betöltött szerepekhez kapcsolódik az a jelenség, amely szerint az utóbbi évtizedekben a közszektor központi kormányzat alatti szintjeinek szerepe egyre erősödik a közfeladat-ellátásban; és ennek egyenes következményeként, a közfoglalkoztatásban. Ezek a szintek a helyi önkormányzatok települési és területi (például megyei és regionális) szintjei, illetve a szövetségi államokban a tagállami szintek.⁸⁸ E decentralizációs folyamatok a jogi szabályozásban és a gyakorlatban egyaránt előidézik a közszolgálat tagolásának további erősödését is.

A közszféra megváltozott összetétele hatást gyakorol a különböző kormányzati szintek közötti feladaelosztás, és a személyi állományi jellemzők tekintetében is. A közszektor tevékenysége körében nőtt a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatok és az ezek ellátására foglalkoztatottak köre, amely közszolgáltatások iránti igények zömében a helyi közösségekhez, a polgárokhöz közeli szinteken

87 Forrás: Internetes információk, valamint DEMMKE, Christoph (2005) i.m. és DEMMKE - MOILANEN (2010) i.m. alapján.

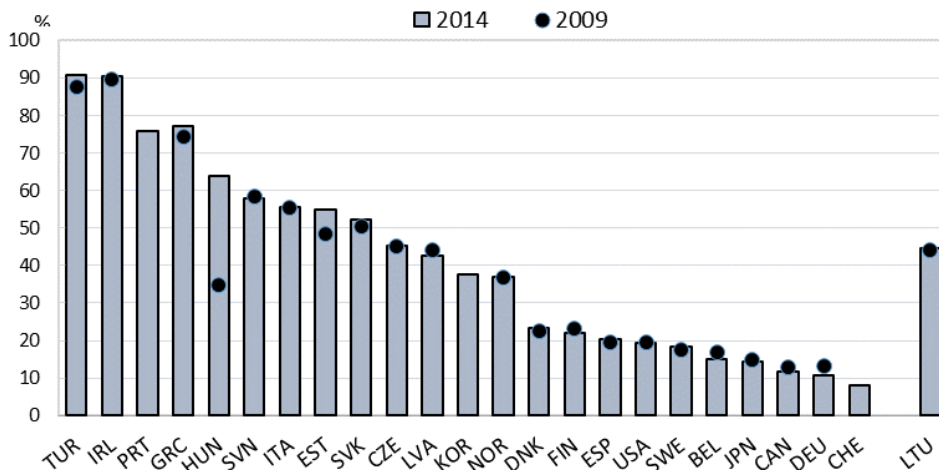
88 A magyar terminológia szerinti dekoncentrált szervek nem tartoznak ebbe a kategóriába; a dekoncentrált szervek és személyi állományuk a központi kormányzat részét képezik.

jelentkeznek. Ennek hatására a fejlett világ nagy részében – így az Európai Unió és az OECD tagállamainak elsöprő többségében – a decentralizációs folyamatok erősödése jellemzi az utóbbi évtizedeket. Mindennek természetesen vejejárója a központi kormányzati létszamarány csökkenése a központiál alacsonyabb szintekhez viszonyítottan. A decentralizáció azt feltételezi, hogy a központi kormányzat több/nagyobb hatásköröket telepít a lentebbi szintekre, amelynek célja és előnye, hogy nagyobb mértékben válik lehetségessé a helyi igényekhez való alkalmazkodás, a sajátosságok figyelembe vétele. Ezzel párhuzamosan azonban a különböző területi egységek közötti egyenlőtlen szolgáltatásnyújtás és esetlegesen az esélyegyenlőség csorbulásának veszélye is megnő.

2014-ben a legtöbb államban több alkalmazottat foglalkoztattak a decentralizált szinteken, mint a központi kormányzatban. A föderatív államokban körülbelül az alkalmazottak egyharmadának a központi kormányzat a munkaadója; ez azt jelenti, hogy itt magasabb mértékű a decentralizáció, hiszen a tagállami szintet is ide soroljuk. Sokkalta nagyobb a szórás az unitárius államokban; így például Japánban és Svédországban a 20%-ot sem éri el a központi alkalmazottak aránya, míg az ellenpont Törökország és Írország, 90% körüli arányban.

A következő ábrák e tendenciákat mutatják be az OECD-államok relációjában.

5. számú ábra: A központi szinten alkalmazott kormányzati alkalmazottak aránya 2009 – 2014.⁸⁹



Forrás: ILO⁹⁰

89 OECD: *General government employment across levels of government*. In: OECD (2017) i.m.

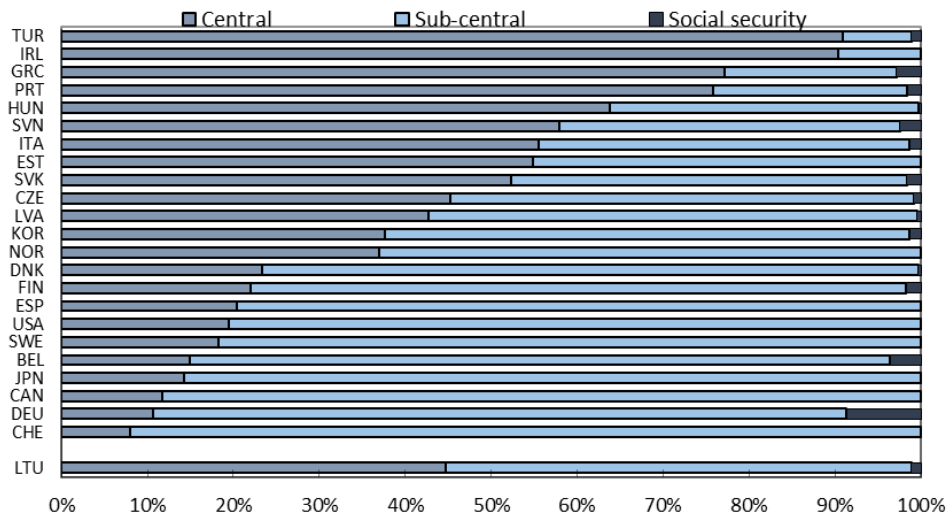
90 Public Employment by Sectors and Sub-sectors of National Accounts (Közfoglalkoztatás /állami foglalkoztatás/ szektoronként és alszektoronként a nemzeti számlák alapján).

Az adatok azt mutatják, hogy a két felmérés – 2009 és 2014 – közti időszakban a központi és a decentralizált szintek szervei által foglalkoztatottak arányában, így feltehetőleg a szintek által ellátott közfeladatok megoszlásában, a legtöbb országban alig történt változás.⁹¹ Kivételt képeznek ez alól a magyar adatok. Míg nálunk 2012 előtt a helyi szintű közszolgáltatások jelentős hányadát képező humán közszolgáltatások, mint a közoktatás és az egészségügyi ellátás jelentős része az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok körébe tartoztak, addig ettől az évtől kezdődően erőteljes centralizáció kezdődött meg ezeken a területeken. A szakellátást biztosító egészségügyi intézmények, valamint az iskolák fenntartása, majd később működtetése is átkerült központi kormányzati hatáskörbe. E hatáskörátrendeződés a központi kormányzati arányokat erősítette; például a tanárok tekintetében a munkáltatói jogkörök gyakorlása központi hivatal hatáskörébe került. Illetve, a közvetlen feladatellátás a decentralizált helyi önkormányzatoktól az államigazgatási hierarchia részét képező dekoncentrált szervek hatáskörébe tartozik. A kormányzati intenciók szerinti cél a hátrányosabb helyzetben lévő területeken a kiemelkedő fontosságú közszolgáltatások színvonalának emelése, és ezáltal a szolgáltatások színvonalának egységesebbé tétele országos szinten.⁹² A területi államigazgatás erősítése, a feladat- és hatáskörök átrendeződése azóta is folytatódik egy 2016-ban kiadott kormányhatározat rendelkezései alapján. A feladatok ellátását biztosító közszektorbeli létszám tekintetében az ábráról leolvasható, hogy 2009-ben a központi kormányzat alkalmazottai az összkormányzati alkalmazottak körében 34,81%-ot képviseltek, a 2014-es 63,81%-kal szemben; ami közel 30% pontos növekedést jelent a centrum javára.

91 OECD: *General government employment across levels of government*. In: OECD (2017) i.m.

92 OECD: *General government employment across levels of government*. In: OECD (2017) i.m.

6. számú ábra: Összkormányzati foglalkoztatás megoszlása kormányzati szintek szerint 2014-ben - a központi szint, a decentralizált szintek, valamint a társadalombiztosítás



Forrás: Public Employment by Sectors and Sub-sectors of National Accounts

5.3.3. Az intézményi emlékezet kérdései

A feladatok ellátásáról való gondoskodás szolgálatában álló emberi erőforrásokkal gazdálkodás minden szervezetben kiemelkedő jelentőségű kérdés. A közszektor feladatellátásához szükséges intézményi folyamatossághoz kapcsolódó fogalom az 'intézményi emlékezet', amelynek léte azt feltételezi, hogy a szervezetben minden korosztály képviselteti magát, ezáltal biztosítva a tudástranzfert és az utánpótlást; egészen a nyugdíjhoz közel álló korosztálytól, fokozatos bontásban a pályakezdőkig.

Az alábbi táblázat 33 OECD-tagállam 2015-ös adataiból néhány kiemelt példát mutat be a központi kormányzatban foglalkoztatott korcsoportok arányainak megoszlásáról, kiegészítve az 55 éves és afeletti korcsoport 2010-es összehasonlító adataival.

13. számú táblázat: Korcsoportok megoszlása a központi kormányzatban

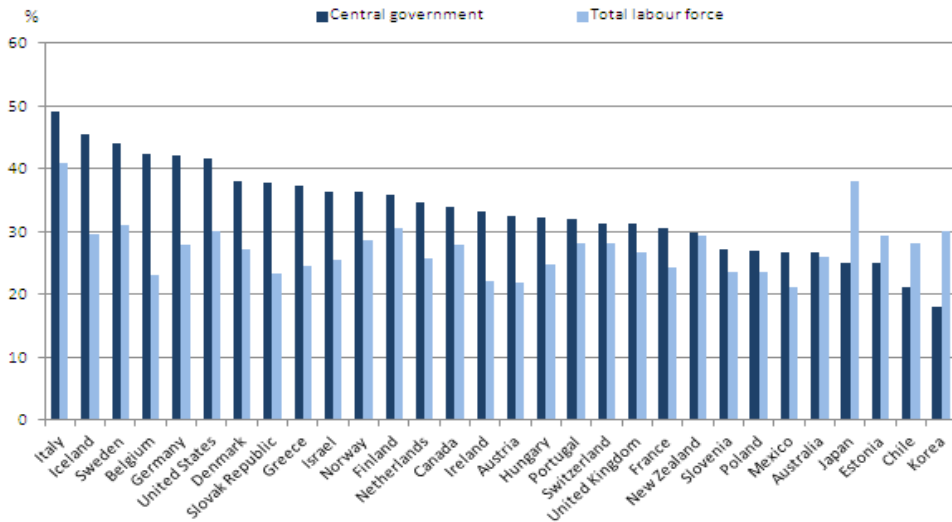
A központi kormányzatban alkalmazottak korcsoportok szerinti megoszlása %-ban 2015-ben									
ország	18-34 év	35-54 év	55 évtől		ország	18-34 év	35-54 év	55 évtől	
			2010-es év	2015-ös év				2010-es év	2015-ös év
OECD-átlag (33 ország)	0,18	0,58	0,22	0,24	Magyarország	0,31	0,56	0,18	0,13
Lengyelország	0,06	0,61	0,30	0,33	Olaszország	0,02	0,52	0,31	0,45
Izland	0,17	0,46	0,33	0,40	Norvégia	0,19	0,57	0,24	0,25
Észtország	0,27	0,50	0,31	0,23	Dánia	0,29	0,58		0,23
Franciaország	0,21	0,55	0,21	0,24	Svédország	0,22	0,54	0,28	0,24
Ausztria	0,15	0,59	n.a.	0,26	Hollandia	0,14	0,56	0,21	0,30

Saját szerkesztés: ILO-OECD-adatok alapján⁹³

Az arányokból látható, hogy a kiválasztott központi kormányzati közszolgálatok nagy részében, de a felmérésben részt vevő 33 OECD-államban általában is, az idősödő állami alkalmazottak utánpótlása kihívást jelent. Az alapkérdés a feladatellátás folyamatosságának biztosítása, amelynek feltétele, hogy legyen kinek továbbadni a megszerzett tudást, tapasztalatot; ez a tudástranzfer, az intézményi emlékezet alapja.

93 OECD: *Ageing Central Workforce*. In: OECD (2017) i.m.

7. számú ábra: 50 éves és annál idősebb alkalmazottak aránya a központi kormányzatban és az összefoglalkoztatottak körében



Forrás: ILO-OECD⁹⁴

Mint a 13. számú táblázat és a 7. számú ábra adataiból kiolvasható, Magyarország ebben a tekintetben is sajátos helyzetet alakított ki. Chile után (32%) nálunk a legmagasabb a fiatalok, a 18-34 év közöttiek aránya a központi kormányzatban (31%). Ez nagyon örvendetes abból a szempontból, hogy a fiatal, tetterős korosztály számára távlatokat nyit a kormányzat (amelyet különböző programokkal elő is segít). Ugyanakkor másik oldalon felvetődik a kérdés; hogy van-e, lesz-e kitől tanulniuk a fiataloknak és folyamatosságában tudják-e továbbvinni az intézményi emlékezetet (abban az esetben természetesen, ha a döntéshozók értékrendje és szándéka szerint ez pozitívumot képvisel). A 2010-es adatok szerint Magyarország az 55 éves és annál idősebb korosztály tekintetében 4% ponttal helyezkedett el az OECD-átlag alatt (OECD: 22 – Magyarország: 18%). 2015-re azonban a 33 ország köréből Korea után (12%) az utolsó előtti helyre léptünk a 13% ponttal; ami azt jelenti, hogy a mi közszolgálatunkban majdnem a legmagasabb a legfiatalabbak aránya és majdnem a legalacsonyabb a legidősebb korosztály aránya.

Hazai közszolgálati adatokhoz nehéz hozzáférni. Egyértelmű azonban, hogy a 2010-es kormányváltást követően nagy mértékben megnőtt a fiatal generáció aránya – legfőképpen – a központi közigazgatásban. További alapvető

94 OECD: *Ageing Central Workforce*. In: OECD (2017) i.m.

kérdés azonban, hogy e fiatalok mely munkakörökben jelennek meg. Ez a munkakör jellegére is értendő; hiszen például jogalkotási területen elsősorban többségben alkalmaznak fiatalokat, akiknek nem sok lehetőségük adódik az idősebb, tapasztaltabb kollégáktól megtanulni az ehhez a szakmához/hivatáshoz szükséges elementáris jelentőségű szakértelmet. Másik dimenziója a munkakörnek a vezetői munkakör.⁹⁵ Ebben a tekintetben hasonló a helyzet; a fiatalok aránya nagy mértékben megnövekedett a vezetői (beleértve a felsővezetői) pozíciókban is. A jelenség és az ennek kapcsán felmerülő dilemmák sokdimenziósak, akár szakpolitikai, akár humánerőforrás gazdálkodási, akár közszolgálati etikai, presztízsbeli, és nem utolsósorban a motivációt, elhivatottságot, továbbá, az illetményeket érintő szempontok alapján is.

A közszolgálat által betöltött szerepek szempontjából egyik alapvető kérdés a korcsoportok képviselőinek a foglalkoztatási hierarchiában elfoglalt helyéhez, valamint, az általuk betöltött munkakörökhöz kapcsolódik; nemzetközi viszonylatban rendelkezünk adatokkal, amelyekből néhány összefüggést emelünk ki:

A tipikus az OECD-országokban az, hogy az 55 évesek, illetve ennél idősebbek nagyobb arányban töltenek be felsővezetői, mint egyéb pozíciókat. A felsővezetők 60%-a Görögországban, 67%-a Olaszországban, 66%-a Hollandiában, 63%-a Finnországban 60%-a Belgiumban ebbe a korcsoportba tartozik.⁹⁶ 50-60% közötti a felsővezetők közötti arányuk 2 országban, 40-50% közötti 7 országban, 30-40% közötti 6 országban, 20-30% közötti 6 országban, 10-20% közötti, illetve 0-10% közötti 1-1 országban (míg 4 országból nem áll rendelkezésre adat; így Magyarországról sem). Az adatokat elemezve fontos hozzátennünk, hogy azokban az országokban, ahol alacsonyabb a felsővezetők körében ezen idősebb, tapasztaltabb korosztály aránya, ott ők általánosan a közszolgák körében is csekély hányadot képviselnek. Az okok vizsgálata azonban további kutatást igényel.

6. Összegzés

Az írás a közszolgálat által betöltött szerepeket és azok változásait elemzi, kiemelve néhány olyan aspektust, amelyeket a modern közszolgálati szerepek betöltésének igénye indukál, és fordítva, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a közszolgálatra. A tanulmányban ezen szempontok és összefüggések elemzése érdekében jelentős mértékben támaszkodik a nemzetközi összehasonlító, empirikus (elsősorban ILO, OECD, EU), illetve saját gyűjtésű adatokra.

95 Az új szabályozás nem vezetői megbízást, hanem vezetői munkakört definiál.

96 OECD: *Ageing central government workforce*. In: OECD (2017) i.m.

A közzszolgálat által betöltött szerepek az évszázadok során folyamatosan alakultak. A polgári korszak kezdetétől, a modern állam kialakulásától kezdődően, amely egyben a modern közigazgatás létrejöttét is jelentette, a közzszolgálat az átalakult és kibővült állami funkciók által determinált feladatokat hivatott végrehajtani. Ezek a köz érdekében, a közcélok szolgálatában álló közfeladatok. Az állam és a közigazgatás kialakulása folyamatának szükségszerű velejárójaként a közigazgatás és egyben az állam működtetése a történelem során – a bizonyos korszakokban megjelenő kisiklásoktól eltekintve – olyan személyi állományt igényelt, amely a feladatok ellátásához igazodó képességekkel rendelkezik.

A közzszolgálat-felfogást elsősorban az állam szerepéről vallott felfogás határozza meg. A polgári állam gazdasági teljesítőképességének növekedése hosszú időtávokat tekintve a közzszolgálat számára folyamatos feladat-bővülést indukált. A XX. század második felére a jóléti állam létrejöttével a közzszolgálat szerepe rendkívüli módon – úgy mennyiségében, mint minőségében – megnövekedett. Majd a század utolsó harmadára az állam visszavonulására tett kísérletek mentén a közzszolgálat hagyományos szerepe is megkérdőjeleződött. A millenium táján azonban az állami szerepvállalás fontosságának újragondolása a közzszolgálati szerepekről vallott felfogásokban is kezdett visszatérni a hagyományos útra; természetesen oly módon, hogy az eltelt évtizedek modernizációs kísérletei nem múltak el nyom nélkül. Így módosult a max weberi ideáltipikus bürokrácia-elmélet úgynevezett neo-weberi felfogássá.

A modern közzszolgálatban jelenlévő főbb tendenciák köréből a tanulmány néhány alapvető jelenséget tárgyal nemzetközi összehasonlító aspektusból, a magyar megoldásokkal történő összevetésben.

Az egyik jelenség a nők magas aránya, szerepe, jelentősége a közzszolgálatban; amelyet meghatározó mértékben a feladatok jellegének átalakulása idézett elő. Az összkormányzati alkalmazottak tekintetében a nemek megoszlását illetően a magyar adatok közelítik az OECD-átlagot. A kapcsolódó problémák köréből – bár a nemzetközi felmérésekből ebben a tekintetben hiányoznak a magyar adatok – kiemelhető a nők alulreprzentáltsága a vezetői, felsővezetői posztokon.

Az úgynevezett atipikus foglalkoztatási formák köréből a nők foglalkoztatásához köthető alapvető jelentőségű kérdés a részmunkaidős alkalmazás. A összehasonlító adatok alapján úgy tűnik, hogy a magyar szabályozás és gyakorlat egyelőre nem illeszkedik a nemzetközi trendekbe.

A közzszektor foglalkoztatási státuszainak oldására irányuló törekvéseket vizsgálva egyértelmű, hogy számos fejlett ország továbbra is fenntartja zárt, karrierrendszerű közzszolgálatát, míg mások a magánszféra megoldásaitól lényegesen nem különböző pozíciórendszereket működtetnek. Mindkét

esetben jellemző azonban, hogy a közszolgák általában továbbra is nagyfokú pályabiztonságot élveznek. Másként működik ez a kisiklásnak minősülő, zsákmányrendszeri elemekkel (is) jellemzett közszolgálatokban; az effajta megoldások napjainkban egyre inkább kezdenek visszaszivárogni a rendszertváltó volt közép-kelet-európai országok közszektoraiba.

Ismét újabb jelenség a közszolgálat decentralizációs folyamatainak erősödése; amely a központi kormányzatinál lentebbi szintekhez (pld. regionális, megyei, települési) történő hatáskörtelepítést jelenti az országok zömében. A magyar megoldás ezzel ellentétes; mind a 2010 előtti központosított humánerőforrás gazdálkodási hatáskörtelepítés miatt, mind a 2010 utáni általános központosítási megoldások okán.

Végül, a tanulmány az úgynevezett intézményi emlékezet, humánerőforrás gazdálkodási szakkifejezéssel, a tudástranszfer megvalósulásának lehetőségét vizsgálja. A nemzetközi gyakorlat nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a közszféra személyi állománya – a lehetőségekhez képest – egészséges korfával rendelkezzen; minden korcsoport betöltse szerepét a szervezet- és intézményrendszer megfelelő posztjain. A (hiányos) adatokból az derül ki, hogy Magyarországon a központi kormányzatban (ez a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szerveket jelenti központi-, közép- és helyi szinteken) az utóbbi években nálunk lett az egyik legalacsonyabb az 55 év felettek aránya (hátról a második helyen állunk 33 három ország közül), illetve az egyik legmagasabb (előlről a második helyen állunk) a 18-34 év közötti fiatalok aránya. Az adatok abban az esetben szolgálnának kifejezetten érdekes hozzáadott értékkel, ha össze tudnánk vetni azokat a betöltött pozíciók/ munkakörök (különösen a vezetői munkakörök) megoszlásával. Azonban erre vonatkozóan nem rendelkezünk hozzáférhető adatokkal.