

KÖZSZOLGÁLATI REFORMTRENDEK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ OECD TAGÁLLAMAIBAN¹

A KÖZIGAZGATÁSSAL SZEMBENI ÚJ KIHÍVÁSOK
– A KÖZSZOLGÁKTÓL ELVÁRT ÚJ KÉSZSÉGEK?

LINDER VIKTÓRIA

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

„Miközben némely lelkesek netán úgy vélik, hogy a PPP, a lean-, illetve a teljesítménymenedzsment jelentik a megoldást a közigazgatás problémáira csaknem bárhol a világon, azt valószínűleg mégsem feltételezi senki, hogy Svájcnak ugyanolyan módon kell szembenéznie az emelkedő tengerszinttel, mint Hollandiának, vagy, hogy Svédország demográfiai problémái azonosak a palesztinokéival.”²

1. Reform – fogalom és konvergencia

A közigazgatás szünet nélkül változik. „Nincs a világon olyan állam, ahol valamilyen mérvű közigazgatási változtatásokkal ne próbálkoznának.”³ A közigazgatásra számos vonatkozásban úgy tekinthetünk, mint a társadalmi értékek és preferenciák kifejezésére hivatott eszközre. Míg ezek közül az értékek közül némelyek állandóak, addig mások fejlődésben vannak. Időről időre az értékek meghatározott összessége nyer elsőbbséget, ezáltal fejlődésre készítette az állami szerepeket és ezzel szoros összefüggésben a közigazgatás gyakorlatát. Az utóbbi évtizedeket a mélyreható átalakulások jellemezték, amelyeknek közigazgatásaink egyfajta visszatükröződései.⁴

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

2 POLLITT, Christopher: Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. Cocops (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future Project) Report Work Package 8. 2014. 7. [a továbbiakban: Pollitt (2014)]

3 LŐRINCZ Lajos: Közigazgatási reformok. Mítosz és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 2007/8, 3-10.

4 BOURGON, Jocelyne: Un gouvernement flexible, responsable et respecté Vers une

A közszolgálat a közigazgatás egyik meghatározó komponense. A világ országaiban az állam, a közszektor és azon belül a közigazgatás a fő foglalkoztató, és mint ilyen, döntő hatást gyakorol a magánszektor alkalmazási viszonyaira is. Egy jogi szempontból jól kialakított és jól is menedzselt közszolgálati rendszer a közigazgatás minden területén hozzájárul a professzionalizmus, a fenntarthatóság, a szolgáltatások megfelelő színvonala kialakításához; ez pedig a polgárok számára magasabb szinten biztosítandó közszolgáltatások záloga.⁵ A közszektor reformjának igényét senki nem vitatja; hiszen mindenki a modernizációtól reméli, hogy az hatékonyabb, hatásosabb és átláthatóbb lesz; épp ezért minden reformprojektet annak érdekében alakítanak ki, hogy elérjék ezeket a célkitűzéseket.⁶ Ziller szerint az európai közigazgatások valódi vagy hamis változásairól egyszerűbb „könnyed csevejt” folytatni, mint elemzéseiket elvégezni. Az „ál”változások gondolata valószínűleg a közigazgatási reformokról szóló viták divatossá vált módjára, valamint a régi és az új közigazgatás⁷ elhamarkodott szembeállítására történő vehemens reagálás artikulációjaként született meg. A közigazgatások korszerűsítése pedig épp oly módon szükséges, mint a vállalatoké, vagy bármely más, rendületlenül változó környezetben működő szervezeté; teljes átalakításuk lehet szükséges, de az is lehetséges, hogy nem az.⁸ Lőrincz Lajos 2007-ben írt arról, hogy napjainkban olyan kisebb léptékű változtatásokra is gyakran használatos a „reform” kifejezés, amikor a tartalom jellege, kiterjedése nem indokolja azt. Hivatkozva a nemzetközi szakirodalomban többé-kevésbé elfogadott tételre – köztük konkrétan Ziller⁹ megállapításaira –, állítja, hogy a valódi reformok általában négy jelentős kritériumnak felelnek meg. Így a/ a reformok megvalósításához az alkotmány módosítása szükséges; b/ a reform globális változtatás a közigazgatás jellegén, annak minden szintjén és területén; c/ a valódi reformnak kidolgozott, végiggondolt, és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepción

„nouvelle” théorie de l’administration publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/1 (Vol. 73) 1-23.; Lásd még: RIXER Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. 14-32. és JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress, 2011.

5 EUROPEAN UNION – OECD – SIGMA (2014): *The Principles of Public Administration*. 1-52 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> (2017. 12. 28.)

6 DEMMKE, Christoph: *European Civil Services between Tradition and Reform*. The Netherlands, European Institute of Public Administration, 1-15.

7 A régi közigazgatás, mint a hagyományos weberi, az új pedig, mint az új közmenedzsment törekvéseit megvalósító berendezkedés.

8 ZILLER, Jacques: Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. *Revue française d’administration publique*, 2003/1 (no.105-106), 67-79.

9 ZILLER i. m. 67-79.

kell nyugodnia; d/ és a valós reformnak realizálódnia is kell, ami „az életbe átültetett elméleti koncepció” megvalósulását jelenti.¹⁰

Amiként az egyes államok és (a legkülönbélebb szempontok alapján kategorizált) államcsoportok közigazgatásainak működése, szervezetrendszere és személyi állománya tekintetében differenciálunk, olyanként egyben a fellelhető közös megoldások keresését, egymásra gyakorolt hatásaikat, a közigazgatási konvergencia folyamatait is vizsgáljuk. E konvergencia hatások azok, amelyek egy-egy közigazgatási és közszolgálati modellen belül közös megoldások alkalmazásához vezet(het)nek a közigazgatás által betöltendő funkciók és ellátandó feladatok jellege, összetétele, kiterjedése, a megoldások mikéntje, és a mindezek véghezvitelére hivatott emberi erőforrások foglalkoztatásának vonatkozásait tekintve. A globalizáció, a különböző nemzetközi együttműködések, tömörülések, szervezetek jelenléte, a jobb megoldások keresése, a mintakövetés pedig ahhoz járul hozzá, hogy a korábban eltérő modellek – amelyek részben a konvergencia-hatásoknak köszönhetően formálódtak egykoron modellekké – szintén egymás megoldásaiból szemezgessenek, lessenek el olyan módszereket, eszközöket, megoldásokat, mintákat, amelyek valójában a modellalkotás hagyományos létjogosultságának határait feszegetik. A közigazgatások, a közszolgálatok és a modernizációs folyamatok konvergenciájának szerepét a közigazgatás átalakulásában a nemzetközi szakirodalom széles körben tárgyalja; megegyezés talán csak abban van, hogy nincs egységesen elfogadott álláspont sem létét, sem tartalmát, sem kiterjedését/hatókörét illetően. Ezt támasztja alá Christopher Pollitt véleménye, amely szerint az adminisztratív konvergencia fogalmának nincs egyértelmű, egységes jelentése; a kiindulási minimum az, hogy a konvergencia egy közös modellt illetően a közigazgatások közötti különbségek és eltérések csökkenését foglalja magába.¹¹ Olsen szerint a konvergencia folyamatában a különbözőféle közigazgatások ugyanazt az utat járják be, mégpedig oly módon, hogy ezáltal nagyobb mértékű homogenitást és koherenciát hoznak létre a korábbiakban eltérő adminisztrációk között.¹²

10 LŐRINCZ i. m. 3-10.

11 POLLITT, Christopher: Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, 2001, 3 (4), 471-492. [a továbbiakban: POLLITT (2001a)]

POLLITT, Christopher: Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 2001, 79 (4), 933-947. [a továbbiakban: POLLITT (2001b)]

12 OLSEN, Johan P.: Europeanization – a fashionable term, but is it useful? The Many Faces of Europeanization. *Arena Working Papers*. WP 01/2 2002. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers/2002/papers/wp02_2.htm2007. 05.06. [a továbbiakban: OLSEN (2002)], OLSEN, Johan P.: European Administrative Convergence? Towards

Pollitt nézete szerint egyébként a közigazgatási reform konvergencia globális jelenség, míg Olsen szerint inkább európai uniós hatókörű.

A (többek között) Ziller és Lőrincz által tárgyalt reformfogalomhoz is kapcsolható Pollitt osztályozása, amellyel a reformok konvergenciája tekintetében „vág rendet”. Míg Ziller és Lőrincz a reform-kifejezés „elnyeréséhez” elengedhetetlen négy elemet nevesíti, amellyel a reformok köréből tulajdonképpen ki is zárhatók azok a – Lőrincz definíciója szerint – változtatások, amelyek nem átfogó, mélyreható és a valóságban is megvalósult lépéseket idéznek elő a kormányzati intézkedések következtében, addig Pollitt osztályozása ezzel szemben tulajdonképpen a reformok egymásra hatásának mélységét, illetve a minták másolása megvalósulásának szintjeit kategorizálja. A reformok konvergenciája tekintetében Pollitt – a realizációhoz vezető úton – négy lépcsőfokot különít el:¹³ Az első a *diszkurzív konvergencia*, amely akkor – előfordulását tekintve a leggyakrabban – jelenik meg, amikor a kormányzatok a másutt jól bevált modernizációs minták követését, adaptálását hirdetik meg, kommunikálják, és ez a minta a közigazgatás-tudományban, a közigazgatási szakmában – gyakran igen széles körben, nem ritkán világszerte – (akár tudományos, akár szakmabeli) diskurzus tárgyát képezi. A második szint a *döntési konvergencia*, amikor is a döntési jogosultsággal rendelkező entitás – centralizált rendszerekben tipikusan a kormány, decentralizációs megoldások esetén a hatáskörrel rendelkező szerv, illetve vezetője – döntést hoz a modernizációs lépésekről. Ez a döntés – optimális esetben – úgy születik meg, hogy párhuzamosan folyik a diszkurzív konvergencia, amely jó esetben támogató hozzájárulója a döntés előkészítésnek. Más esetben azonban a döntés megszülethet a „diskurzus” elmaradása mellett is. A *gyakorlatban megjelenő konvergencia* a harmadik szint, amely azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek hasonló módon kezdenek működni, hasonló megoldásokat valósítanak meg. A negyedik szint pedig az *eredmények konvergenciája*, amikor a konvergáló reformfolyamatok elérik az általuk kitűzött, társadalmilag hasznos célt.¹⁴ Az osztályozásból, annak tartalmából mindenképp arra következtethetünk, hogy a szintek megvalósulásának esélyei a bemutatott sorrendben valószínűsíthetőek. Továbbá arra, hogy a negyedik szint, az eredmények konvergenciája csak igen ritkán valósul meg a valóságban, kimutatható, társadalmilag hasznos eredményt (*outcome*) produkálva.

a European Administrative Space? *Arena Working Papers*. WP 02/26. 2002. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers/2002/papers/wp02_26.htm. Letöltés ideje: 2007. 05.13. [a továbbiakban: OLSEN (2007)]

13 POLLITT (2001a) i. m. 471-492.

14 Uo.

2. A változások eredői

A konvergencia-folyamatok azonban elsősorban nem csupán a változásokban jelentkeznek, hanem a változásokat kiváltó jelenségek és igények azok, amelyek az egymás felé közelítő, hasonlatos megoldásokra készítetik a közigazgatásokat és közszolgálatokat.

Két-három évtizeddel ezelőtt a közigazgatásban és a közszolgálatban a reformtrendek kiváltó okai a gazdasági recesszió következtében szükségessé vált gazdasági megszorítások okán a kormányzatokkal szembeni társadalmi bizalom megrendülése, az állami szektor tekintetében a hatékonyság fokozása követelményeinek megjelenése, az adófizetők pénzéből fizetett közszolgák teljesítményére irányuló nagyobb figyelem következményeként a bürokrácia kiváltságainak és a bürokratizmus visszaszorításának, a megváltozott gazdasági-társadalmi viszonyokhoz való rugalmasabb alkalmazkodás iránti igénye voltak elsősorban azok a tényezők, amelyek következtében a zárt közszolgálati rendszerek létjogosultsága megkérdőjeleződött. A problémákra a választ az új közmenedzsment megoldásaitól remélték, illetve – a világ egyes országaiban – találták meg. A fő eszközök a strukturális reformok keretében a privatizáció, a kiszervezés, az agencifikáció és a közszolgálat hagyományos zárt rendszereinek lazítása, esetenként lebontása voltak.¹⁵

A közszolgálatban és a közszolgálati reformokban a modernizáció és konvergenciája tulajdonképpen meghatározó részben a foglalkoztatási formák megújítására, a hagyományos struktúrák oldására, és ezzel párhuzamosan az eredményességre, hatékonyságra, nagyobb teljesítményre ösztönző humánerőforrás gazdálkodási módszerek és eszközök megfelelő adaptációinak kísérleteire helyezték a hangsúlyt. Napjainkra e kérdések – globálisan vagy meghatározott hatókörben – már csekélyebb mértékben jelentkeznek a közigazgatás- és közszolgálat-korszerűsítés napirendjén, mivel a hangsúlyok – az újabb jelenségek által indukált igények feltűnésével – áthelyeződtek.¹⁶ Az

15 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, 1-61. [a továbbiakban: GAJDUSCHEK – LINDER (2007)]

16 HAMMERSCHMID, Gerhard – VAN DE WALLE, Steven – ANDREWS, Rhys – BEZES, Philippe – GÖRNITZ, Anne – OPRISOR, Anca – Štimac, Vid: *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*. WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS (Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future) Research Project. 2013, 60-67.; HAMMERSCHMID, Gerhard – OPRISOR, Anca – Štimac, Vid (2013): *COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe*. Research Report. 2013, 1-71.

elmúlt évtizedekben az állam és a bürokrácia szerepének a közszolgáltatások nyújtásában való viszonylagossá váló kizárólagossága mellett számos olyan egyéb tényező és folyamat volt jelent az európai közszolgáltatásokban, amelyek jelentős hatást gyakoroltak a közszektor foglalkoztatói helyzetére és szerepére. Demmke a nagy jelentőséggel bíró és a társadalom válaszára váró események köréből európai hatókörben a következőket emeli ki: i) a születések arányának csökkenése, a várható élettartam növekedése, és ezzel párhuzamosan a társadalom öregedése; ii) az oktatás folyamatos javulása következtében a társadalom képzettségi szintjének növekedése; iii) a munkaerőpiacon a nők arányának számottevő megnövekedése; iv) elsősorban a korai nyugdíjazáshoz köthetően az idősebb korosztály munkaerőpiaci jelenlétének csökkenése; v) a bevándorlás felerősödése és a bevándorlók számának növekedése, valamint a nemzetek közötti munkaerőpiaci mobilitás jelensége.¹⁷

A 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági világválságot megelőző időszakban a közszolgáltatások, mint munkaadók a magánszektorral történő összehasonlításban viszonylagosan hátrányos helyzetben voltak; ez a mindennapokban akként jelent meg, hogy a jó minőségűvel rendelkező képzett és versenyképes munkaerő a közszektorral szemben a magánszektorban részesítette előnyben. Ez a jelenség számos tényezőnek volt betudható. Ezek köréből a legszámottevőbbek: az üzleti szektor magasabb béreket, presztízst és előrehaladási lehetőségeket kínált. Egy, az Európai Közigazgatási Hálózat¹⁸ keretében folytatott kutatásunk során arra a meglepő következtetésre jutottunk, hogy ebben a tekintetben nem állt fenn jelentős különbség a karrier- és a pozíció rendszerű közszolgáltatások tekintetében. Ugyanakkor a közszektor előnyei körében elsősorban a magasabb szintű pályabiztonság és a humánusabb munkakörnyezet említhető pozitívumként. A világválság azonban természetesen jelentős hatást gyakorolt a közszolgáltatásra. Ez a hatás több irányból, több ponton és különböző módokon érintette a közszolgáltatási foglalkoztatást. A válság következtében előálló különböző előjelű hatások meghatározott esetekben ellentmondhattak egymásnak, máskor erősítették, de adott esetben ki is olthatták egymást. Továbbá, az államokat különféleképpen érintettség is eltérő volt.¹⁹ Ennek okai körében a közszolgáltatások eltérő jellege,

17 DEMMKE (2004) i. m. 25-50.

18 A European Public Administration Network (EUPAN) keretében az Európai Unió Tanácsa soros elnöksége megbízásából végzett kutatás.

19 GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória: *Report on the Survey on 'Mobility between the Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Financial Crisis'*. European Public Administration Network. Hungarian Presidency of the Council of the European Union. The 56th Meeting of the Directors-General Responsible for Public Administration. Gödöllő, Közigazgatási- és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 243-307. [a

az adott *állam gazdasági*, politikai stabilitása, kultúrája stb. játszhattak szerepet. A válság hatásai következtében a közszolgálat pozíciója – tulajdonképpen a közszolgálat értéke – nagymértékben felértékelődött. A pályabiztonság visszanyerte korábbi értékét; a megnövekedett munkanélküliség következtében egyre többen fordultak a – magánszférához képest még mindig biztosabb – közszolgálat felé. Ezzel párhuzamosan viszont a költségvetési megszorítások következtében sokhelyütt az állami alkalmazottak számának vagy juttatásaik arányának csökkentése vált szükségessé. Ez meghatározott országok esetében épp az említett vonzerő mérséklődéséhez vezető stratégiák megvalósítását jelentette; a karrierrendszerek lebontását, lazítását, a pályabiztonság csökkentését épp annak érdekében, hogy a közszolgálat könnyebben és gyorsabban reagálhasson a változó kihívásokra. A pozíció rendszerű országokat érintette legkevésbé a válság – részben épp az említett gyors reakcióképesség okán –, a legradikálisabb eszközökhöz azonban a közép-kelet-európai országok voltak kénytelenek folyamodni.²⁰ A közszeaktor vonzerejének „visszarendeződése” azonban – a válság utáni időszakban is maradandónak tűnik.

Az elmúlt években a közszeaktorral szembeni további kihívások jelentkeznek, úgymint a demográfiai helyzetből adódóak; a globalizáció és az európaizáció; az információs technológia térhódítása; a hagyományos állami szektor „kormányzása” és „legitimációja”.²¹ Az európai közigazgatások és közszolgálatok legjelentősebb reformterületeiként a digitalizációt, az e-közigazgatást, a különböző közszeaktorbeli szereplők együttműködésének kérdéseit, az átláthatóságot, a nyitott kormányzást említik leggyakrabban. Mindezekhez egyértelműen a „*governance-típusú*” kormányzás vagy a hálózat-alapú reform paradigmája áll közelebb,²² (semmint a hagyományos weberi típusú hierarchikus közigazgatás és bürokrácia). A felsorolt problémák és a kezelésükhöz kapcsolódó célkitűzések összessége valójában megjelenik az ENSZ 2015-ben elfogadott, 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer című dokumentumának elemei között is. A dokumentum, amelyet 193 ENSZ-tagállam vezetői fogadtak el, globális keretek között, a fejlett és fejlődő országokra vonatkozóan egységesen határozza meg azokat a célokat, amelyek megvalósításában, vagy legalábbis az elérésükre való törekvésben a tagállamok kormányzatainak és a közszeaktorban dolgozóknak

továbbiakban: GAJDUSCHEK – LINDER (2011)]

20 GAJDUSCHEK – LINDER (2011) i. m. 1-61.

21 DEMMKE (2004) i. m. 25-50.

22 HAMMERSCHMID et al. i. m. 1-67.

minden bizonnyal meghatározó szerepük van, illetve lesz.²³ A közszolgálati dolgozókkal szembeni új elvárások, igények kapcsolódnak a megfogalmazott célkitűzésekhez. Az előzőekben bemutatott kihívásokkal átfedést tartalmazó nézetek szerint a közigazgatás külső környezetében olyan „megatrendek” jelentkeznek, amelyek feltehetőleg a belátható jövőn belül globális dimenzióban fognak hatást gyakorolni a közigazgatásra. Ezek köréből i) a demográfiai változások, ii) a klímaváltozás, iii) a technológiai fejlődés, iv) a közbizalom szintje és v) a politikai környezetben történő elmozdulások kerülnek elsősorban említésre.²⁴ A pénzügyi megszorítások iránti igény továbbra is égető probléma, amelynek következtében a világ államaiban eltérő mértékben, de továbbra is napirenden szerepel a közszektor létszámának, azon belül is a bürokráciának a csökkentése, a közigazgatással és a közszolgálattal szemben támasztott követelmények és eredmények fokozott napirenden tartása. Számos országban központi kérdésként tekintenek a leépítések, az alkalmazás rugalmassá tétele és az eredményekre történő összpontosítás összefüggéseire.²⁵

A következőkben néhány kihívást emelünk ki egy-egy gondolat erejéig a felsoroltak köréből; felvillanás-szerűen érdemes megemlíteni olyan jelenségeket, amelyek a közeli jövőben valószínűsíthetően számos kapcsolódási pontot fognak felmutatni a közszolgálati humánerőforrás- igényekkel.

Egyik ilyen jelenség az európai társadalmakban az idősek arányának a növekedése. A kutatóműhely keretében publikált korábbi tanulmányban²⁶ az intézményi emlékezet, a tudástranszfer jelentősége kapcsán foglalkoztunk a közigazgatások „korfájának” nemzetközi összehasonlításával. A jelenlegi összefüggés az európai társadalmak elöregedésének jelenségét a közigazgatás jövőbeli társadalmi feladatainak végrehajtásához szükséges humánerőforrás igények tekintetében más aspektusból érinti. Az idős kor előtt álló népességet, a fiatalok számát, illetve, a születések európai átlagát tekintve a közeljövőben az európai társadalmakban az idősek arányának növekedése tovább folytatódik. Ezek a tények és jelenségek minden valószínűség szerint növelni fogják az igényt olyan, az állam által biztosítandó humán közszolgáltatások megsokszorozódó mennyiségű és formájú biztosítására, mint az egészségügyi és szociális ellátások. Ezen szolgáltatások többségét jelenleg nagy részben vagy egészben az állam

23 A keretrendszeréről lásd: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (2018. 02. 15.)

24 POLLITT (2014) i. m. 1-46.

25 HAMMERSCHMID et al. (2013).

26 LINDER Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás – megjelenés alatt.*

szervei finanszírozzák és biztosítják széles körben.²⁷ A ma már a döntéshozó szakpolitikusok és a megvalósításért felelős szakemberek által széles körben tárgyalt kérdések és problémák tekintetében a szakpolitikák előrelátó kidolgozása és a kapcsolódó feladatok majdani ellátása a közigazgatás és a közigazgatás humánerőforrásainak feladataként jelentkezik és fog jelentkezni a közeljövőben is.²⁸ Abban az esetben azonban, ha nem európai dimenzióban vizsgálódunk, a trendek egészen más előjellel jelentkeznek; de éppúgy sürgető probléma vagy probléma-forrásként. Hiszen a fejlődő világban épp hogy nem az idősök arányának növekedése jelenti a kormányzatok és a közigazgatás humánerőforrásai számára a megoldandó problémát, hanem a túlnépesedés, amely éppúgy a humán jellegű közszolgáltatási rendszerek számára jelent kihívást, és szoros összefüggésben állhat egyéb olyan, égetően kezelést igénylő jelenségekkel, mint a klímaváltozás, az éhínség, a létező vagy a jövőben megjósolhatatlanul előfordulni képes járványok, a migráció, stb.²⁹ A globális éghajlatváltozás pontos alakulása előre megjósolhatatlan, de jeleit már érezzük és a tudomány előrevetíti. Európai érintettségünk tekintetében az Európai Bizottság „Klímaváltozáshoz való alkalmazkodásról” szóló stratégiája szerint az éghajlatváltozás hatásai a klímától, a földrajzi és társadalmi-gazdasági feltételektől függően Európai Unió-szerte váltakoznak.³⁰ Olyan külső körülmények, mint például az emelkedő tengerszint, az extrém időjárási jelenségek előfordulása jelentős feladatokat rónak az állami szervekre Európa különböző részein, de kevésbé lehetünk tisztában azzal, hogy mikor kell a kapcsolódó feladatokkal szembenézni. Az erre való felkészülés a tudomány mellett a kormányzatok és a közigazgatás feladata, illetve, a változás mérséklésére tett intézkedéseknek a meghozandó közigazgatási szakpolitikai döntéseken kell(ene) alapulniuk.³¹

27 POLLITT, (2014) i. m. 1-46.

28 POLLITT, Christopher/d: Wickedness will not wait: climate change and public management research. *Public Money & Management*, 2015, 35 (3), 181-186.

29 Nem említve olyan égető problémákat, mint például a háborús konfliktusok kezelésének szükségessége és a kapcsolódó belső társadalmi, egyéb esetekben nemzetközi konfliktusok megoldására tett kísérletek, amelyek túlmutatnak a nemzeti határok között elintézhető lépéseken; regionális és/vagy globális kezelést igényelnek.

30 EUROPEAN COMMISSION (2013) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions*, Brussels, 16-04-2013, COM. (2013) 216 final (<http://ec.europa>) (2018. 03. 01.)

31 POLLITT (2014) i. m. 1-47.

3. A közszolgálat kihívásokra adott válaszai

A közigazgatás és a közszolgálat korszerűsítése összefüggő, egymástól elválaszthatatlan egységet feltételező feladat. A mai köztisztviselők a minden korábbinál összetettebb és ezáltal diverzifikáltabb igényeket támaztató társadalmakban a problémák olyan komplexitásával kénytelenek szembenézni, mint soha azelőtt. A társadalmi folyamatokkal és jelenségekkel egy időben a kormányzás eszközei és rendszerei egyre növekvő mértékben válnak digitalizálttá, nyitottá és hálózatossá. A közszolgálati dolgozóknak megfelelő kompetenciákkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy lépést tudjanak tartani mindezekkel a folyamatokkal. A mai köztisztviselővel szembeni elvárás, hogy képes legyen tényeken alapuló szakpolitikai tanácsadásra, rendelkezék az állampolgárok elkötelezésére való képességgel a hatékonyabb szolgáltatási keretek kialakítása érdekében, tudja menedzselni a közigazgatáson kívüli harmadik fél általi közszolgáltatások nyújtását és a közigazgatás szervezeti és intézményi keretein túlmutató hálózatok révén történő igazgatást. Ez a négy kompetencia-terület hozzájárul a professzionális, stratégiai és innovatív közszolgálathoz.³² A napjainkban jelentkező multidimenzionális problémák, mint a klímaváltozás, a fiatalok munkanélkülisége, az inkluzív növekedés és az, hogy elérjük az ENSZ által megjelölt 17 fenntartható fejlődési célt, új megközelítést igényelnek a korábbiakhoz képest.³³ A társadalmi és gazdasági problémákat sem megérteni, sem kezelni nem lehetséges elkülönülten. Az OECD szerint a rendszerelemzések azt mutatják, hogy az inkluzív növekedésre vonatkozó összetett kihívások olyan beavatkozásokat igényelnek, amelyek komplexek, nem pedig leegyszerűsítettek.³⁴ Mindez azt jelenti, hogy olyan köztisztviselőkre van szükség, akik rendelkeznek az egyre komplexebbé váló problémákkal való szembenézés képességével, kezelésére való alkalmasságával az egyre pluralisztikusabbá váló társadalmakban. Mégpedig azáltal, hogy olyan

32 OECD: Skills for a High Performing Civil Service. *OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD Publishing, 2017. 13-52. [a továbbiakban: OECD (2017a)]

33 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2015): *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (2018. 03. 01.)

UN (2015): *Sustainable Development Goals. 17 Goals to Transform our World*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (2018. 03. 01.)

34 OECD: *Systems Approaches to Public Sector Challenges. Working with Change*. Paris, OECD Publishing, 2017. [a továbbiakban: OECD (2017b)]; OECD: *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 2017. [a továbbiakban: OECD (2017c)]

új eszközöket alkalmaznak, amelyek a kormányzatok rendelkezésére állnak.³⁵

Kiemelkedő fontosságú komplex, ösztársadalmi szinten jelentkező – mind a közszektor személyi állományán, mind témánkon túlmutató, de feltétlen említést igénylő – kérdés, hogy az országok miként tudják összhangba hozni oktatási szakpolitikáikat a munkaerőpiaci, foglalkoztatási szakpolitikákkal. Hiszen valójában minden itt dől el. Az oktatási rendszer meghatározó szerepet játszik abban a folyamatban, amelynek révén a munkaerőpiac és annak részeként a közszektor foglalkoztatottjai képessé válnak az új környezettel, az új társadalmi jelenségekkel lépést tartani. Az oktatás munkaerőpiaci igényeknek való megfeleléségének függvénye ugyanis, hogy az oktatási rendszer olyan jövőbeli munkavállalókat bocsásson ki – vagy amennyiben a már a munkába álltak továbbképzését célzó rendszerben gondolkodunk –, képezzen tovább, akik rendelkeznek azokkal a megfelelő képességekkel, amelyek a gazdasági növekedést, a gazdasági befogadást és a társadalmi mobilitást elő tudják segíteni a nemzetgazdaság szolgálatában.³⁶ Az OECD 2012-es képességi stratégiája három egymással összefüggő szakpolitikai szintet határozott meg ennek kapcsán. Az első a (mennyiségében és minőségében is) megfelelő képességek kifejlesztését foglalja magába; míg a második a meglévő képességek aktiválását, amely a munkaerőpiacon alulreprezentált csoportok részvételét hivatott javítani; a harmadik pedig a képességek hatékony alkalmazását jelenti, mégpedig a kereslet és a kínálat, tehát a rendelkezésre álló és a szükséges képességek összeegyeztetésével.³⁷

A modern társadalom komplexitásából, az elvek, perspektívák, igények, elvárások és a rendelkezésre álló erőforrások összetettségéből adódóan is nehéz konszenzusra jutni a megfelelő irányok, stratégiák, eszközök, módszerek tekintetében. A kormányzatok számára nem egyszerű feladatot jelent megtalálni a kívánatos egyensúlyt és a közmegegyezés mikéntjét az egyén és a közösségi érdek között, éppígy, a kapcsolódási pontot a problémákkal érintett rétegek és a szakpolitikai beavatkozások módja között. „Az ilyen helyzetekben nem létezik tökéletes bizonyosság a követendő út tekintetében. A további információk gyűjtése és a tudományos elemzés ritkán eredményezik a tökéletes megoldást.”³⁸ Ehelyett gyakran javasolják, hogy a beavatkozások alkalmazkodó, nyitott és hálózatos megközelítéseken alapuljanak, olyanokon, amelyek a különböző érintetteket összehozzák. Ez a köztisztviselők képességeinek olyan jellegű készletét feltételezi, amely a köz iránti elkötelezettségen, a

35 OECD (2017a) i. m. 13-52.

36 Uo.

37 Uo.

38 OECD (2017c) i. m.

közvetítésen, a facilitáción a társ-menedzselésen és a közösségi megoldásokon alapszik.³⁹ Ez a megközelítés elvezet minket azokhoz az elgondolásokhoz, amelyek a közigazgatási és közszolgálati modernizáció kapcsán tulajdonképpen évtizedek óta napirenden vannak. A hálózatokban és a kormányzásban (governance) való gondolkodás jó néhány éve, évtizede uralta és uralja a közmenedzsment-szakirodalmat és gondolkodást. Napjainkban viszont – az előzőekkel összecsengően – mind a működő, mind a kialakulóban lévő demokráciákban konszenzus látszik kirajzolódni abban a tekintetben, hogy a jövő közszolgálati akkor lesznek képesek az újonnan és komplexen jelentkező kihívásokkal szembenézni, és azokra megoldást találni, ha nagyobb mértékben építenek a kapcsolati megközelítésekre.⁴⁰ E jelenségre utal az az elgondolás, miszerint a kormány szerepe az „evezésen és a kormányzáson” túl a tárgyalásra, a polgárok és a közösségek közötti kölcsönös érdekek, közös értékek megteremtésére helyeződött át.⁴¹ Ezek a változások kiemelkedő hangsúlyt helyeznek azokra a kapcsolatokra, amelyek a közszolgáltató hálózatok és a polgárok között épülnek ki.⁴² Ez egyes országokban valójában bevált gyakorlat, másutt a kommunikáció szintjén jelentkezik, ismét másutt nem fordítanak még a látszatra sem különösebb gondot. A londoni Közpolitikai Kutató Intézet munkatársai kutatásuk alapján úgy fogalmazzak erről, „Ha

39 Uo.

40 NEEDHAM, Catherine – MANGAN, Catherine – DICKINSON, Helen: *The 21st Century Public Service Workforce: Eight Lessons from the Literature*. Birmingham, University of Birmingham, 2013.; DICKINSON, Helen – SULLIVAN, Helen: *Imagining the 21st Century Public Service Workforce*, Melbourne, Melbourne School of Government, 2014.

41 DENHARDT, Robert B – DENHARDT, Janet Vinzant: The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000, 60 (6), 549. Denhardt és társa Osborne és Gaebler híressé vált gondolatára utal, miszerint a kormány dolga, hogy kormányozzon, ne pedig evezzen; mert aki kormányozza a hajót, annak nagyobb mértékben van lehetősége meghatározni az útirányt, mint annak, aki evez. A gondolat arra is utal, hogy a kormányok kevéssé vannak felvértezve a közszolgáltatásokhoz szükséges eszközökkel; így nem nyújtaniuk kell a közszolgáltatásokat, hanem odafigyelni arra, hogy azokat biztosítsák; amely az új közmenedzsment ideológiájába illeszkedő gondolat. OSBORN, David – GAEBLER, Ted: *Reinventing Government. The Five Strategies for Reinventing Government*. New York, Plume 1992, 32.

42 Lásd még: OECD: *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society*. Paris, OECD Publishing. 2011. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en#page83 [a továbbiakban: OECD (2011a)]; OECD: *Focus on Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris, OECD Publishing, 2009. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens_9789264048874-en [a továbbiakban: OECD (2009)].

felismerjük az emberi kapcsolatok jelentőségét, az forradalmasíthatja az állam szerepét.”⁴³

4. A jövőbeli közzolgálati alkalmazottal szembeni kompetencia-igényekről⁴⁴

Amióta – mintegy két-három évtizede – a magánszektorban régóta alkalmazott és bevált humánerőforrás gazdálkodási eszköz mintájára a kompetencia-menedzsment fokozatosan tereket hódított meg a közszektor szervezeteiben, és a kompetenciák fejlesztését célzó terület ma már kiemelkedő helyen szerepel a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásában, egyértelműen elfogadott tény az is, hogy az alkalmazottak kompetenciái, valamint a szervezetek HR-szaktolitikáinak összehangolása és integrálása a szervezeti üzleti stratégiával, meghatározó a fenntartható működés tekintetében.⁴⁵ A stratégiai gondolkodás, az innováció, a kreativitás és az üzleti szellem, mint a siker kiemelt követelményei, legyen szó bármilyen jellegű munkáról, azt igénylik, hogy dinamikus módon új kompetenciák kerüljenek meghatározásra és (ki)fejlesztésre. Ebben az összefüggésben értelmezhető az az igény, hogy a közzszolgák számára is – munkakörük által megkövetelt – kompetenciák kerüljenek időről-időre meghatározásra, amelyek a folyamatosan változó környezet által indukált igényekhez igazodnak.⁴⁶

Az OECD 2011-es felmérésére alapulóan a közszektorban dolgozók számára nyolc olyan jövőbeli kulcskompetenciát azonosítottak, amelyekre a jövőbeli kihívások sikeres kezeléséhez van szükségük. Ezt a nyolc kulcskompetenciát négy meta-kompetencia keretében határozták meg. A jövőbeli közzszolgálati alkalmazottaktól eszerint elvárt a kreatív gondolkodás, amely kreativitást és innovációt feltételez; a rugalmasság, amely rugalmasságot és a változás

43 COOKE, Graeme – MUIR, Rick: *The Relational State. How recognising the importance of human relationships could revolutionise the role of the state.* London, Institute for Public Policy Research, 2012, 1-62.

44 A vonatkozó rész nem tekinti át sem általánosan, sem a közzszolgálat tekintetében a kompetencia-menedzsment irodalmat, nem is tér ki az egyes közzszolgálatokban alkalmazott kompetencia-modellekre; csupán a közigazgatás jövőbeli kihívásai kapcsán fogalmaz meg néhány gondolatot a köztisztviselőkkel szembeni új elvárások és a humánstratégiai összefüggéseiben.

45 HONDEGHEM, Annie – OP DE BEECK, Sophie: *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future.* Paris, OECD Publishing, 2010, 53-69.

46 VAKOLA, Maria – SÖDERQUIST, Klas Eric – PRASTACOS, Gregory P.: Competency management in support of organizational change. *International Journal of Manpower*, 2007, 28 (3-4), 260-275.

menedzselésének képességét feltételezi; az együttműködési készség, amely a határokon átnyúló együttműködésben való munkavégzést, és a kapcsolatépítést fedi le; valamint a stratégia gondolkodás, amely a jövőképet és a jövőorientáltságot feltételezi.⁴⁷ A közszeaktor innovációjának ösztönzéséről készült 2017-es OECD-felmérés három különböző, de egymást kiegészítő közszolgálati menedzsment megközelítés kontúrjait kezdte felvázolni a következők szerint.⁴⁸ A professzionális közszolgálatban alapvető jelentőséggel bír az átláthatóság és az igazságos és érdemeken alapuló menedzsment. Hiszen ezek biztosítják az integritás és a jó teljesítményre való képesség megvalósulását. A következő elem, a stratégiai szemlélet azt feltételezi, hogy a tervezés előrelátó legyen, az aktuális képességek megértéséhez álljanak rendelkezésre megfelelő adatok, valamint, hogy az emberi erőforrásokat igény szerint hatékonyan tudják átcsoportosítani a fontos, illetve az ad-hoc jelleggel szükségesnek ítélt területekre. A harmadik elem, az innovatív humánerőforrás gazdálkodás alatt azt értik, hogy kiaknázzák a közszeaktor alkalmazottainak tudáspotenciálját annak érdekében, hogy új ötletekkel járuljanak hozzá az innovatív működéshez. A felvázolt gondolatok a közszeaktor és annak humánerőforrásai tekintetében új megközelítéssel tekintenek a képességekre, kompetenciákra. A közszolgálati reformok e törekvéseknek való kialakítása érdekében egyfajta zsinórmértékként kívánnak szolgálni, amelyek – figyelemmel a kapacitásokra, képességekre –, a különböző adottságokkal rendelkező országok számára olyan megoldásokat kínálhatnak, amelyek potenciálisan segíthetik ellensúlyozni a rövid távon jelentkező kényszereket a jövőorientáltság és a fenntarthatóság érdekében. Az OECD a köztisztviselőkre, az őket menedzselő (az emberi erőforrásaikkal gazdálkodó) közszolgálati rendszerekre, valamint az őket vezető menedzserekre vonatkozó „étlapot” fogalmazott meg ajánlasként.⁴⁹

47 OECD: *Public Servants as Partners for Growth: Towards a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris, OECD Publishing, 2011. 1-99. [a továbbiakban: OECD (2011b)]

48 OECD (2017c) i. m. 1-254.

49 OECD (2017a) i. m. 53-109.

kapcsolódik. A tradicionális professzionális közszolgálatban a képességekre, kompetenciákra úgy tekintünk, mint azon szakmák alapvető építőköveire, amelyekből a közszolgálat építkezik. A legtöbb országban ezen képességek birtoklói hagyományosan a különböző szakmák, hivatások képviselői, szakemberei, akik lehetnek, például közgazdászok, jogászok, statisztikusok, politológusok, számtalan szakpolitika szakértői, kommunikációs szakemberek, és még sorolhatnánk.⁵⁰ Annak felismerése azonban, hogy a korábbiakhoz viszonyítottan nagyobb mértékű multi-diszciplinaritásra lesz szükség a társadalom és így a közigazgatással szemben támasztott jövőbeli kihívásokkal való lépéstartás érdekében, egyben arra is rávilágít, hogy a készségek, képességek, tudás terén új, a korábbiakhoz képest más összetételű kompetencia-készletekre lesz/lehet szükség. Az utóbbi időben számos OECD országban került napirendre az az elgondolás, miszerint egyre nagyobb igény mutatkozik a közszolgálat professzionális jellegének megerősítésére. Ez lényegében az arról való gondolkodást jelenti, hogyan lehetne a leghatékonyabban strukturálni a különböző specializációkat a közszolgálaton belül. A közelmúltban egyes közszolgálatok olyan szakmai képességekre helyeznek kiemelt figyelmet, mint az információ-kommunikációs technológiák, az adattudomány (*data science*), stem (*science, technology, engineering and mathematics*), HR-menedzsment, projektmenedzsment, közbeszerzés, stb. Az ezekre a területekre való felkészüléshez már részben létezik (esetleg régóta) vagy részben lesz megfelelő képzés, tapasztalatszerzési lehetőség és rendelkezésre álló tudásanyag. Ezeket a képességeket az egyetemeken lehet elsajátítani vagy előző munkakörökben lehet megszerezni.⁵¹ Ez a gondolkodás valójában a közszolgálati generalista és specialista dilemmához vezet vissza abban az értelemben, hogy továbbra is alapvető, napirenden lévő kérdés – bár eltérő hangsúlyokkal – a generalista és a szélesebb értelemben vett specialista réteg közötti egészséges egyensúly megtalálása a közszolgálat hatékony működése érdekében. A professzionalizáció mellett a közös értékek, etika, kultúra azok a tényezők, amelyek a közszolgálati egység megőrzését, illetve erősítését hivatottak elősegíteni, de mindamelllett, hogy a XXI. század professzionális közszolgálatára növekvő mértékben tagolt, specializálódott mind a működés körülményei, mind a megkívánt és birtokolt képességek tekintetében.⁵²

50 OECD (2017a) i. m. 31.

51 Uo. 53-119.

52 Uo.

5. Összegzés

Napjaink közigazgatásának köztisztviselői a minden korábbinál összetettebb és diverzifikáltabb igényeket támasztó társadalmakban a problémák olyan komplexitásával kénytelenek szembenézni, mint soha azelőtt. Az írás a közzolgálati reformok iránti szüntelen igényt a közigazgatással és a közzolgálattal szembeni nagy valószínűséggel várható, részben előre jelzett/jelezhető vagy új jelenségeként – esetleg – váratlanul feltűnő folyamatokra, eseményekre történő reagálási kényszer oldaláról közelíti meg néhány gondolat felvetésével. Az új jelenségekre történő reagálás, a folyamatok kezelésére való alkalmasság új kompetenciákat követel mind a szervezetektől, mind a szervezeteket működtető köztisztviselőktől. E kompetenciák birtoklásának kérdésköre messzire vezet. Egészen odáig, hogy az országok oktatási rendszerei, oktatási és munkaerőpiaci szakpolitikái kellően igazodnak-e, lépést tudnak-e tartani a változó igényekkel, képesek-e a modern világ multidimenzionális problémáinak kezelésére alkalmas fiatalok útra bocsátására. Az e területen mutatkozó igény a megfelelő, minőségében és mennyiségében „alkalmassá tévő” kompetenciák kifejlesztését, a meglévő (emberi erőforrásokban rejlő) kompetenciák aktiválását és ezek hatékony, a szükségleteknek megfelelő kiaknázását jelentik.⁵³ A problémakörhöz szorosan kapcsolódó kérdés, hogy a közigazgatások és azok személyi állománya miként alkalmazkodnak a változó környezethez. Az Európai Unió tagállamainak kormányzatai – úgy tűnik – a (tanulmányban is felvillantott) külső körülményekhez való alkalmazkodás céljából meghozták a döntéseket. Annak ellenére, hogy a legégetőbb kérdések – így például a klímaváltozás, a technológiai változás, demográfiai változás – tekintetében a tudomány helyzet-, illetve előrejelzései rendelkezésre állnak, az erőforrások allokációját tekintve a közmenedzsment reformok tekintetében nem tűnnek túl következetesnek a lépések, intézkedések. Dilemmaként jelentkezik, hogy a közzolgálati reformok palettája lefedi-e a jelentkező vagy jelentkező igényeket. Christopher Pollitt ennek kapcsán teszi fel a kérdést, „...are EU governments walking the walk as well as talking the talk?”; ...az EU-s országok kormányai azt az utat járják, amelyet kommunikálnak?⁵⁴ Ez a dilemma visszavezethet minket a korábban általa kidolgozott konvergencia-elmélet elemeiről való elgondolkodáshoz; a változó körülményekhez való alkalmazkodás érdekében megvalósított reformok konvergenciája – amely

53 Az OECD készség/kompetencia-stratégiái. OECD skills strategy (2012) <http://www.oecd.org/skills/> letöltés ideje: 2018. március 5.

54 POLLITT (2014) i. m. 29-36.

a globális és multidimenziós problémák kezelése érdekében feltehetőleg megkerülhetetlennek fog bizonyulni – ma még a diszkurzív és a döntési fázisban van? Vajon a közszolgálati reformok jogi, humánerőforrás menedzsment vonatkozású, politológiai, szociológiai megközelítései, amelyek – mint láttuk – önmagukban nem, csupán átfogó szemléletű modernizációs alkalmazkodási lépésekkel válhatnak életképesé (így például többek között az oktatási szakpolitikák és intézményrendszer megváltozott követelményekhez történő adaptálásával egyetemben), elegendőek lesznek a célzott változások eléréséhez?