

3.3. Válságok és hullámzások – a közszolgáltatás foglalkoztatási rendszerének változásai Európában

VÁRADI LÁSZLÓ

A közfoglalkoztatás elmúlt néhány évtizede a weberi „hivatalnoki eszmény” (Weber, 1987, 227–228. o.) megmaradása és a hetvenes évek új irányzata, a 3E (*economy, effectiveness, efficiency*) közötti állandó hullámzásban telt. A „harc” lényege abban foglalható össze, hogy az egyes országok hogyan és mennyire térnek el a politika napi ingadozásaitól független közalkalmazott eszméjétől az olcsón, hatékonyan és hatásosan működő közalkalmazás irányába (OECD, 1999, 8–14. o.).

A különböző országok a mindenkori gazdasági helyzetüktől, társadalmi viszonyaiktól, hagyományaiktól függően is eltérő közfoglalkoztatási rendszereket építettek ki, és ma is másként reagálnak a kihívásokra. A közigazgatási rendszereket illetően a szakirodalom számtalan tipizálást alkalmaz (Linder, 2010, Gajduschek, 2005), de ezek lényege foglalkoztatási szempontból mindig ugyanaz, hol helyezkednek el az egyes közigazgatási rendszerek a képzeletbeli weberi-nyitott foglalkozási skálán.

Az új közmenedzsment

A weberi keretrendszerben működő közigazgatás feltételei a hetvenes évek végére megváltoztak: a szocialista világrend nyomása megszűnt, a versenyképesség növelésére csökkentették az adókat, kiszélesedett a középosztály, s már rendelkezésre áll a menedzsment új eszköztára (összefoglalva lásd Hajnal, 2004, 34. o., az okokról: Pollitt–Bouckaert, 2000, 25–27. o.). A válasz pedig az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*), amely a közigazgatás teljes rendszerét igyekszik a gazdaság egészébe integrálni. Mint Christopher Pollitt összegzi:

„... azt feltételezem, hogy az új közmenedzsment kétszintű jelenség: egy magasabb szinten általános elmélet vagy doktrína, amely szerint a közszektor az üzleti megközelítések, eljárások és értékek révén jobba lehet tenni, míg a mindennapok szintjén egy sor sajátos elgondolás és eljárás, amely a következőket tartalmazza:

- nagyobb hangsúlyt kap a »teljesítmény«, különösen az eredmény mérése,
- előnyben részesíti a lapos, kis, specializált (lebontott) szervezeti formákat a nagy, multifunkcionális formákkal szemben,
- fő koordináló eszközként szerződésekkel helyettesíti a hierarchikus viszonyokat,
- széles körben piaci típusú (gyakran versenyszerű) mechanizmusokat vezet be,

- tendereztetés, közfoglalkoztatási bértáblák, teljesítményalapú bérezés,
- a hangsúly a szolgáltatások igénybe vevőjén, az »ügyfélén« van, valamint az olyan alapvető minőségjavító technikák használata, mint a teljes körű minőségirányítás (TQM).” (Pollitt, 2007, 1. o.)

A foglalkoztatásban az új közmenedzsment teljesen megváltoztatta a korábban változtathatatlan hitt elveket. Visszaszorult, ha nem is radikálisan, a korábban alapkövetelménynek tekintett „nyugdíjasállások” rendszere, az élethosszig tartó foglalkoztatás.

„Ez azt sugallja, hogy az élethosszig tartó foglalkoztatás elve – szemben az előmeneteli vagy a fizetési rendszerekkel – a közszolgálat azon hagyományos elemeihez tartoznak, amelyeket a legkevésbé módosították az Európai Unió tagállamaiban, különösen a karrierrendszerek reformfolyamataiban. Míg a toborzási és fizetési elveket befolyásolta a magánszektor aktuális gyakorlata, úgy tűnik, nem ez a helyzet az élet egészére terjedő foglalkoztatás elvével.” (Bossaert, 2005, 18. o.)

A tartalmát tekintve azonban történtek jelentős változások. Egyszerűbbé vált a köztisztviselők elbocsátása. A leglényegesebb elem a teljesítmény figyelembevétele, bár nem beszélhetünk ennek széles körű terjedéséről.¹ A köztisztviselő ugyanis a legtöbb országban továbbra is védett a „racionalizálás” típusú elbocsátástól. Ha ez mégis bekövetkezne, akkor az elbocsátás feltételei számára sokkal kedvezőbbek a piaciaknál.

Bár a rugalmasság növelésére tett lépések ezen a területen alig jártak eredménnyel, a pénzügyi nehézségek, a kötöttségek, valamint az új közmenedzsment terjedése hozott egy másik megoldást is: a határozott idejű szerződést. Ennek nyilvánvalóan már semmi köze sincs az élethosszig tartó alkalmazáshoz, tehát távol áll a weberi közigazgatás elveitől. Ugyanakkor, az olyan rendszerekbe, ahol adott feladatra alkalmaznak dolgozókat, ez logikailag is beleillik. Számos ország éppen a gazdasági változás nyomán létre jött létszám- és költségmegtakarítások áthidalására növelte a fix szerződések hányadát (például Németország, ahol kötött a köztisztviselők száma).

Ez pedig olyan helyzetet is teremtett, hogy ugyanazon a munkahelyen, sőt akár ugyanolyan munkakörben is lehetővé vált eltérő státusú alkalmazottak foglalkoztatása. A legalapvetőbb kérdés azonban ezeknél az egy időben, egymás mellett dolgozó, különböző állományú tisztviselőknél az: ha egy nem köztisztviselő is el tudja látni a feladatot, miért van szükség a különleges státusú köztisztviselőkre. Bár sok szempontból azt várnánk, hogy az ilyen rugalmasabb foglalkoztatás terjed Európában – ugyan a kép nagyon változatos –, ilyen tendencia egyértelműen nem figyelhető meg.

A hagyományos foglalkoztatásra legnagyobb hatást talán a teljesítményértékelési rendszerek gyakoroltak. Korábban az egyes tisztviselőket a munkakörükhöz szükséges kompetenciák, illetve a munkában eltöltött időtartam alapján díjazták. Ha teljesítményhez kötik az egyes tisztviselők díjazását, számos

¹ Meg kell jegyeznünk, hogy az új EU-tagállamok többsége éppen ezen a téren lazább megoldásokat választott (Bossaert, 2005, 23. o.)

problémával kell szembe nézni, és alapvetően kérdőjeleződik meg a köztisztviselői lét kiszámíthatósága, a pálya egyirányúsága. Ahhoz, hogy a rendszert teljes egészében „ráeresszék” a köztisztviselői világra, meg kell törni nemcsak a bérezés hagyományos rendjét, de átalakul az előléptetési modell, a szigorú hierarchia rendje, megkérdőjeleződnek a hagyományos értékek, és a köztisztviselők könnyen elbocsáthatókká válnak. Annak függvényében, hogy az egyes országok mennyire kívánták megtörni a hagyományos rendet, nagyon eltérő rendszereket vezettek be. Ez igaz nemcsak magára a rendszerre (méretére, elemeire stb.), de a bevezetés módjára, az alkalmazott módszerekre, az érintettek körére, az értékelést végző személyére stb. Az EU-tagországok tapasztalatait a bevezetés addigi problémáival kapcsolatban *Cardona* (2006) sorolja fel egy 2002. májusi beszámoló alapján.

- „– A teljesítményhez kapcsolódó fizetési rendszerek bevezetése költséges és időigényes.
- Az ilyen rendszerek gyakran csak a felső szintekre használhatók.
- A vezetők minősítésének határokat szabnak a teljesítménymérés problémái, valamint a teljesítményhez kötődő díjazáshoz rendelkezésre álló pénzforrások.
- Néhány rendszert kísérleti projektként vezettek be azzal, hogy később szélesebb körben alkalmazzák, de a kísérleti projektek hatásainak szigorú elemzése hiányában nem világos, hogy a szélesebb körben hogyan lehet bevezetni.
- Szinte egyetlen jelenlegi alkalmazás sem kezeli az alulteljesítés kérdését (nincs büntetés a teljesítmény elmaradásáért).
- A teljesítmény mérése nagyon bonyolult, különösen ott, ahol nincsenek nyilvánvaló mérhető eredmények.
- Nem találtak egyértelmű bizonyítékot arra, hogy a teljesítményhez kötődő fizetése módok javítják a teljesítményt az emberierőforrás-gazdálkodás vagy a szolgáltatás minőségében.
- A pluszjavadalmazás nem igazán motiválta az érintett alkalmazottakat.
- A rendszeres, éves vagy gyakoribb formális párbeszéd a vezetők és a beosztottak között a teljesítményről, a célokról és az előrehaladásról pozitívan hatott a motivációra (az egyén hozzájárulásának elismerése a szervezet teljesítményéhez).” (*Cardona*, 2006, 3–4. o.)

A beszámoló szerzője két szempontra felhívja a figyelmet. Az egyik a rendszer komplexitása. „A teljesítményirányításnak a stratégiái irányításon kell alapulnia, amelyben a célok és az eredmények következetesen érvényesülnek a politikai, a döntéshozói és az irányítói folyamatok szintjén.” (*Cardona*, 2006, 4–5. o.) Vagyis amíg nem egyértelműek a magasabb szintű politikai és intézményi célok és követelmények, illetve nincsenek határozottan megfogalmazva, addigi a vezetői – és még inkább az egyéni – szinten nehéz konzervens teljesítményértékelési rendszert létrehozni.

A másik szempont lényege, hogy a politika számára más jelenti a célt, az eredményt és a sikert, mint az egyes intézmények vagy azok vezetői számára. Nagyon ritka „kegyelmi állapota” a közintézmények fejlesztésének, amikor több egymást követő kormányzat képes hasonló célok szerint változtatni a közigazgatás működését, pedig egy ilyen nagyrendszer átalakítása nemcsak az éppen hatalmon lévő kormányt érinti.

Az viszont nyilvánvalónak látszik, hogy a teljesítményértékelés rendszerre nem csupán a teljesítményhez kötött javadalmazás bevezetését segítheti. A rendszer akkor is kifejezetten hasznos – sőt takarékos és hatékony – lehet, ha nagyobb súlyt kapnak a teljesítményirányításban rejlő más lehetőségek: a fejlődést, a fejlesztést, a vezető és vezetett közötti kapcsolatot erősítő, az emberierőforrás-gazdálkodás javítását szem előtt tartó célok. Az a sokak által nem kedvelt szempont is lényeges, hogy a teljesítményértékelés elősegíti a közigazgatás és a piac között különbségek mérhetőségét, növeli az átjárhatóságot, ezáltal reálisabbá teszi a közigazgatás külső és belső értékelését.

Az említett reformok célja, mint az többször említettük, hogy a közszolgálatban dolgozók munkájukat olcsóbban, hatékonyabban és hatásosabban végezzék. Ennek érdekében a következő lépés az lenne, hogy a jelenlegi dolgozókat valamilyen eszközzel ösztönözzék is erre. A kikristályosodott vélemény az, hogy a leglényegesebb ösztönző a pénz, a magasabb jövedelem, ami alátámasztja a jövedelemhez kapcsolt teljesítményértékelésre vonatkozó kísérleteket.

A modern motivációelmélet persze már távolról sem támogatja ezt az egyoldalú megközelítést. Mint a különböző kutatások bebizonyították, a válság előtti Európában a közigazgatásban dolgozók bérei átlagosan jelentős mértékben meghaladták a piaci béreket – ezt részben indokolja a magasabb átlagéletkor, a felsőfokú végzettségük, valamint a vezető pozícióban levők nagyobb hányada (lásd erről a jelen *Közlelkép* 2.5. alfejezetét) –, és a közalkalmazottak munkaideje mindenütt kevesebb (legalábbis a törvényi szabályozás szerint), mint a magánszférában hasonló típusú munkakört ellátó alkalmazottaké. Ebből pedig az következne, hogy a közszolgálatban dolgozók helyzete nem indokolja a magasabb fizetéssel történő ösztönzésüket. Számítalan, a közszolgálati munka ösztönzőit elemző kutatás tanúsítja (lásd például *Steen*, 2006, *Cerese–Farinella*, 2006, *Forest*, 2006), hogy a közszolgálatban dolgozók számára a nagyobb jövedelem általában a fő ösztönzők között nem első helyen szerepel. Sokkal fontosabb a jól szabályozott munka, a közösségért végzett tevékenység vagy a politikai semlegesség (*ILM*, 2010. 6. o.). (Bár kevés tényeken alapuló elemző munka készült ebben a körben, mégis valószínűleg elmondhatjuk, hogy a szegényebb európai országokban, ahol a köztisztviselői jövedelmek már eredendően nem túl magasak, a béreknek sokkal fontosabb szerepük van. Itt tartósan is fennmaradhat a közvélekedés, hogy a fizetésekkel lehet tartós teljesítményjavulást elérni. Erről lásd még a jelen *Közlelkép* 2.5. alfejezetét.)

Az új közmenedzsment hatásait vizsgálva általánosságban elmondhatjuk, hogy jelentős, de nem radikális változást hozott a közigazgatásban. A változásokra nyitottabb országokban – Skandináviában, az Egyesült Királyságban stb. – lényegében átalakult nemcsak a közigazgatás szerkezete, de a működési modellje is. Számos tevékenységet kiszerveztek, lényegesen csökkentve a közalkalmazottak számát, decentralizálták az intézmények irányítását, és alapvetően megváltoztatták maguknak az intézményeknek a működését. A kevésbé nyitott országok is tettek lépéseket ebbe az irányba – Németország, Franciaország stb. –, de náluk ilyen szempontból igazi áttörésről nem beszélhetünk. A két véglet között pedig olyan számos ország található (mediterrán országok stb.), amely inkább a politikai szlogenek szintjén radikális a közigazgatás alakításában.

- „Ami lehetőségnek tűnt tíz éve, ma már nem az. Azt mondanám, hogy
- 1995-ben még hinni lehetett az új közmenedzsmentben, bár már megvoltak az első erős és lényegi kritikák;
 - 2000-ben, az új közmenedzsment már védekezőben volt, a tapasztalatok nyilvánvalóan ellene szóltak;
 - 2005-ben, az új közmenedzsment többé már nem életképes megközelítés (értsd: a közigazgatásban eluralkodott közvélekedés).

Mégis, a tudomány, illetve a világ számos területén, valamint a politikában az új közmenedzsment nagyon is élő és nagyon sikeres.” (Drechsler, 17. o.)

Egyensúlykeresés – neoweberiánus megközelítés

A tapasztalatok tükrében mind az elméleti, mind a gyakorlati megközelítések a weberi és a piaci elemek valamiféle kombinációjára irányultak. Az így megszülető neoweberiánus elképzelés lényege az, hogy a megkülönböztetett státussal, kultúrával és feltételekkel rendelkező közszolgálat elve megmaradjon a foglalkoztatásban, de együtt járjon „a közszolgálat szakmaiságával úgy, hogy a bürokrata nem egyszerűen a saját tevékenységére vonatkozó joganyag szakértője legyen, hanem egyben az a szakképzett vezető, aki az állampolgárok/felhasználók igényeinek kielégítésére koncentrálna.” (Lynn, 2008, 11. o.)

Kisebb-nagyobb változások a közigazgatásban minden országban végbementek, és szinte minden országnak szembe kellett néznie azzal a ténnyel, hogy – mint idéztük – a hagyományos eszközök már nem kellően hatékonyak, de az új piaci szemléletű módszerek sem hozták meg a kívánt hatást. Külön nehézséget jelentett az EU döntéshozói számára, hogy a kibővült szervezeten belül tovább nőtt – nemcsak általában, de konkrétan a közigazgatásban, a közszolgálati foglalkoztatásban is – a diverzitás. Ráadásul az új közmenedzsmenttel (NPM) szembeni egyik alapvető kifogás éppen az volt, hogy nem működhetett általánosan elfogadott legjobb megoldásként (*best practice*), mert nem volt tekintettel az egyes országok hagyományaira, helyzetére, sajátosságaira. Tehát az EU csak olyan kezdeményezést javasolhatott, amely kellőképpen rugalmas, és mégis valamilyen irányt szab a tagországok számára.

Az Európai Unió az említett problémákra reagálva, kialakította és meghirdette a rugalmas biztonság (*flexicurity*) elvét 2006–2007-ben (EC, 2007). Az elképzelés alapvetően a piaci gondokra igyekezett megoldási keretet nyújtani, azonban a közigazgatás foglalkoztatása esetében ugyanazt a két irányt kellett harmonizálni. Maga a *flexicurity* kifejezés a rugalmasság és a biztonság szavak összeolvasztásából származik. Meghirdetésével éppen a korábban gondotkeltőnek megfelelően a piaci modellek beépítése révén keletkezett rugalmasságot kívánták a hagyományos foglalkoztatotti biztonság elemeivel kombinálni. Ezt az átfogó elképzelést a közigazgatásban is széles körben felkarolták. A megvalósításban azonban ismét többféle trend rajzolódik ki: 1) a biztonságos, közszolgálati karrierre épülő (*career-based*) rendszereket fenntartó országok (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Románia és Spanyolország stb.), 2) a rugalmasabb, de biztonságos, adott feladatkörre épülő (*position-based*) rendszerek (Dánia, Finnország, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság) és 3) a sem rugalmas, sem biztonságos rendszerek (Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia stb.) (Kuperus–Rode, 2010, 21. o.).

Szétzilálódás – a válság hatásai

A 2008-as válság azonban beleszólt a *hogyan tovább* vitába. Az országok többsége előbb vagy utóbb megszorításokat vezetett be a közalkalmazottak foglalkoztatásában. Alapvetően költségvetési helyzetüktől függően választottak a lehetséges módszerekből, a kiútkeresés különböző lehetőségei közül (Glassner, 2010, 32. o.).

Mint Christopher Pollitt rámutat, három fő témakör köré csoportosítható az európai közigazgatási helyzet megoldása: 1) a pazarlások csökkentése, felszámolása, 2) a folyamatok megújítása, az innováció, illetve 3) a különböző társadalmi szereplők együttműködése, a közös megoldások megtalálása. Optimális esetben mindhárom területen tett lépéseknek együtt, egymást erősítve kellene kifejteniük a hatásukat hosszú távon, jó esetben már rövidebb időszakon belül is (Pollitt, 2011).

Bár, ezek jól hangzó célok, a valóságban a megvalósításukra alig van esély. A legtöbb országban a foglalkoztatás terén a radikális szűkítéshez nyúltak: befagyasztották, sőt csökkentették a béreket, megnyirbálták a pótlékokat, a juttatásokat, felvételi stopot rendeltek el, vagy éppen tömegeket bocsátottak el, terjednek a rövid távú, alkalmi, „speciális” munkaviszonyok.² Ennek következményei: a növekvő munkaterhelés, a romló minőség és következőképpen megítélés, a félelem miatt a kockázatok kerülése, a döntések egyre magasabb szintre kerülése, centralizáció, ezáltal a bürokrácia eluralkodása, növekvő költségek. Ilyen körülmények között nő az államigazgatásban dolgozók félelme a magánosítástól, ellenállása a civil szférával való együttműködéssel szemben. Ennek megfelelően a rendszerek megújításának, a sokoldalúan hasznos és sikeres megoldások megtalálásának csekély az esélye.

² Itt most nem beszélünk a közmunka terjedéséről, amelynek a hosszabb távú hatását a szakirodalom a személyekre nézve sem egyértelműen pozitívnek, a piacra pedig egyértelműen negatívnak értékeli. (EC, 2010, 86. o.)

Természetesen azokban az országokban, ahol nem kényszerültek rá a széles körű és hosszabb távra előirányzott megszorításokra, találhatunk kiváló példákat a szisztematikus reformintézkedésekre. Több országban stabil maradt a közalkalmazottak létszáma, nem vagy igen kis mértékben éltek az elbocsátások eszközével. Növelték a stratégiainak tekinthető ágazatokban (oktatás vagy egészségügy) a létszámot, vagy javították a nők részesedését a foglalkoztatottakon belül, ezzel megvalósítva egy erősen anticiklikus gazdasági modellt.

A legtöbb országban azonban az intézkedések egy irányba hatnak.

- Romlik a rendszer igazságossága, *ad hoc* intézkedések szétzilálják a hierarchiát, megbontják a felelősségi viszonyokat.
- A különböző foglalkoztatási, szerződéses viszonyok megbillentik az egyensúlyt a közigazgatáson belül (szektorok, korcsoportok, társadalmi csoportok között).
- A csökkenő finanszírozás, a növekvő munkaterhelés, az emelkedő külső és belső követelmények, a díjazási változások és a romló munkahelyi atmoszféra – mint már korábban említettük – rontja a munkakörülményeket.
- Átalakul a társadalmi párbeszéd. A közigazgatásban általában nagyon erős szakszervezetek súlya csökkent, a dolgozók kiszolgáltatottsága nőtt.
- A megszorítások miatt háttérbe szorul a fejlesztés, kevesebb a folyamatfejlesztés, így kevesebb a tréning és egyéb képzés. A közigazgatás színvonala romlik, következképpen csökken a tekintélye és a vonzása is.
- Az alkalmazottak előléptetése lassul vagy egy időre akár meg is áll. A karrierprogramokat gyakran befagyasztják, a legtehetségesebb fiatalok nehezen tarthatók a közszférában.
- Ha van rá mód, akár tömegessé válik az elvándorlás a közalkalmazásból (rendőrök, tűzoltók, orvosok, tanárok, informatikusok stb.), egyes szakmákban pedig növekedhet a nemzetközi migráció.
- A korábban végrehajtott reformok teljesen vagy részben értelmetlenné válnak. A teljesítményalapú bérezés a bérfagyasztással, a határozott idejű szerződés a juttatások visszafogásával, az értékelési rendszer az előléptetés befagyasztásával válik komolytalanná.

Természetesen lennének a helyzetet javító eljárások, azonban a lényegen ezek aligha tudnak jelentősen változtatni. Ennek ellenére fontos lenne, hogy a kormányok a) megszabják a megszorítások időbeni és gazdasági kereteit, b) tárgyaljanak az érdekelttekkel (még ha nem is sikerül megegyezni), c) hosszabb távon kevesebb kárt okozó megoldásokat válasszanak, d) döntéseikkel támogassák a társadalmi szolidaritás erősödését, igyekezzenek széles körben elfogadható közalkalmazotti életutat felvázolni. Ezzel részben a válságinétezkedések elfogadását, részben pedig a kilábalás esélyeit javítanák.