

**JÓZSA ZOLTÁN**

## **A közzolgálat helyzete Európában: reformok, jövőképek**

### *1. Bevezetés*

A nemzeti közzolgálati rendszereket látványos, de bizonytalan irányú változások jellemzik Európában. Az elmúlt két évtizedben az országok többségében nagyszabású, vagy kisebb léptékű reformokat<sup>1</sup> hajtottak végre. Hogy valójában mit sikerült megvalósítani az átszervezések során, az több mint ellentmondásos. Kevés a reformok eredményét alátámasztó konkrét bizonyíték, s az új igazgatási és szervezeti modellek azonosítása és meghatározása is várat magára. Kérdés ugyanakkor, hogy a klasszikus közzolgálati rendszer meddig és milyen formában lesz képes továbbra is fennmaradni.

A globalizáció veszélyei (migráció, bűnözés stb.), demográfiai változások és más közös kihívások mellett a gazdasági és pénzügyi recesszió a folyamatos válságkezelést, s a kormányzati politika irányának és eszköztárának a megújítását teszi szükségessé a fenntartható fejlődés érdekében. A rövid távú akciók és a hosszú távra szóló stratégiák egyensúlyának a megteremtése elsődrendű kihívás az állami szervezetrendszerben is, mely meghatározó felelősséget visel a nemzetállamok jövőjéért.

A közzolgálat konstituáló eleme a közigazgatásnak, a modern kormányzás nagyban függ a köztisztviselők munkájának színvonalától. Az európai országok sikerességét – más nem kevésbé fontos tényezők mellett – több tekintetben is meghatározza az, hogy azok, akik a közigazgatásban dolgoznak, hogyan teljesítenek. A közzolgálatnak a jog uralma mellett a társadalmat kell szolgálnia, kiszámítható módon gyakorolva funkcióit.

### *2. Közzolgálati reformok és eredmények*

Ha visszatekintünk az időben, felfedezhető, hogy minden korban kialakult az a néhány szó, fogalom, melyek tömören, lényegre törően kifejezték az adott időszak világszemléletét, s melyek, mint fix pontok a viszonyítás mértékéül szolgáltak a társadalmi élet legkülönbözőbb területein. A középkorban például a hűség, a nemzet, vagy akár az Isten fogalma jelentette az orientáció bázisát, míg a 18. században a természet, és az ész-

---

<sup>1</sup> Lásd pl. Government at a Glance 2009. OECD, Paris, 78–79. pp. vagy Modernising Government. The Way Forward. OECD, Paris, 2005. 164–167. pp.

szerűség kategóriái. A polgárosodás időszakában a jogszerűség, a törvényesség dominanciáját követően a hangsúly a hatékonyságra, eredményességre kerül, mely a relatíve fejletlen és nyitott kultúrák természetes eszméje,<sup>2</sup> s melynek elfogadottsága és elterjedése a civilizáció látványos technikai fejlődésének a következménye.

Napjainkban, a közigazgatás világában a reform nyelvezete is folyamatosan változik, s a frazeológián nyomott hagynak a különböző divatirányzatok. Míg a klasszikus közszolgálati értékek, mint stabilitás, hierarchia, pártatlanság, fair eljárás stb. egyes nézetek szerint „statikusak” és „konzervatívak”, addig a közmenedzsment reform értékei, mint hatékonyság, gazdaságosság, gyorsaság „rugalmasak” és nem utolsó sorban „modernekek”.

A modern közmenedzsment tudomány<sup>3</sup> továbbra is magáénak vallja azt a hiedelmet, hogy mindig van a dolgok megvalósításának egy eredményesebb, sikeresebb módja. Az elmélet ily módon összhangban van azzal a kulturális előfeltevéssel, hogy bármi, ami új, az jobb és ígéretesebb. Ennek alapján többen<sup>4</sup> úgy vélik, hogy a bürokrácia ódivatú fogalma egyértelműen negatív, míg a jó kormányzás (good governance) kategóriája viszont vitán felül pozitív. A reform retorika szintén szembe állítja a „jó menedzsment” reformokat a régi „rossz bürokráciával”, a hagyományos közszolgálattal, a bürokratákkal. A réginek adott név – mellyel szemben a modern, megreformált közszervezet magasabb rendűnek tételezi magát – rendszerint kötődik a hagyományos bürokrációhoz. Ugyanakkor nem világos, hogy valójában milyen is az új modell, hogyan viszonyul a régihez, s valóban beszélhetünk-e egy létező új modellről?

Pollitt<sup>5</sup> megalapozottan jelentette ki, hogy a közmenedzsment reformok többnyire inkább retorikai fogások, múltó divatirányzatok, szimbólumok, mintsem a világgazdaság és a növekvő hatékonyság funkcionális kényszerére adott eltökélt válaszok. Ha múltból a jelen felé haladunk érzékelhetjük, hogy a változás nem írható le lineáris fejlődésként, az sikerek és kudarcok, konfliktusok, dilemmák, esetenként szimpla, kisebb-nagyobb korrekciók sorozata. A változásokat tehát nagyon óvatosan kell kezelni. A valóságban a közszeaktor modernizációját ellentmondások, céloktól eltérő következmények, hatások is jellemzik. Sőt, mi több, gyakran még a reform nyelvezet sem egyértelmű.

Természetesen minden szakértőnek megvan a világos elképzelése arról, hogy mit kellene megváltoztatni. A jól is ismert patológiák<sup>6</sup> elindították a bürokratikus modell ellen fellépő hullámokat. De mi az, ami napjainkban helyette kibontakozik? Új típusú közszervezetek, hibrid struktúrák, magánszervezetekhez hasonló képződmények, poszt bürokratikus szervezetek, a karrier rendszer helyett feladathoz kötött kiválasztás. És

<sup>2</sup> D. WALDO: *The Administrative State. A Study of The Political Theory of American Public Administration.* The Ronald Press Company, New York, 1948. 19. p.

<sup>3</sup> A közmenedzsment tudománya szerint a kormányzati és a non-profit szektor igazgatása hasonlít a magánszektoréhoz. Ennek alapján vannak eszközök, melyek mind a köz, mind pedig a magánszektorban alkalmazhatók, maximalizálva a hatékonyságot, eredményességet. Ez a felfogás szemben áll a közigazgatástudományi megközelítéssel, mely hangsúlyozza az államigazgatás társadalmi és kulturális differenciáit, melyek megkülönböztetik a magán szektortól.

<sup>4</sup> A bürokrácia feltétel nélküli elvetése, erős kritikája elsősorban a politikusi értékítéletekre jellemző. A tudomány, illetőleg annak képviselői inkább a gyakorlatot, nem pedig az ideát kritizálták. Lásd erre vonatkozóan C. H. GOODSSELL, T. VEBLEN VAGY R. MERTON és mások munkáit.

<sup>5</sup> C. POLLITT: *Convergence, The Useful Myth?* *Public Administration*, Vol. 79. No. 4. Winter 2001. 61. p.

<sup>6</sup> Magas költségek, lassú ügyintézés, rugalmatlanság, ügyfél helyett ügy centrikusság, innováció hiánya stb.

még sorolhatnánk tovább. Néhány megfigyelő<sup>7</sup> eljutott addig a következtetésig, hogy a közigazgatás a 21. században belépett a posztmodernitás korszakába. A szervezetfejlesztési technikák figyelemre méltó gyorsasággal követik egymást, az új metodikák jönnek, a korábbiak elavulnak, éppúgy, mint a ruha vagy cipőmodellek Párizsban, Milánóban vagy New Yorkban.

Ahogy a legtöbb modern terminológia sugallja, az új modellek többnyire ellenlábaisai a réginek. Mindazonáltal, a régi, klasszikus modelltől való távolodás új, kevésbé ismert szervezeti problémákat és nehézségeket is generált. A jövő egyik feladata annak elemzése és értékelése, hogy hol és milyen körülmények között járnak az új szervezeti formák és reformok valóban jobb eredményekkel.

Az európai közzszolgálatokkal kapcsolatos vizsgálatok azt mutatják, hogy a klasszikus bürokráciák reformja szinte mindenütt a változások, változtatások központi eleme. A népszerű előfeltételek kérdéssé váltak, vita van a közzszolgálati rendszerek tradicionális jellemzőiről. Ugyanakkor a reformok eredményeit illetően még sok a bizonytalanság. A nemzeti bürokráciák hagyományos képe egyre inkább halványul. A hajdan természetesnek tartott ortodox tételek többé már nem, vagy egyre kevésbé fenntarthatók.

### 3. A közzszolgálati reformok összehasonlításának nehézségei

Pollitt és Bouckaert klasszikus munkájának<sup>8</sup> megjelenése óta a kormányzati aktivitásokkal és a közzszektor reformjával kapcsolatos információk fontossága látványosan felértékelődött. A társadalmi jólét színvonalát jelentős mértékben meghatározó szerepe ellenére csak kevés összehasonlítható és empirikus adat van a változásokról, azok jellegéről, a különböző utakról, modellekről. Még az akadémiai szektor is viszonylag csekély érdeklődést mutatott a közzszolgálatokkal kapcsolatos reformok eredményei iránt. Mi ennek az oka? Az egyik lehetséges magyarázat, hogy az összehasonlító vizsgálatok jelentős nehézségekbe ütköznek azon a területen, mely mindig is nemzeti kompetencia volt, s egyben, mint a politikai-igazgatási rendszer tükré mélyen magán viseli a tradíció és történelem vonásait.

#### 1. sz. táblázat

Nemzeti tradíció	Közzszolgálati tradíció
Kontinentális	Hivatalnokok magas társadalmi presztízse, testületiség (corps), speciális foglalkoztatási kategória
Angolszász	Hivatalnokok magas társadalmi presztízse, neutralitás
Skandináv	Erősen decentralizált (ügynökség típusú) modell, professzionális, neutrális

<sup>7</sup> P. P. BOGASON: *Postmodernism and American Public Administration in the 1990s*. Administration and Society Vol. 33. No. 2. May 2001. 165–193. pp. vagy R. A. W. RHODES: *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies XLIV. 652–667. pp.

<sup>8</sup> C. POLLITT AND G. BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analyses*, Oxford University Press, First Edition, 2000.

Mediterrán	A közszolgálat társadalmi presztízse alacsony, politikai befolyás lehetséges
Kelet-Európai	Országoként eltérő modell, közös jellemzők: közszolgálat alacsony társadalmi presztízse, politikai befolyást elhárító mechanizmusok kiépítése változó sikerrel

Forrás: H. KUPERUS—A. RODE: More Efficient Civil Services in Time of Economic Recession and Beyond: can a Flexicurity Approach Help? EIPASCOP 2010. (1) p. 18.

A nemzeti közigazgatások összevetése napjainkban ellentmondásos képet mutat. Legtöbb összehasonlítás kvalitatív vizsgálat, illetve szakirodalmi feldolgozás. Összeségében nagyon kevés a tényleges és empirikus jellegű bizonyíték az egyes országokban alkalmazott struktúrákról, eljárásokról és politikákról. Ugyanez elmondható a közszolgálattal kapcsolatos reformokról, valamint azok hatásainak és következményeinek az értékeléséről is.

## 2. sz. táblázat

	Karrier rendszer	Vegyes rendszer	Pozícióhoz kötött rendszer
<b>Unió tagállamok</b>	Ausztria Belgium Ciprus Franciaország Németország Görögország Írország Luxemburg Portugália Románia Spanyolország	Bulgária Magyarország Olaszország Lettország Litvánia Málta Lengyelország Szlovákia Szlovénia	Cseh Köztársaság Dánia Észtország Finnország Hollandia Svédország Egyesült Királyság

Forrás: H. KUPERUS—A. RODE: More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: can a Flexicurity Approach Help? EIPASCOP 2010 (1) p. 17.

Mivel nehéz megbízható adatokat kapni, illetőleg alkalmazott empirikus kutatásokat végezni, számos elmélet egyéni véleményt, percepciókat tartalmaz. Ahogy Pollitt és Bouckaert is rámutat: „egyre nagyobb divat, hogy az akadémiai szerzők is vállalják véleményüket és elkötelezettségüket”.<sup>9</sup> Egyes országokat kiemelnek, mint élenjárókat a reformok területén, míg másokat a lemaradó jelzővel illetnek. Ugyanakkor nem világos, hogy mi az alapja ezeknek az értékeléseknek.

További nehézséget okoz a modell kifejezés használata. Nemcsak a referencia modell meghatározása a probléma, de a „modell” fogalma is ellentmondásos. Az egyik legtipikusabb példa a kifejezés félreértelmezésére a „jó gyakorlatok” szolgálai átvétele. A ta-

<sup>9</sup> C. POLLITT AND G. BOUCKAERT: i. m. 22. p.

pasztalatok összevetése gyümölcsöző, ha erre megtervezett program keretei között kerül sor. Ennek hiánya azonban csak félreértést eredményezhet, vagy rosszabb esetben olyan modell fogalom használatát, amely inkább a használt autó kereskedelemre, nem pedig szakmailag megalapozott koncepciókra jellemző. Nem véletlen tehát, hogy a közszolgálati reformokkal kapcsolatos összehasonlító publikációk könnyedén átsiklanak az ideológiai viták területére.

A jelenség koránt sem meglepő, hiszen az eltérő történelmi tradíciók és kultúrák, a különböző személyzetpolitikai megoldások jelentősen befolyásolják a közszektor modernizációját, az emberi erőforrással kapcsolatos reformokat. Az európai közigazgatások kontextusának és különbözőségének szintén következményei vannak a kölcsönös tanulás folyamatára, illetőleg behatárolják az ún. legjobb gyakorlatok átvételét.

A vizsgálatok során nehézséget jelent a közszolgálattal kapcsolatos eltérő nemzeti definíciók és koncepciók összehasonlítása. A közszolgálat fogalma<sup>10</sup> például teljesen más a francia, illetőleg a brit felfogás szerint. Míg néhány ország (Írország vagy Lengyelország) a közszolgálat szűkebb fogalmát használja, addig más államok szélesebbet (Franciaország, Finnország). Túl kevés, vagy túl sok figyelmet kaphatnak elméleti kérdések, történelmi magyarázatok. Az általános elemzés figyelmen kívül hagyhatja a nemzeti sajátosságokat, az eltérő nyelvi jelentéseket és definíciókat. Bizonytalanságot eredményezhet a különböző reform koncepciók eltérő jelentése, illetőleg annak tisztázása, hogy vajon ugyanazon dolgok kerülnek összehasonlításra vagy sem.

Végül nem elhanyagolható tényező, hogy a kutatási terület kevésbé látványos, viszont rendkívül komplex, technikai jellegű és elsődlegesen a jogi megközelítés, szabályozás által uralt. Több európai országban a közszolgálati kódex<sup>11</sup> több száz oldalra rúg, így fennáll a veszély, hogy a kutatás felszínes lesz. Nem lebecsülendő módszertani akadály az sem, hogy a különböző jogi, politikai, szervezeti stb. instrumentumok elemzése eltérő jogi és igazgatási tradícióval bíró környezetben több nyelven szükséges.

#### 4. Kutatási eredmények

Az Unió 27 tagállamára kiterjedő, több mint két évig tartó vizsgálat megerősítette az OECD elemzését<sup>12</sup> a domináns tendenciákat illetően. Ezek az alábbiak:

- centralizált személyzetpolitika fokozatos felváltása decentralizált megoldásokkal,
- jogszabályon alapuló határozatlan idejű kinevezés helyett szerződéses, menedzser jellegű megbízások,

<sup>10</sup> Történetileg, az angol „civil service” fogalmából eredeztetett „civil” jelző a köztisztviselők nem katonai jellegű tevékenységének a megjelölésére szolgált. Az OECD számos tagállamában a „köztisztviselők” (civil servants) fogalmát sokkal korlátozottabban használják, mint a „közalkalmazottak” (public servants) fogalmát. E mellett a közigazgatási személyzet sem képez homogén egységet, a jogi szabályozás differenciál az egyes kategóriák között.

<sup>11</sup> Lásd például: *Workplace Ethics Consultancy*, OECD/PUMA Links to sites on Ethics and Corruption <http://www.oecd.org/puma/governance/ethics/links/htm>

<sup>12</sup> OECD: *The State of the Public Service*. Paris, 2008. 13. p.

- karrier rendszer továbbfejlesztése; poszt bürokratikus (pozícióhoz kötött) megoldások alkalmazása,
- felelősségi jogkörök delegálása,
- fizetési fokozatok magánszektorhoz hasonló eltérítése,
- speciális nyugdíjazási rendszerek megváltoztatása.

Változatos, sajátos jegyeket hordozó reform utak figyelhetők meg az egyes ország csoportok, igazgatási és közszolgálati rendszerek esetében. Így például a jelenlegi reformok gyökeresen különbözőek Portugáliában, Spanyolországában,<sup>13</sup> Ausztriában, Németországban vagy Litvániában és Lettországon. A modernizációs törekvések nemcsak a hagyományos klasszikus karrier rendszerrel kapcsolatos percepciókat és jellemzőket kérdőjelezik meg, hanem vitatják a sajátos jogállást biztosító szabályozás és munkafeltételek szükségességét is.

Az a gyakori feltevés, hogy a közszolgálati rendszerek mereven ellenállnak a reformoknak<sup>14</sup> ma már egyre kevésbé állja meg a helyét. Valójában a szakértőknek komoly nehézséget okoz annak megértése, hogy hogyan és miért változnak a közszolgálati rendszerek. A jelenlegi reformok teljesen eltérő nemzeti kontextusban zajlanak, nem is említve a változatos és szintén gyökeresen különböző tradíciókat. A változások az egyik országban érzékelhetőbbek, míg másutt kevésbé érintik a *satus quot*.

A különböző közszolgálati rendszerek elemzése és a folyamatos szakmai viták nyomán több izgalmas fejlemény rajzolódik ki. A reformok eredményeinek az értékelése megerősíti azt a hipotézist, hogy a társadalmi, gazdasági fejlődés pályáivének (útfüggőség), a politikai kultúrának, a nemzeti választásoknak jelentős hatása van a reformokra. Érzékelhető a neoinstitucionalista megközelítés<sup>15</sup> és a konvergencia elmélet<sup>16</sup> befolyása, valamint az európaizálódás hatása.

A vizsgálatok nem igazolták azt a feltevést, hogy a közszektor alkalmazottainak egységes a motivációja, a közérdekhez, a közfeladatokhoz való viszonya. Valójában nem a sajátos közszolgálati ethosz léte vált kérdéssé, hanem annak egységes volta, mivel a nemzeti, regionális, helyi szintek meghatározó szerepe éppoly jelentős, mint a közszektor egyes sajátos szegmenseinek a befolyása. A lényegi, további kutatások révén eldöntendő kérdések az alábbiak:

Vajon a köztisztviselőknek még mindig más a motivációja, mint a közszektor egyéb alkalmazottainak? Van-e különbség a klasszikus és a poszt bürokratikus országok hiva-

<sup>13</sup> A dél-európai országokban (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország) zajló reformokról jó áttekintést nyújt a *Public Administration* Vol. 89. No. 3. 2011.

<sup>14</sup> Még az olyan közismerten tradicionális modellek is, mint a brit Whitehall vagy a francia corps modell is változik, jöllehet a nemzeti, történeti sajátosságok továbbra is dominálnak. Lásd erre vonatkozóan: E. PAGE: *Has the Whitehall Model Survived?*, illetve J. GERVAIS *Merging to Survive? Institutional Legacy and Material Considerations in the Light of the Reorganisation of Corps within the French Civil Service*. IRAS, Vol.76. No. 3. 2010.

<sup>15</sup> A neoinstitucionalista elmélet kiinduló tétele, hogy az intézmények folyamatos interakcióban vannak a szűkebb-tágabb környezetet alkotó más intézményekkel. A fő cél a fennmaradás, ami nemcsak gazdaságos, de legitim működéssel valósítható meg. E mellett az irányzat kiemelt figyelmet szentel az emberi magatartást befolyásoló intézményi normáknak, szabályoknak is.

<sup>16</sup> A konvergencia elmélet a különböző társadalmi, gazdasági rendszerek közeledését emeli ki meghatározott közös jegyek alapján.

talnokainak értékrendszere, habitusa között? És végül – de egyáltalán nem utolsó sorban – etikusabbak-e a közhivatalnokok, azért mert közfeladatokat látnak el?

A kutatások megerősítik, hogy az eltérő történelmi hagyományok, a kultúra, a humán erőforrás gazdálkodás formái jelentősen meghatározzák a modernizációs mintákat és a reformok eredményeit. Az európai közigazgatási rendszereket a hasonlóságok és különbözőségek egyidejűleg jellemzik. Nem könnyű nemzeti modelleket meghatározni a decentralizáció, a differenciálódás időszakában akkor, amikor a korábbi merev választóvonalak a köz- és a magánszektor között egyre halványulnak, elmosódnak.

Ténylegesen, míg néhány közpolitikai területen hasonló tendenciák és eredmények rajzolódnak ki, addig más területeken a differenciák a jellemzők, melyek még növekedhetnek is. Legtöbb európai állam hasonló reform utat<sup>17</sup> követ: a személyzetpolitika decentralizálása, a közvetlen vezetők jogköreinek bővítése, a kiválasztási rendszerek rugalmasabbá tétele, az előmeneteli rendszerek korszerűsítése, továbbá az egyéni és szervezeti teljesítmények előtérbe állítása. Mindezek a lépések összességben a debürokratizálás elemeiként értékelhetők.

Az európai közigazgatási rendszerek kontextusa, a differenciák befolyásolják a kölcsönös tanulás, ismeretszerzés folyamatát, az ún. jó gyakorlatok (best practices) átvételét. Az előbbi tényezők miatt szinte lehetetlen a közszolgálat egységes, európai definíciója, és a jó gyakorlatok egyértelmű meghatározása. Csak nagyon ritkán és kivételesen lehet a külföldi példákat – képletesen szólva – „használatra készen” leemelni a polcról, anélkül, hogy ne kellene figyelembe venni eredeti szerepüket, a pozitív és negatív következményeket. A siker csak akkor érhető el, ha a reform instrumentumok idomulnak a nemzeti sajátosságokhoz, figyelembe véve az igazgatási kultúrát is.

A bürokratikus modellől való távolodás ellenére megalapozottan nem állítható, hogy a régi paradigma leáldozott és megkezdődött a poszt bürokratikus időszak a közigazgatásban. Ami bizonyos, hogy a klasszikus bürokrácia változóban van. Ugyanakkor néhány meghatározó jellemző nem tűnt el. Szintén nem tudjuk még pontosan meghatározni azt sem, hogy mi is valójában az ún. poszt bürokratikus paradigma, ha csak pusztán a klasszikus modell gyengeségeinek orvoslására alkalmazott megoldásokat vesszük figyelembe. A legutóbbi időszak fejleményei a decentralizáció, a felelősségi jogkörök bővítése, a nagyobb rugalmasság, a nyitottság stb. túl általános és túl képlékeny kategóriák. Ezek a fejlemények szintén ellentmondásosak és ambivalensek. Következésképpen vitatott, hogy alternatívát jelentenek-e a hagyományos modellhez képest. Kérdés az is, hogy mindez valóban fejlődést jelent-e.

Ami viszont egyértelmű, az a nemzeti közszolgálatok poszt bürokratikus reformjának egyre nagyobb jelentősége, ami annak köszönhető, hogy a nemzetközi folyamatok elősegítették az innovációt, ami közös érdek. Az összehasonlító elemzések<sup>18</sup> azt mutatják, hogy a kölcsönös tanulás és tapasztalatszerzés folyamata felgyorsult, anélkül, hogy a nemzeti sajátosságok háttérbe szorulnának. Ily módon a közszolgálattal kapcsolatos reformok jellegét és hatásait elsődlegesen a különböző igazgatási tradíciók, földrajzi és

<sup>17</sup> OECD, 2005. 157–185. pp.

<sup>18</sup> Például: Trends in Human Resources Policies in OECD Countries. OECD, Paris, 2004. vagy Government at Glance 2009. OECD, Paris, 2009, illetve C. DEMMKE: Civil Services in the EU of 27—Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. EIPASCOPE 2010 (2) 5–11. pp.

kulturális különbségek mentén kell értékelni. Ugyanígy az értékelés kereteként szolgálhatnak a széles értelemben vett nemzetközi reformtendenciák, irányok, politikai szempontok és az európai integráció folyamata.

### 5. Vizsgálati kategóriák jelentősége

A nemzeti közszolgálatok kategorizálásánál, a jelenleginél kidolgozottabb mutatókat kell alkalmazni, ugyanis egyre nehezebb az egyes országokat a hagyományok, a földrajzi sajátosságok, illetőleg a közszolgálati rendszer alapján csoportosítani. Ténylegesen a hasonlóságok csak néhány intézményi és strukturális területen mutathatók ki. Egy egyszerű példa illusztrálja az előbbieket: a mediterrán országok karrier rendszert alkalmaznak, míg a skandinávok nem. Mindez azt jelentheti, hogy két különböző modellről van szó. Valójában az intézményi jellemzők nagyon különbözőek lehetnek az egyes ország csoportokon belül azonos igazgatási hagyományok mellett is. Így például a kontinentális államokban jelentős eltérések vannak a köztisztviselők foglalkoztatási biztonsága tekintetében.

A klaszterek közül csak egy, a mediterrán ország csoport képvisel homogén kategóriát. Ugyanakkor a trend a további differenciálódás, mivel különösen a portugál reformokat követően a csoport (Görögország, Ciprus, Portugália, Spanyolország és Olaszország) egyre több különbséget mutat. A bürokratikus, de részben privatizált olasz közszolgálat<sup>19</sup> egészen más, mint a hagyományos bürokratikus görög rendszer. Másfelől a megreformált portugál szisztéma<sup>20</sup> nem hasonlítható össze a spanyollal, mely nagyon közelít a francia modellhez.

A második fő kategóriában az egyik pólusra helyezhető Észtország, míg vele szemben a skandináv államok (Svédország, Finnország, Dánia) állnak, viszonylag homogén igazgatási hagyományokkal. Hollandia ötvözi a klasszikus karrier rendszert a skandináv jellemzőkkel. Ezért azután nem is sorolható egy csoportba Belgiummal, Németországgal, Luxemburggal, vagy Franciaországgal. Ez utóbbiak ugyanis a klasszikus karrier rendszert reprezentálják.

Az angolszász és a kelet-európai országok alkotják a legváltozatosabb jellemzőkkel bíró ország csoportot. Így az angolszász és a kelet európai klaszter változókéony és némileg önkényes csoportosítás.

Különbségek vannak az Európai Unióba 2004-ben belépett korábbi szocialista országok között is. Többségük a kilencvenes évek elején a hagyományos karrier rendszert vezette be, ugyanakkor bizonytalanság érzékelhető a jövőt illetően. Néhányan (Litvánia és Lettország) egyéni utat<sup>21</sup> választottak, míg más országok (Szlovákia, Magyarország) hasonló stratégiában, a karrierrendszerben gondolkodnak. A legtöbb kelet-európai or-

<sup>19</sup> E. ONGARO: *The Role of Politics and Institutions in the Italian Administrative Reform Trajectory*. Public Administration Vol. 89. No. 3. 2011. 738–756. pp.

<sup>20</sup> Lásd. J. M. MAGONE: *The Difficult Transformation of the State and The Public Administration in Portugal. Europeanization and the Persistence of Neo-Patrimonialism*. Public Administration Vol. 89. No. 3. 2011. 756–783. pp.

<sup>21</sup> A balti államokban eredményesen alkalmazták a munkajogias szabályozás jó néhány elemét (teljesítményértékelés, illetményrendszer stb.) a közszolgálatban.



szág közszolgálati rendszere hibrid, a karrier rendszer törékeny, a hivatalnok munkajogi védelme gyengébb, mint a régi tagállamokban. Nincs mindenütt speciális nyugdíjrendszer, a kiválasztás és a mobilitás hullámszó, mivel az állami szolgálat nem túl vonzó a munkaerő számára.

A kutatási eredmények a közszolgálati rendszerek nagy változatosságát mutatják. A legtöbb ország távolodik a hagyományos karrier rendszertől, ugyanakkor nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy az uniós tagállamok hasonló, vagy közös irányt követnének. Empirikusan nem igazolható az európai poszt-bürokratikus rendszer kibontakozása sem, az egyes államok számos hagyományos elemet megőriznek, másokat pedig megszüntetnek. Hogy mi marad, és mi változik, az szorosán összefügg a nemzeti hagyományokkal, a szokásokkal, a hiedelmekkel, és a nemzeti politika érdekeivel, céljaival. Az általános kép tehát paradox: jóllehet a legtöbb ország távolodni szeretne a bürokratikus modelltől, de még nem találta meg a végső reformcélakat.

A reformtörekvések jelentősen eltérőek az egyes európai államokban. Van ahol új közszolgálati törvényt fogadtak el (Portugália, Németország), másutt az emberi erőforrás gazdálkodást modernizálták, a mobilitást ösztönző reformokat vezettek be (Franciaország), a koordinációt fejlesztették (Svédország) vagy a korrupció elleni fellépést helyezték a prioritások élére (kelet-európai országok). Mind a klasszikus bürokratikus, mind pedig a poszt bürokratikus rendszerek kidolgozták a maguk fejlesztési programjaikat. Ez a megállapítás igaz az egyes ország csoportok esetében is: a kontinentális, a kelet-európai, a skandináv, az angolszász, a dél-európai, és a mediterrán államok egyaránt sikereket és kudarokat könyvelhettek el a közszolgálati rendszerrel kapcsolatos programjaikban.

Nem véletlen tehát, hogy nem lehet határozottan kijelenteni: a poszt bürokratikus országok közszolgálati rendszerei hatékonyabbak, az ügyfeleket jobban megbecsülik, igazságosabbak, jobb teljesítményt nyújtanak, illetőleg a hivatalnokok kevésbé korrumpáltak, befolyásolhatók, mint a bürokratikus rendszereknél. Minden közszolgálati rendszernek megvannak az erősségei és a gyengeségei. Legtöbb közép-kelet európai ország olyan kihívásokkal<sup>22</sup> néz szembe, melyek ismeretlenek az uniós régi tagállamaiban és még kevésbé a skandináv államokban. Csak néhány példát említve: a diszkrimináció ellenesség, az egyenlőség terén a hagyományos tagállamok eredményesek. A kontinentális közigazgatások versenyképes jövedelmet kínálnak a belépőknek, míg a skandináv országokban emberi erőforrás politika és gazdálkodás kiemelkedően sikeres. A kelet-európai volt szocialista államok a reformok, kísérletek<sup>23</sup> időszakát élik.

<sup>22</sup> A gyakori kormányváltások nehezítik hosszú távon is működőképes, az állami és társadalmi célokat egyaránt jól szolgáló közigazgatás, közszolgálat kiépítését.

<sup>23</sup> Az uniós csatlakozást követően több országban (Lengyelország, Cseh Köztársaság, Szlovákia) a kedvező reformfolyamatok megtorpantak, adott esetben visszafordultak. Lásd erre bővebben: JÓZSA Z.: *Változó közigazgatás*. JATEPress, 2011. 157–185. pp. vagy J. H. MEYER-SÄHLING: *The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary*. European Journal of Political Research Vol. 47. 2008.

## 6. A nemzeti közszolgálatok jövője

Az európai országok közigazgatása a jövőben nagy valószínűséggel egyre komplexebbé válik. Míg a kormányokkal szembeni elvárások növekednek, addig az igények, szükségletek kielégítését lehetővé tevő erőforrások csökkenni fognak. A közhivatalnokoknak is egyre több ellentmondással és változással kell szembesülniük, s adott esetben el kell fogadniuk a gyors változást. Önállóbb döntéseket kell hozniuk, felelősségteljesebben, hatékonyabban, teljesítmény centrikusan kell dolgozniuk, megfelelően az új képesség és kompetencia követelményeknek.

A napjainkban oly divatos és elterjedt bürokráciakritikák ellenére, melyek a jogszabályok túlzott szerepét, s a hosszú és bonyolult eljárásokat hangsúlyozzák, a közigazgatásban a jog meghatározó szerepe továbbra is érvényesülni fog. A jog mellett azonban új eszközök és eljárások térhódítása figyelhető meg, mint például konfliktuskezelő, mediációs technikák, integrációs módszerek, s legfőképpen a korszerű információtechnológiai eszközök széles körű használata.

A köztisztviselő kar képzetesebb, s strukturáltabb lesz, mint valaha. Munkájukban gyakran kényszerülnek majd értékek és dilemmák közötti választásra, függetlenül attól, hogy ismerik és alkalmazzák az etikai normákat, az összeférhetlenségi szabályokat és a konfliktuskezelési technikákat.

A felvázolt trendek ellenére a közszektor sohasem lesz képes felvenni a versenyt a magánszektor rugalmasságával. Ettől függetlenül számos olyan közszolgálat van, amely kevésbé bürokratikus, mint a magánszervezetek egy része. Különösen a központi közigazgatásban néhány sajátos bürokratikus vonás továbbra is meghatározó marad az igazságosság, az egyenlőség, és a jogbiztonság megőrzése érdekében. A hosszú távú kihívás Peters és Pierre szavaival élve: „olyan szervezetek létrehozása, melyek ötvözik a decentralizált struktúrák kapacitását és hatékonyságát a hierarchikus szervezetek egységével és jogszerűségével.”<sup>24</sup>

Mindenfajta népszerű és gyakran leegyszerűsítő, sematikus vélekedés ellenére a közszektorban végzett munka nem veszít jelentőségéből és fontosságából, a társadalmi jólét meghatározó eleme marad. A nemzetállamok – az eltérő politikai célkitűzések miatt – továbbra is jelentősen különbözni fognak a reformok üteme és prioritásai tekintetében. A diszkriminációellenesség, az adminisztratív terhek csökkentése, és a teljesítményalapú díjazás több ország esetében is az elsőrendű célok között szerepel. A pénzügyi, költségvetési megszorítások munkafeltételek romlását és a közszolgálat vonzerejének csökkenését vonhatják maguk után, azon túl, hogy az erőforrások elvonása számos szakpolitikai területen negatív következményekkel járhat. A közjog alapján alkalmazott hivatalnokok száma meghatározó marad, ugyanakkor azon szektorok száma melyekben hagyományosan közhivatalnokokat foglalkoztatnak, csökken.

Vélhetően a jövőben megszűnik a közszolgálat sajátos paradigmája. A szervezetrendszer dezintegrációja a belső kohézió gyengülését vonja maga után. A hagyományos struktúra két meghatározó jellemzője átalakulóban van: egyfelől az állam elveszíti kizárólagos foglalkoztatói szerepét, s vele együtt eltűnik az egységes közszolgálat ideája is. Ha a jelenlegi tendenciák folytatódnak a közszolgáltatások túlnyomó részét már nem

<sup>24</sup> G. PETERS AND J. PIERRE: *Handbook of Public Administration*. 2nd edition, Sage, 2007. 6. p.

kormányzati egységek biztosítják a jövőben. Valaha a nemzeti közszolgálatok alkalmazottainak 80-90%-ára ugyanaz a szabályozás és munkafeltétel volt érvényes, napjainkban ez a szám csökken. Az információtechnológia szintén erősíti az átalakulást, a munkahely a jövőben nem kötődik egy helyhez a szó fizikai értelmében.

Az előbbi változásoknak szükségszerűen megvan a pozitív hatása is. A közszolgálat sematikus megközelítése, egy modell rutinszerű alkalmazása (one size fit all), a körülmények, sajátosságok értékelése és számba vétele nélkül, igazolt problémákhoz vezetett. Új megvilágításba került a közszolgálat helye és szerepe a kormányzati struktúra megváltozása következtében. Ha a decentralizáció és a közfeladatok kiszervezése tovább folytatódik – mint ahogy ez valószínűsíthető – a személyes felelősség súlya is nő, és felértékelődik a szervezeten belüli vezetés fontossága.

A közeli jövő egy markáns ellentmondás képét vetíti előre. Egyfelől a növekvő pénzügyi megszorítások, demográfiai hullámok és értékváltások a már megkezdett reformok, illetőleg még radikálisabb változások folytatását kívánják meg, másfelől a folyamatos átalakulás és a bizonytalanság felerősíti az igényt a hagyományos közszolgálati értékek megőrzése iránt, melyek révén a köz- és a magánszektor elhatárolható.

Igazolódni látszik,<sup>25</sup> hogy a kontinentális közszolgálatokkal szemben megfogalmazott „szokásos” kritikák, vádak (reformellenesség, innováció hiánya stb.) nem megalapozottak. A folyamatos reformok elősegítették a változást, a közszolgálat decentralizálását, rugalmasabbá tételét. Ennek következtében a hagyományos feltevés, a közszolgálati alkalmazás egységességéről és kizárólagosságáról eltűnőben van. Az emberi erőforrás gazdálkodás a közszektorban is egyre rugalmasabb és decentralizáltabb. Ennek következtében az értékek változása a hivatalnokok mentalitását is átalakította.

Napjainkban az állam szerepének a változása a közszolgáltatásokkal és a közszolgáltatással kapcsolatos felfogást is befolyásolta. Ennek ellenére az európai országok többségében még mindig jellemző az a nézet, hogy az állami szektor hivatalnokai a magánszférától gyökeresen különböző környezetben tevékenykednek, a külső hatásoktól védett, sajátos privilégiumokkal rendelkező csoportot alkotnak. Valójában a fogyasztói, illetőleg ügyfél orientáció kedvező fejleményekkel járt, s a munkafeltételek is közelítenek a magánszektoréhoz. A különbségek a köz- és magánalkalmazottak között státuszban, munkaidőben, fizetésben, a nyugdíjazás feltételeiben, a kiválasztásban és az alkalmazás kondícióiban kisebbek, mint valaha.

Az Európa szerte zajló lázas reformok egy hosszabb folyamat nyitányaként értékelhetők. Az irány egyértelmű: a szektorok közötti képletes fal lebontása. Ez magába foglalja a kiválasztás, utánpótlás hagyományos formáinak rugalmasabbá tételét, a karrier rendszer átalakítását, adott esetben megszüntetését, a szervezeti belső hierarchia oldását, a mobilitás támogatását, gyorsítását, a felelősségi jogkörök erősítését és nem utolsósorban a munkafeltételek gyökeres megváltoztatását. Egyre több és több hagyományos állami feladat kerül részben nem állami, részben pedig magánszervezetek kompetenciájába.

A közszolgálat egysége már nem a régi. Ugyanakkor azt állítani, hogy a hagyományos bürokráciának vége, megalapozatlan volna, de az sem valószínű, visszatér a maga

<sup>25</sup> C. DEMMKE: *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants—And How?* EIPA, 2005.

eredeti formájában. Néhány sajátos alapelv vagy aspektus azonban újfent előtérbe kerülhet. A decentralizáció és a fragmentáció erős trendje újraélesztette a szakmai vitákat a közszolgálati ethosról, a fair eljárásról, a standardizált, kiszámítható és egységes munkaerő gazdálkodás szükségességéről.

Érdekes, hogy míg a reformok egyes területeken előrelépéssel jártak (átláthatóság, ügyfélközpontúság, önállóság, felelősség), addig más vonatkozásokban a visszalépés (munkafeltételek, stressz) illetőleg bürokratikus kinövés (teljesítménymenedzsment túlhajtása) jelei mutatkoznak. Így megalapozottan kijelenthető, hogy a poszt bürokratikus időszak nem jobb, mint a bürokratikus, pusztán más.

Az elkövetkező években legtöbb tagállam továbbra is fenntartja a közszektorban foglalkoztatottak státuszának speciális szabályozását, de a folytatódó reformok nyomán ennek jelentősége csökkenni fog, éppúgy, mint a közhivatalnok száma. A valódi kihívás: elfogadható egyensúly megtalálása a versengő értékek és elvek kapcsolatában: ügyfélközpontúság–standardok, rugalmasság–stabilitás, centralizáció–decentralizáció, nyitottság–diszkréció, hierarchia–felelősség, egyéni teljesítmény–egyenlőség stb.

Ha a hagyományos bürokrácia lassan átalakul, mi történik a hivatalnokokkal? Szintén eltűnnek, mint a bürokrácia koncepciója? Valószínűleg nem. Ami bizonyos, hogy az európai tagállamok megőrzik – kisebb vagy nagyobb mértékben – klasszikus közszolgálati rendszereiket, de egyre kevesebb és megalapozottabb érv hozható fel az elkülönült jogállás és a sajátos munkakörülmények további alkalmazása mellett. „A bürokrácia halott. Éljen a bürokrácia.”

### 3. sz. táblázat

#### Népszerű előfeltevések, hiedelmek és a valóság

<i>Előfeltevések és hiedelmek</i>	<i>Empirikus bizonyíték – igaz vagy hamis?</i>
A közszektorban dolgozóknak eltérő az attitűdje és a teljesítménye, mint a hasonló pozícióban dolgozó magánalkalmazottaké.	Nincs bizonyíték. Például a tanárok hasonlóan teljesítenek a magán és az állami iskolákban.
A köz és a magánszervezetek különbözőek.	A külső és a belső változások iránti megfelelés különböző. A feladatok szintén eltérőek. Ugyanakkor egyre nehezebb megkülönböztetni a köz- és a magánszervezeteket.
A közszervezetek nyitottabbak a külső elvárások és igények iránt.	Igen, a közszervezetek esetében gyakoribbak a közvetlen beavatkozások a politika, a média és az állampolgárok stb. részéről.
A közszervezetek és azok vezetői kevésbé jól teljesítenek, mint a magánszervezetek, illetve azok vezetői.	Nehéz az összehasonlítás. Nincs bizonyíték. A közszervezetek és azok vezetői jobban teljesítenek, mint ahogy azt feltételezik.
Szoros összefüggés van a szervezeti struktúra és a bürokratikus mentalitás között.	A bürokratikus személyiség a bizonyítékok szerint nem létezik.
A köztisztviselőkkel kapcsolatos negatív sztereotípiáknak van igazságeleme.	A hivatalnokokkal kapcsolatos negatív sztereotípiák nem igazolhatók.

A köz-és a magánszektor alkalmazottainak eltérő a profilja.	A közalkalmazottak gyakran képzetebbek és idősebbek. A közszektor különösen a gazdasági recesszió időszakában népszerű. A közszektorban az állomány fluktuációja kisebb, mint a magánszférában.
A hivatalnokok kevésbé rugalmasak, kreatívak és nyitottak.	Nem igazolható megállapítás, számos bizonyíték szerint alig van különbség a közhivatalnok és az átlagember között.
A köztisztviselők lustábbak, mert nagyobb a védettségük.	Ugyan olyan keményen dolgoznak, mint más alkalmazottak.
A közhivatalnokok etikusabbak, mint a magánalkalmazottak.	Erre vonatkozóan nincs bizonyíték. Ugyanakkor a közszektorban speciális etikai standardok és követelmények vannak.
A hivatalnokok érzéketlenek abban az esetben, ha az egyéni probléma nem illik a jogszabály kezei közé.	Nincs bizonyíték. A polgárbarát ügyintézés és az egyéniesített közzszolgáltatás egyre elterjedtebb Európában.
A közszektorban a munkabiztonság a legvonzóbb.	Igen, akik magasán értékelik a biztonságot, a közszektorban akarnak dolgozni.
A közszektor alkalmazottai rosszabbul teljesítenek, mint a magánalkalmazottak.	Az egyéni teljesítmények között nincs lényegi differencia.
A közzszervezetek hierarchikusabbak, lassabbak és kevésbé hatékonyak	A közzszervezetek változóban vannak, de őrzik néhány jellemzőjüket: stabilitás, kiszámíthatóság, racionalitás, fair eljárás, stb.
A köztisztviselők mások azért mert állami alkalmazottak?	Nem. Azok, akik a közszektorban kívánnak munkát vállalni csupán eltérő motivációval rendelkeznek.

## ZOLTÁN JÓZSA

### CIVIL SERVICE REFORMS IN EUROPE

#### (Summary)

National public services are moving through a remarkable change of period throughout Europe. Over the last few decades almost all national public services have introduced some kind of reforms.

The reform of classical bureaucracies is a main subject. The well known bureaucratic pathologies like rigidity, slowness, culture of risk aversion ect. have produced a counter wave against the bureaucratic model. But what is emerging instead? New public management organisations, hybrid organisations, and so-called post bureaucratic organisations. One thing is sure, the new models are mostly counter models to an old model.

Comparisons of national civil services have produced contrasting outcomes so far. Most of these comparisons are based on qualitative and literature research. Due to the methodological shortcomings very difficult to get reliable and comparable data in this field. In spite of these obstacles the main tendencies in the OECD countries are the following:

- transition from centralised to decentralised employment condition,
- shift from statutory to contractual management,
- development from career system to position system,
- alignment of pay levels with private sector practices,
- change of special retirement schemes.

To achieve better and more reliable results it is necessary to find and implement a more sophisticated classification (clusters) for the national civil service systems. Today, changing role of the state requires a changing conception of the public services and civil servants. In the future, the national civil services are no longer have a single paradigm or conceptual framework. Probably, the most European countries will maintain the public law status of civil servants. At the same time they are introducing reforms which call into question the very sense of it. „The bureaucracy is dead, long live the bureaucracy!”