

Balázs István

ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉBEN

A KÖZSZOLGÁLAT REZILIENCIÁJA, AVAGY A RUGALMASSÁG HATÁRAI¹

New Trends in the Development of the Civil Service

The Resilience of the Civil Service, or the Limits of Flexibility

Dr. Balázs István tudományos főmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézet, Balazs.Istvan@tk.elte.hu; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, balazs.istvan@law.unideb.hu

A közszołgálat jövőjéről, avagy a jövő közszołgálatáról folyamatosan jelennek meg kiváló tudományos publikációk, amelyek központi kérdésköre az, hogy vajon a 20. században kialakult zárt közszołgálati modellek mennyiben képesek a mai kor követelményeinek megfelelni. A vizsgálatok nem annyira az elvi alapokat érintik, hanem az egyes országok konkrét gyakorlatából próbálnak visszakövetkeztetni az elméleti modellek felé. A világ legfejlettebb ipari államai működő közszołgálatainak ugyanis vannak közös problémái, és az azokra adott válaszok közt is sok hasonló akad.

A problémák lényege leginkább abban ragadható meg, hogy a közszołgálat elveszíteni látszik vonzó munkaerőpiaci pozícióit, emiatt különösen a fiatalokat nehéz odatoborozni, ezért az elöregedőben van, és bizonyos munkakörök betöltése is nehézzé vált.

Mindeközben pedig az egymást követő válságokra reagálni kényszerülő közigazgatásnak egy, a megváltozott körülményekhez jobban igazodó, más tudással, képességekkel és készségekkel rendelkező humán erőforrásra lenne szüksége. Ennek érdekében pedig olyan rugalmas megoldásokat keresnek és alkalmaznak a gyakorlatban, amelyek ugyan szándékaik szerint a rendszerkeretek

¹ A tanulmány a TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

egészt nem írnák felül, próbálnak a közszolgálat rezilienciájának határain belül maradni, ám ez alkalmanként erősen vitatható eredményre vezet.

A tanulmány ezekre próbál példákat hozni, illetve egyes megoldásokat elemezni annak a szándékával, hogy adalékul szolgálhasson a jövő közszolgálatához.

KULCSSZAVAK:

közszolgálat, zárt rendszerek, flexibilitás, innovatív közszolgálat, reziliencia

Excellent scientific publications are constantly published on the future of the civil service, or the civil service of the future, the central issue of which is to what extent the closed civil service models (the career model) developed in the 20th century are able to meet the requirements of today. The studies do not so much concern the theoretical foundations, but rather try to draw conclusions from the specific practice of individual countries towards theoretical models. The civil services operating in the world's most advanced industrial states have common problems and there are many similarities among the answers given to them.

The essence of the problems can be best captured in the fact that the civil service seems to be losing its attractive labour market positions, which is why it is especially difficult to recruit young people, therefore it is aging, and filling certain jobs has also become difficult.

Meanwhile, the public administration, forced to respond to successive crises, would need human resources that are better adapted to the changed circumstances and have different knowledge, abilities and skills. To this end, flexible solutions are sought and applied in practice, which, although they do not intend to override the entire system framework, try to stay within the boundaries of the resilience of the civil service, but this occasionally leads to highly debatable results.

The study attempts to provide examples of these and analyse certain solutions with the intention of serving as an addition to the civil service of the future.

KEYWORDS:

civil service, closed systems (career model), flexibility, innovative civil service, resilience

BEVEZETŐ

A közszolgálat jövőjével, illetve a jövő közszolgálatával kapcsolatos kutatásaink első eredményeit nemrég publikálták.² Ennek két, egymástól jól elkülöníthető része van: az egyik az elméleti, dogmatikai alapokat tárgyalja, míg a másik az OECD-országok legjobb gyakorlatait³ veti össze, hogy a konklúziókat le lehessen vonni.

Ez utóbbi rögzíti egyebek közt azt, hogy napjainkra már a szakirodalom arról szól, hogy nincsenek gyakorlati alkalmazásban a korábban kialakult nagy modellek (asszimilációs vagy

² BALÁZS 2023.

³ OECD 2022.

differenciált, nyitott vagy zárt, karrier vagy munkaköri stb.) a maguk tiszta formájában, hanem csak vegyes rendszerek vannak.

Csakhogy a „vegyes” jelző itt nem a közszolgálati szabályozás nagy rendszereinek a keverékét jelenti, hanem a közszolgálati jogi szabályozás, a munkajogi szabályozás és a magánjogi szabályozás együttes alkalmazását az egyes közigazgatási szervek szintjén.

E megoldásokat pedig a közigazgatás humán erőforrásainak a külső kényszerek miatti gyors, rugalmas és pragmatikus kezelése szüli. Így aztán valójában nem úgy merül fel a probléma, hogy az alkalmazott közszolgálati szabályozás rendszerkereteit kellene változtatni és erre valami új elméletet kidolgozni, hanem a meglévő rezilienciáján belül kell megoldásokat találni, ami végül is a párhuzamos rendszerek együttalkalmazásához vezet.

Anélkül, hogy más országok konkrét jogi szabályozásába belemennénk, elég csak a hazai megoldásainkat felidézni, nevezetesen, hogy az egyes közigazgatási szerveknél hányfajta jogviszonyban lehetséges az alkalmazás.⁴

Jelen tanulmány azonban nem ezekkel az amúgy nagyon fontos elvi kérdésekkel kíván foglalkozni, hanem a pragmatikus megoldások elemzésében mélyülne el, amire lehetőséget ad az OECD immár második olyan kiadványa,⁵ amely empirikus adatokra, illetve vizsgálatokra, esettanulmányokra épít.

Az OECD az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amely a világ legfejlettebb ipari országainak közigazgatásával rendszeresen⁶ és tematikusan foglalkozik egy egységes indikátorrendszert alkalmazva.⁷ Az ebben a körben elérhető kiadványai adattartalmára épít a szakirodalom meghatározó része⁸ már csak azért is, mert a közigazgatás tradicionálisan zárt rendszerében nehéz egyéni, kvantitatív kutatási módszereket alkalmazó projekteket megvalósítani.

A tanulmány célja viszont egyértelműen a címben szereplő felvetésre keresni és megtalálni a lehetséges választ. Vajon a közigazgatás humán erőforrásai jogi szabályozás oldaláról való pragmatikus kezelésének hol húzódnak a határai, amelyek után már nem a közszolgálat rezilienciájáról,⁹ hanem új rendszeréről beszélhetünk, esetleg visszatérésként az asszimilációs rendszerek munkajogi szabályozásaként?

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLLAPOTÁRÓL KÉSZÜLT EGYES NEMZETKÖZI FORRÁSOK MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS AZOK ELEMZÉSE

Ahogy a bevezetőben már említettük, jelen tanulmány a közszolgálat változásainak elemzését nem alapkutatásként és dogmatikai megközelítésben, hanem gyakorlati aspektusból kívánja vizsgálni a rendelkezésre álló nemzetközi empirikus vizsgálatok és statisztikai adatok

⁴ Lásd pl. BALÁZS 2022.

⁵ OECD 2023a.

⁶ Elég csak a két évente kiadott közigazgatási körképekre utalni, így pl. a 2023-as legutolsóra: OECD 2023b.

⁷ Az OECD-anyagok egyébként a használt fogalmak terminológiai magyarázatát, értelmezéseit is tartalmazzák, így a felhasznált források esetében ezeket kell érteni alattuk.

⁸ Így például BOSSAERT et al. 2001: 77–83. Továbbá HAZAFI 2021, vagy DEMMKE 2019.

⁹ A közigazgatás szerző által használt rezilienciafogalmáról lásd BALÁZS 2021.

függvényében. Módszertani szempontból ez kétségkívül másodlagos forrásfeldolgozásnak minősül, de egyéni kutatásként ezekhez az adatokhoz másként nem nagyon lehet hozzájutni, másfelől pedig hitelességük garanciája a mögöttük álló nemzetközi szervezet tekintélye. A hozzáadott egyéni kutatási érték az ezek elemzéséből levonható tudományos igényességgel megfogalmazott következtetések lehetnek. Így tehát ennek a munkának is az a célja, hogy a kutatás első ütemében elkészült tudományos publikáció következtetéseit az azóta eltelt idő tapasztalatai tükrében megerősítse, vagy éppen jelezzon bizonyos változásokat. Másrészt pedig gyakorlati példák elemzésével alá tudja támasztani a közszolgálat változásainak irányait.

Ebből a szempontból három alapvető nemzetközi forrásra támaszkodunk, amelyek ma-gukba foglalják az EU-tagországokat és azokon túlmenően a világ legfejlettebb ipari államait tömörítő OECD-országokat.

Közigazgatás az Európai Unió tagországaiban

Hogy a közelebbi országcsoporttal kezdjünk, egy olyan EU-s vizsgálat alapján készült jelen-tést vizsgálunk meg, amely némileg újdonságként a tagországok közigazgatását tekinti át, és 2017-től eddig mindössze két kiadást élt meg.¹⁰

A 2021-ben megjelent anyag a közszolgálat vonatkozásában elsősorban azt emelte ki, hogy az a legtöbb országban előregedőben van. Aggasztó jelenség a tagországok közigazgatásában a demográfiai tendenciák további romlása, ami nagy kockázatot jelent a jövőre nézve. 15 olyan tagország van ugyanis, amely a nyugdíjba vonulások miatt elveszíti a közszolgálati tisztviselők több mint egyharmadát a következő másfél évtized során. Két országban pedig a köztisztviselők fele vonul nyugdíjba ebben az időszakban. Amellett pedig, hogy az ilyen jelentős fluktuáció próbára teszi a közigazgatás által biztosított közszolgáltatások stabilitását és folyamatosságát, a helyzet azért is súlyos, mert a közigazgatásnak több országban is nehézségei vannak a fiatal, tehetséges köztisztviselők toborzásával, annak ellenére, hogy a 39 év alattiak száma 2020 óta szerény mértékben nőtt az EU-országok egészét illetően.

Ez azonban inkább annak tudható be, hogy az egész közszolgálatban alkalmazottak száma is növekedett az alábbi OECD-statisztika szerint,¹¹ tehát zömében új foglalkoztatottakról van szó.

E növekedés egy része egyenesen kapcsolódik a Covid-19-járvány okozta többletfeladatok ellátásához szükséges pótlólagos kapacitások biztosításához.

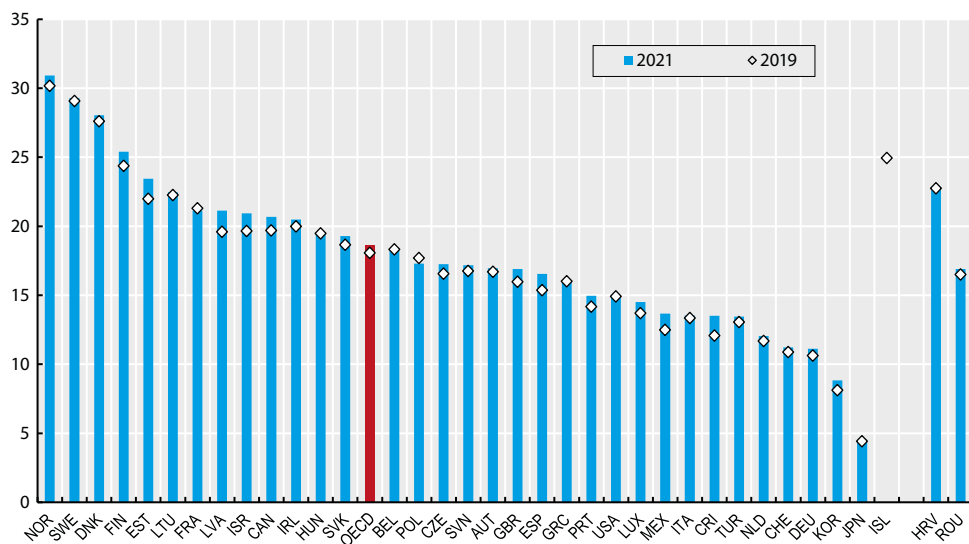
Az EU-országokban ez a tendencia kicsit árnyaltabb, mert 10 országban növekedett a létszám a járvány óta, 9-ben csökkent, míg 4-ben stagnál. Vannak már olyan országok,¹² amelyekben külön projektet fogadtak el a közszolgálatnak olyan reformjára, amely azt vonzóbbá teszi a munkaerőpiacon,¹³ ám most még nem látszik világosan az, hogy a hatékonyság és a rugalmasság célzta elképzelések miképp érintik a létszámot és annak összetételét.

¹⁰ MACKIE-MORETTI-STIMPSON 2021; továbbá STIMPSON-MORETTI-LEMMIK 2023.

¹¹ OECD 2023b.

¹² Pl. Írország és Litvánia.

¹³ Lásd MORETTI-MACKIE-STIMPSON 2021: 23.



1. ábra: A közigazgatásban alkalmazottak aránya az összes foglalkoztatotton belül 2019 és 2021 között

Forrás: OECD 2023b

Ami a közszolgáltatásban dolgozók korösszetételét illeti, már említettük az előregedés tendenciáját, amely 2017 és 2021 közt az EU-országokban az 55 éven felüli alkalmazottak átlagos arányának 22,6%-ról 24,1%-ra történt növekedésében nyilvánult meg.

Az egyes országokban azonban elég nagy a szóródás, így például az élen álló Olaszország és, Európán belül maradva, a legkedvezőbb adatokkal rendelkező Luxemburg közt.¹⁴ Ennek okainak feltárása még további kutatásokat igényel, de talán itt lehet jelentősége az egyes esettanulmányok vizsgálatának is abból a szempontból, hogy a személyzetpolitika milyen eszközöket talál a problémák kezelésére ott, ahol a tendenciák kevésbé súlyosak.

Mindezekből már előzetesen is levonható az a hipotézis, hogy a fiatalok számára nem igazán vonzó a közszolgáltatás. A kérdés nyilván ebből adódik, hogy miért van ez így? A válasz egészen biztosan nem egyszerű, hanem összetett komponensek közös eredője.

Mindenesetre a hivatkozott EU-jelentés rámutat arra is, hogy a közszolgáltatásban történő felvétel (toborzás) elősegítése érdekében és a munkaerő megtartására már több országban is indítottak reformot (Olaszország, Görögország, Horvátország, Luxemburg stb.).

A reform alatt itt nem feltétlenül nagy, az alkalmazott tradicionális közszolgáltatási rendszereket felváltó új megoldások kidolgozását kell érteni, hanem azokat kiegészítő, a problémákra gyorsan reagálókat.

¹⁴ Lásd MORETTI-MACKIE-STIMPSON 2021: 23–24.

Így például Franciaországban a szerződéses állomány alkalmazásának kibővítését, vagy Olaszországban a felvételi eljárás egyszerűsítését.

Ezekre praktikus okokból is nagy szükség lehet, mivel az EU-tagországokban a megkérdezettek átlagosan mindössze 14%-a tartotta vonzóknak a közszolgálatot, de a szóródás itt is nagy az egyik véglet Németország 26%-a és Portugália 3%-a közt.¹⁵

Kérdés persze, hogy csupán a toborzási és előmeneteli rendszer rugalmasabbá tételével mennyivel tehető vonzóbbá a közszolgálat?

Az elemzett EU-jelentés ebben a tekintetben nem igazán ad jövőképet, éppen ezért célszerű áttérni a másik két említett OECD-forrásra.

Az OECD közigazgatási körképe

Mint ahogy az előző pontban tárgyalt EU-s jelentés, úgy a most elemezendő „körkép”¹⁶ sem csupán a közszolgálat mint a közigazgatás humán erőforrásával foglalkozik, hanem egy évtizedekkel ezelőtt kialakított egységes módszertan és indikátorrendszer alapján ad áttekintést az OECD-tagországok közigazgatásáról azzal, hogy mindig egy, a közigazgatást aktuálisan érintő problémakört helyez a középpontba. Így a 2023-as „körkép” központi témaköre „Építeni, megerősíteni, védeni: demokratikus reziliencia válságok idején”.¹⁷

Ennek a munkának két pontja foglalkozik a közszolgálattal, az egyik a közszektorban foglalkoztatottak általános statisztikai adataival és az egyenlőség (nemek és kor szerinti) témakörével, míg a másik a humán erőforrás igazgatásával. Mindkettő fontos tárgykör, de jelen tanulmányunk szempontjából a közszektorban foglalkoztatottak tekintetében a statisztikai adatsorok fontosak, amelyekből már az előző pontban is idéztünk.

Megállapítható, hogy a közszolgálat létszáma az OECD-országokban enyhén emelkedett a Covid-járvány alatt, ám a szóródás az összes foglalkoztatott arányában igen nagy, a 30%-ot is meghaladó Svédország és a 10% alatti Japán közt. A 2019 és 2021 közti növekedés átlagosan 1,5% volt, de a szóródás itt is nagy Dél-Korea 4,6%-a és Lengyelország 0,1%-a közt.

A növekedés egyik eredője nyilván a járvány kezelésének többletkapacitás-igényéhez kötődik, ám 2021-re ezzel már kevésbé magyarázható. A humán erőforrás igazgatásának tárgykörét elemző másik pontban foglaltak adhatnak erre bővebb magyarázatot.

Az előző pontban tárgyalt EU-s jelentés ebből a szempontból egy igen optimista verziót is felhoz, nevezetesen általában a közigazgatás megerősítésének szükségességét, annak felismerését a válságok kezeléséhez. A másik kevésbé pozitív feltételezés pedig éppen a közszolgálat rugalmatlansága a munkaerőpiachoz képest annyiban, hogy oda nemcsak a toborzás bonyolult és hosszadalmas, de a fordítottja is, amikor létszámleépítést kell végrehajtani és védelmet jelentenek a zárt rendszerű közszolgálati szabályozások.

¹⁵ STIMPSON–MORETTI–LEMMIK 2023: 33.

¹⁶ OECD 2023b.

¹⁷ „Construire, renforcer et protéger: la résilience démocratique en période de crises multiples” nem hivatalos, saját fordítás.

Ezekhez a vázolt tendenciákhoz viszont hangsúlyozni kell két dolgot. Egyfelől, hogy az OECD-statisztika csak a mi fogalmaink szerinti államigazgatást foglalja magába. Másfelől az is fontos korrekciós tényező, hogy az egyes országokban mit értenek a közszolgálati jogviszony hatálya alá tartozó személyi kör alatt. Vannak ugyanis országok, ahol az egészségügyi vagy közoktatási állomány egésze oda tartozik, míg máshol – így Magyarországon is – ez jóval szűkebb kört foglal magába.

A közszolgálat változásainak tendenciáit viszont inkább a humán erőforrás igazgatását tárgyaló elemzések mutatják.¹⁸ Ez négy fő témakört jár körül, így a *mobilitást, a képzést és továbbképzést, a rugalmas munkamódszereket, valamint a személyzet bevonását a döntéshozatalba*.

Mobilitás alatt azt értik, hogy a közszolgálatnak lehetősége van arra a kihívásra válaszolnia, hogy a megfelelő kompetenciákkal rendelkező köztisztviselők egy adott időszakban jelentkező konkrét feladatellátás, vagy a jövőbeni feladatok ellátása érdekében rendelkezésre álljanak.

A Covid-19-járvány okozta válság megoldásához szükséges közigazgatási kapacitások biztosítása szükségessé tette ezt a fajta, feladatellátáshoz kötött mobilitást, amelynek kedvező tapasztalatait próbálják a jövőben is érvényesíteni.

Másfelől a mobilitás segíthet a közszolgálat vonzóbbá tételében azért, hogy a toborzási gondokon enyhítsen, vagy növelje a közszolgálat megtartóképeségét. A hagyományos lineáris megoldások ugyanis, amelyben a köztisztviselő akár egész szakmai pályautját egy adott munkakör betöltésével futja be egy ehhez kötött előmeneteli rendszerben, már sokak számára nem igazán vonzó. Egy olyan rendszer válthatja ezt, amelyben a szakismeret, a készség és képességek függvényében nagyobb lehetőség van a munkakörváltásra és így akár az előmenetelre, a megszerezhető jövedelem növelésére is.

A mobilitás a közigazgatás innovációs képességét is növelheti azzal, hogy belülről olyan kapacitásokat építhet ki, amelyek multidiszciplináris csoportokat alkotva az eddigiektől eltérő módon állnak az egyes feladatok megoldásához.

A laterális mobilitás, azaz a közigazgatás ugyanazon hierarchikus szintjén az egyik munkakörből a másikba helyezés lehetősége minden OECD-országban ismert és alkalmazott valamilyen formában, de csak három országban (Ausztria, Costa Rica, Japán) kötelező. A vezetők esetében más a helyzet, mert ott valamilyen formában az érintett országok több mint felében kötelező, így például Hollandiában 5-7 évente a váltás ilyen jellegű. A laterális mobilitás egyik formájaként a rövid időre szóló kirendelés a leginkább alkalmazott, az országok 97%-át érinti, míg a hosszabb időszakra szóló esetében ez az arány 91%.

A más közigazgatási szervhez történő rövid távú kirendelés ismert az országok 89%-ában, míg a szerven belüli kirendelés az országok 80%-ában. A nemzetközi mobilitás viszonylag ritka, az Egyesült Királyság gyakorlatában vannak erre megoldások mind rövid távú, mind hosszabb időszakra.

Az ideiglenes kirendelés lehetősége tehát ismert és alkalmazott, de céljáról és hatékonyságáról nincsenek értékelhető adatok, információk. Így nem ismert az sem, hogy ezek a belső, közigazgatási szervezeten belüli kirendelések mennyiben szolgálják a napi problémák megoldását, vagy mennyiben követnek stratégiai célokat a közszolgálat megújítása érdekében.

¹⁸ OECD 2023b: 13. pont.

Ami a képzést és továbbképzést illeti, fontossága ismert tény, amit még tovább növelnek napjaink kihívásaira, válságaira adható közigazgatási válaszokhoz szükséges ismeretek és tudás korábbiaktól eltérő tartalma és jellege. A közpolitikai döntési kényszerek, az új technológiák közigazgatási alkalmazása, a válságok előre nem látható kihívásai, egymással halmozódva egészen új kompetenciákat igényelnek, mint azelőtt. Ehhez új stratégiák és módszerek szükségesek, amelyek a legtöbb OECD-országban léteznek, vagy kidolgozás alatt állnak. Ezek vagy centralizált programok, amelyekben az egyes ágazatok csak valamilyen szintű végrehajtási önállóságot kapnak, vagy kiszervezik azokat különböző felelősségű szervezetekhez, vagy a közigazgatás felsőfokú tanintézményeire bízják.

Az OECD-országok 67%-ában központi stratégiát és programot alkalmaznak azzal, hogy a minisztériumok és más központi szolgálatok kiegészítő ágazati stratégiákat és programokat alkothassanak az országok 65%-ában. Azért, hogy ezeket a programokat vonzóvá tegyék a köztisztviselők számára, az országok 97%-ában választási lehetőségük van az egyes képzési programok és formák közt. Másik ilyen ösztönző, hogy az országok 42%-ában a sikeres részvételt számba veszik az előmenetelnél, 69%-ában pedig a teljesítményértékelésnél. Az országoknak mindössze 11%-a ír elő valamilyen kötelező képzésben vagy továbbképzésben való részvételt.

A kormányok jelenleg olyan eddig nem látott, világszintű problémákkal és társadalmi kihívásokkal állnak szemben, amelyek megoldásához, kezeléséhez a közszolgáltatnak gyorsan és diverzifikált kompetenciák alapján kell hozzájárulnia. Ezért felértékelődött a képzés és továbbképzés szerepe, de nem a hagyományos módszerekkel és tartalommal.

Ilyen új kezdeményezések vannak például Dél-Koreában, ahol internetes továbbképzési platformot hoztak létre, amelyen az egyes köztisztviselők saját egyéni és interaktív képzéseket hozhatnak létre. Ugyancsak hasonló kezdeményezéssel élt az Egyesült Királyság, amely egy platformra hoz minden közigazgatást érintő képzési, továbbképzési lehetőséget, belsőt és külsőt egyaránt. Ezekről a következő pontokban lesz bővebben szó.

Rugalmas munkamódszerek alkalmazása a közszolgáltatban

A Covid-19-járvány értelemszerűen rákényszerítette a nemzeti közigazgatásokat arra, hogy rugalmas munkamódszereket alkalmazzanak, amelyek közül a legelterjedtebb a rugalmas munkaidő és az otthonról történő munkavégzés volt. Ez önmagában nem új módszer, korábban is ismert volt, ám alkalmazásának intenzitása a járvány idejére nőtt számottevően, és ez a folyamat azóta is tart.

A célok azonban már jelentősen változtak, mert nem egy sürgősségi helyzet kezelése indokolja azt, hanem a közigazgatás hatékonyságának és minőségének a növelése. Ezek mellett fontos ezekkel az eszközökkel is elősegíteni a potenciális és a már a rendszerben dolgozó, egyre differenciáltabb munkaköröket betöltő köztisztviselők motivációját arra, hogy a közszolgáltatba jöjjenek, vagy ott maradjanak. Ezek valamelyik formáját szinte minden OECD-országban alkalmazzák azzal, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás az országok 64%-ában lehetséges, csakúgy, mint a változó munkaidő-beosztás intézménye. Az egyes rugalmas munkamódszerek (például rövidített munkahét, részmunkaidő, távmunka, bizalmi [kötetlen] munkaidő stb.)

alkalmazásának mértéke viszont több tényező együttes függvénye, így például a jogviszony jellege, a munkakör sajátosságai, az alkalmazó közigazgatási szerv és a köztisztviselők meg-egyezése stb. Ezek csak az országok egy szűk körében tagadhatók meg a köztisztviselő részéről.

Az eredetileg szociális funkciót betöltő részmunkaidős foglalkoztatás mára érdemi, a betöltött munkakör sajátosságaihoz és a köztisztviselő személyi körülményeihez igazítható, és csak az országok 25%-ában utasítható vissza.

A rugalmas munkamódszerek alkalmazása nem vált a köztisztviselők alanyi jogává, ám alkalmazásuk a szervezeti kultúra és a vezetéssel való jó kommunikáció és társadalmi párbeszéd függvénye is. E módszerek alkalmazása nagyjából egyenlő mértékben centralizált döntés eredménye, vagy decentralizált az egyes központi közigazgatási szervek (minisztériumok) vagy például Hollandiában és Svédországban az egyes közigazgatási szervek szintjére. Mindkét megoldásnak vannak előnyei, amelyek értékelése még további vizsgálatokat igényel, de a lényeg az eredményesség és a jó munkakörnyezet.

A következő nemzetközi forrás tematikus, kizárólag csak a közszektorban alkalmazottakkal foglalkozik, így annak tárgyalása a következő pontban külön történik.

Foglalkoztatás és közigazgatás 2023. Úton egy rugalmasabb közszolgálat felé¹⁹

A vizsgálat összefoglalója

A vizsgált témakörünk szempontjából a címben jelzett OECD-jelentés a legrészletesebb és tematikus jellege miatt a legfontosabb nemzetközi forrás, amely egy kétévente megjelenő új sorozat második kiadása.²⁰

Már a címe is elgondolkodtató ennek az új sorozatnak, amikor foglalkoztatásról és nem közszolgálatról ír, tekintettel arra, hogy nemcsak a szűk értelemben vett közszolgálati jogviszonyban lévőket vizsgálja, hanem a közigazgatásban alkalmazott különböző jogállásban lévő összest is. Ahogy az előző pontban már erről szó esett, a válságok gyors és hatékony kezelése az eddigiektől eltérő megoldásokat igényelt a közigazgatás humán infrastruktúrájának igazgatásában is. Ezek szétfeszítették a hagyományos közszolgálati rendszerek kereteit, és mellettük alternatív foglalkoztatási formák alakultak ki. Ez nagymértékben kihat a tradicionális közszolgálati rendszerek jövőjére – erről szólt a 2021-es jelentés²¹ –, de a hogyan részletkérdéseit már a 2023-as próbálja feltérképezni.

Ennek megfelelően a jelentés szól a rugalmasabb közszolgálat három aspektusáról, így a mobilitás stratégiájáról, a képzésről és a továbbképzésről, valamint a rugalmas munkamódszerek típusairól. Mindezek szinkronban vannak a szintén 2023-as kiadású „közigazgatási körkép” előző pontban tárgyalt témaköreivel, de azokat a célpontba állítva, részletesen vizsgálja, és mintákat hoz fel az egyes országok ígéretes gyakorlataira. Ezeknek pedig az a célja,

¹⁹ OECD 2023a.

²⁰ Az első, 2021-es kiadás a közszolgálat jövőjéről szólt. OECD 2022.

²¹ Lásd erre BALÁZS 2023.

hogy a közigazgatás pillanatnyi problémái megoldásán túl, a jövőre orientált képet tudjon adni a közszolgálat fejlődésének új tendenciáira.

Az első aspektus legfontosabb kérdése, hogy a közigazgatáson belül alkalmazottak hogyan tudnak a különböző jogállások közt mozogni. Ehhez persze azt kell kiindulópontként felmérni, hogy hol van ilyen lehetőség és milyen feltételek mentén, és ahol alkalmazzák, milyen tapasztalatok vannak. A különböző jogállások közti mobilitás ugyanis nem problémamentes sem jogilag, sem pedig a valós élethelyzetek alapján, munkáltatói és alkalmazotti oldalon egyaránt, ezért komoly munkahelyi feszültségekhez, konfliktusokhoz vezethet. Nem véletlen az, hogy elvileg jól megalapozott, kialakult rendszere ma még egyetlen OECD-országban sincs. Ennek alapján pedig ennek a fajta mobilitásnak nincs kötelező alkalmazása, de még csak nem is ajánlott központilag. Az ígéretes gyakorlatok bemutatása és elemzése ezért is fontos, hiszen egy alakuló rendszerről van szó, amely nem biztos, hogy kiváltja a jelenlegieket, de átalakításukra ösztönzőleg hathat.

A második aspektus, a képzés és továbbképzés részben összefügg azzal, hogy a közigazgatás feladatainak gyors változása nem csupán a megfelelő humán erőforrás biztosítását igényli, hanem a feladatkörök ellátásához szükséges új tudásokat, készségeket és képességeket is. Ezért a jogállásbeli mobilitás mellett és ahhoz igazítottan kell a képzési és továbbképzési rendszert is megújítani. Az *ad hoc* igényeket kielégítő gyors mobilitás révén belülről vagy a munkaerőpiacról készen szerzi be a közigazgatás a kompetens munkaerőt, ám a hosszabb távú stratégiai elképzelések megvalósításához ezek speciális képzése, átképzése, továbbképzése is szükséges, nem beszélve a vezetők új munkakultúrához szükséges felkészítéséről.

A lényeg tehát, hogy az új feladatokhoz szükséges speciális tudást igénylő ismeretek elsajátításához diverzifikált, szükség esetén egyénre szabott és a napi munkaszervezéshez jobban alkalmazkodó képzési és továbbképzési formákra, módszerekre van szükség.

Ami a rugalmas munkamódszereket illeti, legtöbbször a jelenléti és a távmunka hibrid alkalmazására gondolnak, pedig mások is vannak bőven, amelyek egyszerre alkalmasak a közszolgálat kapacitásának és vonzóerejének növelésére. Ezek lényege, hogy a munkaidő és a munkavégzés helye a feladatellátás és a munkaszervezés szükségleteinek megfelelően változtatható legyen. Ezek alkalmazásához viszont a vezetők és beosztottak közt olyan bizalmi viszony kialakítása szükséges, amely képes megakadályozni azt, hogy ezzel vissza lehessen élni. Ehhez folyamatos dialógusnak kell működnie az érintettek közt, valamint az adatgyűjtésnek és felhasználásnak, azok kezelésének egy olyan rendszere, amely képes a különböző érdekeket koherens módon összerendezni.

A vizsgálat utolsó része a brazil közszolgálat tapasztalatait felhasználva²² konkrét javaslatokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy az más országok számára is felhasználható legyen. A vizsgálat készítőinek ugyanis meggyőződése az, hogy a jövő közszolgálat a rugalmas közszolgálat lesz, amelynek azonban több, akár egymás mellett alkalmazott módszere is lehet. Az egyes országok konkrét megoldásainak rendszeres számbavétele, értékelése vezethet oda,

²² Ebben az esetben tehát nem esettanulmányról van szó, hanem a brazil közszolgálat három fő irányú és 14 szempont szerinti átfogó vizsgálatáról és ajánlásokról a „közszolgálat vezetéséről és készségeiről” (*Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*).

hogy ez az új típusú közszolgálat kialakuljon és elterjedjen, de nem uniformizált módon, hanem az egyes országok konkrét igényeinek és lehetőségeinek mentén, a tradíciók és a kulturális környezet adottságainak megfelelően. Nem mintakövetésről van tehát szó, hanem a rugalmas módszerek alkalmazása tapasztalatainak átadásáról.

Esettanulmányok a rugalmas közszolgáltatból

Az előző pontban többször is hangsúlyoztuk azt, hogy a rugalmas közszolgálat alapjainak nem valamiféle elvi kidolgozása a cél, hanem gyakorlati példák elemzésével gazdagítani az ezt szolgáló módszereket, és ezzel segíteni azok széles körű elterjedését.

A vizsgálat melléklete négy esettanulmányt tartalmaz, így az Egyesült Királyság *Government Campus and Curriculum* képzési és továbbképzési programját, Dél-Korea online továbbképzési módszereit és projektjét, Belgium flexibilitást elősegítő álláskeresési rendszerét, valamint Szlovénia *Is Muza* programját, amely az informatikai eszközök mobilitást elősegítő alkalmazásáról szól. Ezek részletes bemutatására ebben a munkában terjedelmi okok miatt nincs mód, de a lényegi elemek kiemelésével betekintést nyerhetünk, illetve ráirányíthatjuk a figyelmet azok alaposabb megismerésére.

Government Campus and Curriculum

Az Egyesült Királyság *Government Campus and Curriculum*²³ (GCC) programja a jövő közszolgálati képzésében és továbbképzésében, mintegy 450 ezer köztisztviselőt érintett.²⁴ A nagyszabású és innovatív program célja minden, a központi közigazgatást érintő képzési és továbbképzési tevékenységben érintett intézmény egy honlapra való összegyűjtése azért, hogy az egyes képzési programok koherenciáját egy globális stratégia mentén biztosítsák. A honlap tartalmazza a legfontosabb adatokat és képzési elemeket, ideértve az online képzési és továbbképzési programokat is.

Az elgondolás lényege egy olyan világosan meghatározott – az ismeretekre, kompetenciákra, magatartásra, hálózatokra, kapacitásokra és minőségre épülő – program kidolgozása, amely képes megfelelni a közszolgálat új igényeinek. A program öt nagy tengelyre épülve elsősorban a humánerőforrás-igazgatásra és -vezetésre artikulál, meghatározva azokat a követelményeket, amelyek minden köztisztviselő felé elvártak. Ez a modernizációs reformprogram a közszolgálat fejlesztéséért felelős hivatal²⁵ által kidolgozott és menedzselt hosszú távú program a brit közszolgálat „professzionizációjának” (szakmásváltásának) érdekében. Minden köztisztviselőhöz az általa betöltött munkakör alapján hozzárendelnek egy szakmai területet. Ez határozza meg

²³ Lásd: <https://www.gov.uk/government/collections/the-government-campus-curriculum>, valamint <https://campus.learn.civilservice.gov.uk/>

²⁴ Azóta átszervezték a programot, lásd: <https://prospectus.governmentcampus.co.uk/>

²⁵ *Government Skills and Curriculum Unit* – GSCU.

a karrierelemeket, így az előmenetelt, a képzési és továbbképzési követelményeket, az ezeket elfogadó akkreditációt, a funkciókat és a munkamenetet. Hosszabb távon ez a „szakmásítás” fogja meghatározni az egész brit közszolgálatot. A nagy szakterületek: a gazdaság, az operatív igazgatás, a pénzügyek, a tudomány, a mérnöki szakterületek, a projektek végrehajtása és a közcselekvések.

A GCC ezekre a területekre sajátos, specializált képzési programokat ír elő, amelyek célja a szükséges kompetenciák megszerzése és a vezetői előmenetel. Az érintett közigazgatási szervezetek már 2021-ben ki kellett dolgozni ezek alapján a GCC alkalmazására vonatkozó terveiket, amelyekben szerepelnek a szükséges kompetenciaigények és képzési igények. Ezekből készül egy globális stratégia, amely képes az igényekhez harmonizált képzési és továbbképzési keresletet generálni.

A GCC két elemből áll, a képzési helyből (online vagy jelenléti) és a programból (kompetenciák, képzési tartalom, átadott ismeretek). A „Campus” mint képzési hely jelentése ebben a rendszerben eltér a hagyományostól, mert egy komplex ökoszisztémát jelent, amelyben a közigazgatáson belüli és azon kívüli képzési partnerek és minden képzési módszer egyaránt szerepel. Ez a rendszer azt a korábbiit váltja fel, amelyben az egyes közigazgatási ágazatok (hivatalok, minisztériumok, szakterületek, közigazgatási feladatot ellátó szervek stb.) egymástól függetlenül és önállóan szervezték meg a sajátjukat.

A GCC célja, hogy a felesleges párhuzamosságok kiszűrésével egy platformra hozza az egyes közigazgatási szervek által szervezett képzési és továbbképzési programokat függetlenül attól, hogy azok a központilag előírt stratégia mentén történtek, vagy sem. Ez pedig lehetővé teszi azt, hogy azokhoz más szervek vagy személyek is csatlakozhassanak növelve ez által is a programok kihasználtságát.

A GCC másik eleme, a „Curriculum” maga a képzési program, amely öt nagy területre osztott. Az első a „közigazgatás alapjai” (általános ismeretek, informatika, hatékony munkavégzés, biztonság stb.) A második „a közigazgatási munkavégzés” (a munkakör ellátásához szükséges specifikus ismeretek, a közpénzek kezelése, minisztériumi ágazatközi kapcsolatok, a közhatalom működése). A harmadik „az igazgatás és vezetés”, a negyedik „a speciális kompetenciák” (a brit közszolgálatban elismert 28 szakterület és 14 funkció szerint). Végül az ötödik a „tematikus ismeretek” köre, egy-egy ágazati program vagy speciális feladat ellátásához szükséges ismeretek). A kínálati oldalon összegyűjtött képzési és továbbképzési programokat ezek szerint csoportosítják, ezek alapján vehetők igénybe, hogy aztán elismerhetők legyenek teljesítésüket követően.

A GCC tehát egy fejlesztés alatt álló program, amely jelen formájában csupán egy platformra hozza a képzési és továbbképzési keresletet és kínálatot a brit közszolgálatban. Ezzel bővíti a kínálatot, de tudja befolyásolni a keresletet is, miközben diverzifikált ismeretek megszerzésére ad módot. Hosszabb távon megalapoz egy globális képzési és továbbképzési stratégiát és végrehajtásának, megvalósításának egységes intézményi keretét egyaránt.

A következő esettanulmány a dél-koreai online képzési és továbbképzési program,²⁶ amelynek célja a továbbképzési és tanulási kultúra átalakítása egy jövőre orientált, modernizált közszolgálat megteremtése érdekében. Önmagában az online képzési és továbbképzési rendszer nem új a koreai közszolgálatban, nagyjából 20 éve alkalmaznak ilyeneket. Ami az újdonság, az a technikai fejlődés által kikényszerített képzési tartalom olyan irányú megváltoztatása, amely az interaktivitásra épül a közigazgatáson belül és a közigazgatás, valamint a társadalom közt egyaránt. Ennek érdekében került sor az új humánerőforrás-fejlesztési program elfogadására 2023-ban, aminek eredményeként két online képzési platform jött létre. Az egyik a „Közszolgálat központi online képzési platformja”, a másik pedig a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform”. Ez a két platform tartalmazza az összes közszolgálati képzési és továbbképzési programot, a különbség köztük a tartalmat meghatározó szervezetben, a tartalom típusában és a képzési módszerekben, valamint technikákban ragadható meg. Amíg ugyanis a „Közszolgálat központi online képzési platformja” esetében a tartalmat a közigazgatási szervek határozzák meg, addig a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform” esetében ezt bárki (közigazgatási szervek, vállalati szféra, privát szféra, magánszemély stb.) megteheti. Ez utóbbi esetében tehát a „Közszolgálat központi online képzési platform” is lehet megrendelő a képzési tartalom tekintetében, de kialakult egy sajátos munkamegosztás. Amíg ugyanis a „Közszolgálat központi online képzési platformja” a közszolgálat általános, esetenként központilag előírt és kötelező programok tartalmát határozza meg, addig a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform” az ezeket kiegészítő, az egyes közigazgatási szervek sajátos igényei szerinti tartalmat biztosítja, de más módszerekkel. Így például a képzési tartalomhoz szakirodalmat biztosít, kutatási anyagokat társít, adatbázisokat jelöl ki és dolgoztat fel annak érdekében, hogy ezek a munkavégzés természetes részévé váljanak, és változzon ezzel az eddigi munkakultúra.

A legfontosabb különbség az, hogy a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform” személyre szabott képzési programokat is készít, amelyek szerves részeként már a mesterséges intelligenciát is alkalmazzák, elsősorban az adatkezelés és -feldolgozás terén. A „nyitott” rendszer tehát jól kiegészíti a „Központ” esetenként merev rendszerét, de nem okoz felesleges párhuzamosságokat, egyrészt mert a „Központ” megrendelőként is szerez be innen képzési programokat, másrészt a két platform más tartalmat és módszereket, valamint technológiát alkalmaz. A „Központ” képzései nem a valós időhöz kötődnek, hanem azokat bármikor lehet teljesíteni, akár jelenléti, akár előre felvett és bármikor lejátszható formában, a „nyitott” platform valós idejű (például videokonferencia keretében), a konkrét munkaköri feladatok megoldásához szükséges képzési tartalmat is tudja biztosítani, igaz, általában üzleti alapon, tehát nem költségmentesen, mint a „Központ” esetében.

A koreai megoldás tehát hibrid megoldás, amelyben a régi tradicionális képzési és továbbképzési formák, tartalom, módszerek és intézmények mellett megjelennek az új, rugalmasabb, a technikai fejlődéssel jobban harmonizálók, amelyek ráadásul egyénre szabottak és interaktívak.

²⁶ OECD 2023a: 123–127.

Belga program a közszolgálat mobilitásának elősegítésére²⁷

Amint arról már szó volt, a közszolgálati mobilitás alatt a legszélesebb értelemben azt értjük, amikor ugyanazon közigazgatási szervben belül vagy különböző közigazgatási szervek közt azonos vagy eltérő szinten, illetve különböző közigazgatási alrendszerek közt (államigazgatás, helyi önkormányzatok stb.) kerül sor a köztisztviselő áthelyezésére. A belga közszolgálat több programot is indított ezek ösztönzésére annak érdekében, hogy a szükséges funkciók ellátásához tudják rendelni a megfelelő humán erőforrást. A belga három mobilitási típust ismer: a közigazgatási szervben belülit, a szövetségi közigazgatáson belülit és a szövetségi közigazgatások közt a különböző közigazgatási szintek közötti.

A belső mobilitás a legismertebb és leginkább alkalmazott, rendszerint belső kommunikáción keresztül jelennek meg a lehetőségek, ami a nagyobb szervezeteken belül viszonylag jól működik, mert nagy a kínálat és a potenciális jelentkező is, de a kisebbeknél ez problémás. A szövetségi közigazgatáson belüli lehetőségeket általában egy belső információs rendszeren, intraneten hirdetik meg, ezáltal pedig egy viszonylag stabil belső munkaerőpiac alakult ki. Ennek nagy előnye az egyszerűsített és gyors alkalmazási eljárás, bár néhány szerv az itt meghirdetett helyeket elérhetővé teszi külsősök számára is, ami így már új alkalmazásnak minősül. A különböző szövetségi közigazgatások és szintek közti mobilitás ritka és költségesnek is minősül, hiszen az esetek többségében lakóhely-változtatással is jár.

A leginkább alkalmazott mobilitási mód a határozott idejű kirendelés vagy áthelyezés, amire még a Covid-19-járvány alatt több támogatott program is indult. Az egyik ilyen a *Special Federal Forces* a szövetségi közigazgatáson belül egy-egy projekt végrehajtásához kötődik, egyszerűsített pályázati eljárással, ennek során a járandóságait a köztisztviselő az eredeti munkáltatójától kapja. A másik ilyen a *Talent Exchange* a szövetségi közigazgatás különböző szintjei közt is lehetséges 6–18 havi időszakra. Ezt központi szinten szervezik, és a lebonyolítása is így történik, de a javadalmazását itt is az eredeti munkahelye végzi. Tartalmilag itt nagyobb és több ágazatot átfogó projektek megvalósításáról van szó, amely lehetőségek meghirdetésére egy külön honlap szolgál. Itt is speciális, egyszerűsített és gyorsított pályázati és felvételi rendszer működik, amely lényegesen rövidebb, mint a külső alkalmazás. E programok meghirdetését külön tájékoztató kampányok előzik meg, és egy Karrierközpont áll rendelkezésre a mobilitási konzultáció biztosítására. A rendszer továbbfejlesztése eredményeként minden mobilitási programra és lehetőségre egy internetes platformot kívánnak létrehozni. A további elképzelések közt szerepel a heti egy mobil munkanap bevezetése, amikor a speciális ismeretekkel rendelkező köztisztviselő más közigazgatási szervnél vesz részt konkrét feladatok ellátásában.

Mindezek a kísérletek azt mutatják, hogy a közszolgálat belső rendszerének munkaerőgondjait elsősorban a belső tartalékok kihasználásával igyekeznek megoldani. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy nem minden munkakör esetében járható ez az út. Az operatív ügyintézési feladatok ellátása kevésbé alkalmas erre, míg a projektszerű működést igénylők a legnagyobb felhasználói.

²⁷ OECD 2023a: 127–130.

A szlovén közszolgálati reformprogram egyik alapvető célja olyan gazdagító közszolgálati életpálya létrehozása, amelyben a folyamatos továbbképzés segít a jövőre orientált közigazgatáshoz szükséges kompetenciák megteremtésében. Ezzel párhuzamosan áll annak a belső mobilitásnak az ösztönzése is, aminek rendeltetése a munka hatékonyságának és a megoldásra váró problémákra való reagálásnak a javítása. Ezek megvalósításának a támogatására dolgoztak ki egy interaktív informatikai rendszert, amelynek célja a mobilitás javítása, a karrierfejlesztés, a köztisztviselők motivációjának növelése egy belső „projektpiac” megteremtésével, valamint a vezetők és a humán erőforrás-igazgatással foglalkozó szervezetek és köztisztviselők munkájának háttértámogatása a hatékony személyügyi igazgatás érdekében.

A program tesztüzemmódban először magát a közigazgatási minisztériumot érintette, majd fokozatosan kiterjesztették az egész közszektorra. Két fő modulja van, az első a közigazgatáson belüli munkaerőpiac, a második pedig a köztisztviselői továbbképzés. Az első modul a határozott idejű és a végleges mobilitás érdekében informális platformot biztosít a kereslet és kínálat bemutatására és összehangolására. A rendszer minden köztisztviselő számára és a személyzeti ügyintézők és vezetők számára is nyitott. A cél itt is belső erőforrásokból megoldani a munkaerő-problémákat, másfelől pedig a köztisztviselők számára új, a pályán tartó, képességeiknek és készségeiknek megfelelőbb munkakör felkutatása. Időben ez a lehetőség pedig megelőzi a hivatalos, külső pályázat kiírását. A második modul egy olyan továbbképzési rendszer, amely segít a vezetőknek felmérni a köztisztviselők tudását és képzettségét, majd ezek alapján személyre szabott továbbképzési programokat biztosít három területen. Ezek a vezetői képességek, a munkaköri képességek és az alapvető képességek csoportja. Az informatikai programok itt a képességek felmérését és elemzését segítik, illetve a továbbképzési programok tervezését. Ugyancsak képes a program ezeket összekötni a mobilitási lehetőségekkel. A program megismertetésére és alkalmazásának elősegítésére az egyes közigazgatási szervezeteknél külön megbízottakat neveztek ki.²⁹

A vázolt programok részletei természetesen számos érdekességet tartalmaznak még, amelyek kifejtésére itt nem volt mód, ám a figyelem felkeltésére, valamint a tendenciák beazonosítására talán igen.

KONKLÚZIÓK

Amint azt a bevezetőben már említettük, e tanulmány a folytatása egy, a közszolgálat jövőjét, a jövő közszolgálatát vizsgáló, elsősorban dogmatikai alapú kutatásnak.³⁰

²⁸ OECD 2023a: 131–134.

²⁹ A már máshonnan ismert „változások nagykövetei” mintájára.

³⁰ Az összefoglalóját lásd BALÁZS 2023.

Ennek keretében az igazi és fő kérdés az volt, hogy vajon az EU és az OECD a tárgykörben rendelkezésre álló empirikus vizsgálatait, jelentései mennyiben támasztják alá a korábbi hipotéziseket, miszerint jelenleg a hagyományos közszolgálati rendszerek elvi alapjai ugyan nem változtak, de a gyakorlatban a közigazgatásban többfajta jogviszonyban történik a foglalkoztatás, ami kihat a közszolgálati szabályozásra is. Meglátásunk szerint ezt a jelenlegi tanulmányban felhasznált anyagok csak részben erősítik meg azzal, hogy a jogállási kérdéssel látszólag nem is foglalkoznak, csak a közigazgatás humán-infrastruktúrájának helyzetével, igazgatásával, vezetésével és rezilienciájával. Amikor tehát a rugalmas közszolgálaton belüli mobilitásról beszélünk, akkor a belső mobilitás azt a látszatot kelti, mintha az csak a közszolgálati jogviszonyban állókat érintené, de hasonló a helyzet a képzési és továbbképzési rendszerek ilyen irányú átalakításánál is. Ebből akár azt a következtetést is le lehetne vonni, hogy a „rugalmasság határai” megállnak a hagyományos közszolgálati rendszerkereteken belül, de félő, hogy nem erről van szó, hanem egyfajta szándékos elhallgatásról. Ezt mindenekelőtt arra lehet alapozni, hogy miközben a közszolgálat belső adataira igen részletes és átfogó statisztikák vannak a közszolgálattal kapcsolatos OECD-anyagokban,³¹ addig a közigazgatásban, nem ebben a közszolgálati jogállásban alkalmazottakról szinte semmilyen adat sincs. Azt, hogy ilyenek pedig elég régóta³² vannak, az egyes országokra vonatkozó specifikus anyagokból lehet megismerni.³³ Ugyanakkor ezek száma, aránya, a költségvetést terhelő súlya az egész közszolgálati statisztikát érinti, így ismerete fontos lenne, de különösen abból a szempontból, hogy a közigazgatásban alkalmazottak jogállását érintő változások tendenciáit meg lehessen alapozni. A kérdés ezek után csak az, hogy az e tárgykörre vonatkozó „hallgatás” okai mik lehetnek. Az egyik kézenfekvő magyarázat az lehet, hogy csak korrekciós megoldásnak tekintik őket, amelyek mennyisége még nem csap át minőségi, rendszerkereteket meghaladó változásokba, beleférnek ezért a közszolgálat rezilienciájába.

Ehhez kapcsolódik a másik feltételezett hipotézis, miszerint a jelenlegi, tradicionálisan kialakított rendszerek átalakításához még nincsenek meg az elvi alapok, helyettük inkább mindenhol a felmerülő problémák gyors megoldására koncentrálnak, akár *ad hoc* jellegű vagy akár *contra legem* megoldásokkal is.³⁴ Ugyanakkor az EU-s országtanulmányok esetében láthattuk azt is, hogy a „rugalmas közszolgálat” tekintetében már hosszú távú stratégiai programok is készülnek, ám ezek is a rendszerkereteken belül. Ezzel együtt nehéz lenne azt észrevétlenül hagyni, hogy például a képzést és továbbképzést érintő elképzelések jelentős része túlmutat a közigazgatás belső rendszerén intézményi, tartalmi és módszertani szempontból egyaránt. A mobilitás tekintetében az ilyen, az atipikus foglalkoztatást erősítő tendenciákat alátámasztó adatok alig vannak, és esettanulmányok sem állnak rendelkezésre, vagy azok éppen a rendszerkereteken

³¹ OECD 2022; OECD 2023a.

³² Erre lásd pl. DEMMKE–MOILANEN 2010.

³³ Lásd például a francia közszolgálati pályázati kiírásokat tartalmazó online felületet: <https://choisirleservice-public.gouv.fr/>

³⁴ Ehhez csak rövid adalékul annyit, hogy a magyar helyi önkormányzatok egy részénél is elterjedt az, hogy a képviselő-testület mint önálló jogi személy, munkajogi állományban alkalmaz, holott a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) eredeti célja biztosan nem ez volt.

belüli megoldásokra vonatkoznak, mint például a kanadai *Agent libre* program.³⁵ A rugalmasság határai tehát jelenleg még határozottan belül állnak a tradicionálisan kialakult közszolgálati modelleken, miközben a halmozódó belső problémák sürgős megoldásokat igényelnek.

Összességében elmondható, hogy a közszolgálat jövője a fejlett ipari országokban (OECD) és így az EU-országokban is ma még sok bizonytalanságot foglal magában. A változás szükségessége és az elmozdulás a korábbiaknál rugalmasabb közszolgálat felé viszont közös nevezőnek tekinthető. A „rugalmasság” jelentése azonban igen differenciált területeken és tartalommal jelenik meg, ami nem áll össze egy új és jól körülhatárolható irányzattá.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS István (2021): A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1), 13–22.
- BALÁZS István (2022): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei, a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok* (harmadik, átdolgozott elektronikus kiadás). Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 227–238.
- BALÁZS István (2023): A közszolgálat jövője, a jövő közszolgálata: gondolatok egy OECD-vizsgálatról. *Állam- és Jogtudomány*, 64(2), 3–25. Online: <https://doi.org/10.51783/ajt.2023.2.01>
- BOSSAERT, Daniel – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert (2001): *La fonction publique dans l'Europe des quinze. Nouvelles tendances et évolution*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique.
- DEMMKE, Christoph (2019): Réforme de la fonction publique en Europe: quel avenir pour la gestion des ressources humaines? *Action Publique*, 2(3), 12–24. Online: <https://doi.org/10.3917/aprp.003.0012>
- DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang. Online: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00038-2>
- HAZAFI Zoltán (2021): Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
- MACKIE, Iain – MORETTI, Claire – STIMPSON, Alex (2021): *Public Administrations in the EU Member States – 2020 Overview*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- OECD (2022): *Emploi et gestion publics 2021*. 2022. március 23. Online: https://www.oecd.org/fr/publications/emploi-et-gestion-publics-2021_e6645a1d-fr.html
- OECD (2023a): *Emploi et gestion publics 2023: Vers une fonction publique plus flexible*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/d90a3d11-fr>

³⁵ Lásd: https://wiki.gccollab.ca/Canada%27s_Free_Agents/FAQ

OECD (2023b): *Panorama des administrations publiques 2023*. Paris: OECD Publishing.

Online: <https://doi.org/10.1787/b4d0a9ed-fr>

STIMPSON, Alex – MORETTI, Claire – LEMMIK, Juhani (2023): *Public Administrations in the EU Member States. 2021 Overview*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Prof. Dr. Balázs István tudományos főmunkatárs az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézetében, egyetemi tanár a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kutatási területei az összehasonlító közigazgatás, a közigazgatás alrendszerei, a közszolgálat és közigazgatási eljárás.