

BALÁZS ISTVÁN*

A KÖZSZOLGÁLAT JÖVŐJE, A JÖVŐ KÖZSZOLGÁLATA: GONDOLATOK EGY OECD-VIZSGÁLATRÓL

<https://doi.org/10.51783/ajt.2023.2.01>

A COVID–19 járvány okozta és az azt követő válsághelyzetek új kihívások elé állították az egyes országok közszolgálati rendszereit, ezen belül pedig a közigazgatás személyzetét. Nemrégiben készült egy OECD anyag ennek empirikus vizsgálatáról. Eszerint a válsághelyzet alatti változások felgyorsítottak bizonyos korábban már elkezdődött, a közszolgálatot a munkajogi szabályozás felé visszatérítő folyamatokat, míg másokat megkérdőjeleztek, vagy új megoldások alkalmazásához vezettek. E tanulmány célja annak a kérdésnek a körüljárása, hogy ezeknek a változásoknak a kezelése még belül tartható-e a közigazgatás rezilienciáján, vagy alapvető változásokat hozó reformokhoz vezet, amelyek teljesen új közszolgálati rendszert eredményeznek a történetileg kialakult nagy modelleket meghaladva.

1. A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA ÉS KIALAKULT NAGY RENDSZEREI

1. 1. A KUTATÁS CÉLJA, ALKALMAZOTT MÓDSZEREI ÉS ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

A közszolgálati rendszerek változásaira irányuló kutatás célja annak vizsgálata, hogy a különböző globális válságok, így a COVID–19 járvány okozta is, milyen új kihívások elé állítják az egyes országok közszolgálatát, ezen belül pedig a közigazgatás személyzetét.

Feltételezésünk szerint ezek a változások felgyorsíthatnak bizonyos korábban már elkezdődött, a hagyományos rendszereket erodáló folyamatokat, míg másokat megkérdőjeleztek, vagy új megoldások alkalmazásához vezettek. Lényegében ezt a kérdést járta körül egy 2021-ben készült OECD jelentés¹ mely olyan hiteles empirikus adatokat tartalmaz, melyek más forrásokból csak nehezen beszerezhetők. Ezek

* CSc, tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi tanár, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: balazs.istvan@tk.hu.

¹ OECD (2022), *Emploi et gestion publics 2021: L'avenir de la fonction publique*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>.

elemzése nagymértékben hozzájárulhat feltételezésünk igazolására, vagy annak árnyaltabb megközelítése felé orientálhat.

További fontos, ehhez kapcsolódó kérdés annak tisztázása, hogy e jelenségek kezelése még belül tartható-e a közigazgatás rezilienciáján,² vagy alapvető változásokat hozó reformokhoz vezet, ami teljesen új közszolgálati rendszert eredményez.

Az „Új közmenedzsment (NPM)”³, a XX. század utolsó harmadától nagyjából az ezredfordulót követő első évtized végéig érvényesülő irányzat, mely a versenyszféra menedzsmentmódszereinek közigazgatási alkalmazásában látta a jó kormányzás és közigazgatás megvalósulását, már kísérletet tett egy új rendszer kialakítására. Ennek lényege az lett volna, hogy a világ legfejlettebb ipari államainak közszolgálatára a XX. század első harmadától általánossá váló zárt és közjogi szabályozást viszszerelje a munka világának általános munkajogi szabályozása alá. Bár ez a törekvés teljes mértékben sehol sem valósult meg, de kikezdte az addig alkalmazott zárt munkaköri és karrierrendszereket. A globális világválságok, így a COVID-járvány és az azt követő orosz–ukrán háború hatására az egyes országok pedig éppen erre építve próbálnak új elveket és szabályozást kialakítani a közigazgatás személyzetére nézve.

A kutatás főbb módszere ezért összehasonlító jogi, amikor is alapvetően az alkalmazott új szabályozások funkcionális összevetésére kerül sor, de nem feledve a jogi kultúra különbözőségéből adódó sajátosságok figyelembevételét sem.

Ugyancsak nélkülözhetetlen a közszolgálat változásaira vonatkozó statisztikai adatok vizsgálata és elemzése, melynek bázisa alapvetően a már hivatkozott OECD által a tagországok körében végzett gyűjtés és feldolgozás, illetve más kapcsolódó esettanulmányok.⁴

Végül pedig áttekintjük a tárgykörben megjelent főbb hazai és külföldi publikációkat.

Mindezek alapján szándékaink szerint közelebb kerülhetünk azon alapkérdés megválaszolásához, hogy milyen lehet a jelenlegi, jellemzően zárt közszolgálati rendszerek jövője és milyen a jövő közszolgálat.

1. 2. A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA ÉS KIALAKULT NAGY RENDSZEREI

Bár e tanulmánynak nem célja a közszolgálat fogalmával kapcsolatos dogmatikai elemzések bemutatása, ám elkerülhetetlen a sokszínű megközelítésekből annak a

² Reziliencián alatt itt azt értjük, hogy az „egy rendszer azon képessége, hogy működését és szerkezetét elfogadható szinten megtartsa perturbációk közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy ellenállva azoknak.” – BALÁZS István: „A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején” *Miskolci Jogi Szemle* 2021/1. 13.

³ A fogalomról bővebben lásd: JÓZSA Zoltán; „Közigazgatási menedzsment” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovsz szerkesztő: BALÁZS István), 2020, <https://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-menedzsment>.

⁴ Így pl. OECD (1. l.).

kijelölése, hogy a vizsgálatunk során melyiket vesszük alapul. Kiindulópontunk a közigazgatás személyzetére vonatkozó jogi szabályozás vizsgálata lesz, mivel ez az az állam cselekvését megvalósító és közhatalmi jogkörrel rendelkező közzszolgálati réteg, mely legnagyobb a befolyást gyakorolja a kormányzás minőségére. Másfelől van egy gyakorlatiasabb érv, miszerint a már hivatkozott összehasonlítható statisztikai adatsorok és esettanulmányok is ebből a körből állnak rendelkezésre.

Ebből kiindulva megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás személyzete a közigazgatási szerveknél a közigazgatás feladatait megvalósító sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban alkalmazottakból áll. Elemzésünkben most az erre vonatkozó jogi szabályozás összességét értjük a közzszolgálati rendszer alatt azzal, hogy a konkrét jogi szabályozások hatálya az egyes országokban a közigazgatási szervektől szélesebb, más állami szervek hivatali szervezeteire is kiterjedhet. A szervi hatály alatt álló legnagyobb állami szervezeti rendszer azonban kétségkívül a közigazgatás. Az itteni munkavégzésnek vannak a közigazgatásból adódó olyan sajátosságai, melyek a speciális, a munkajogtól eltérő közjogi szabályozást indokolják. Ilyen mindenekelőtt az a már említett vonás, hogy az e szerveknél dolgozók az állami közhatalom gyakorlásában vesznek részt. E jellemző is különböző módon kezelhető a jogi szabályozásban, ezért és ezek alapján a közzszolgálati rendszereknek különböző típusai alakultak ki.

Kiindulópontként utalni kell arra, hogy a közzszolgálat fogalmára és jogi szabályozására a XX. század első harmadáig többféle elmélet alakult ki a közigazgatási jogtudományban. Így az ún. magánjogi elmélet, a közjogi szerződési elmélet, az egyoldalú közjogi elmélet és a közzszolgálati jogviszonynak mint speciális közigazgatási jogviszonynak az elmélete.⁵

A magánjogi elmélet, a köz szolgálatában végzett sajátos munkavégzésre is a polgári jogi, ezen belül a munkajogi szabályozás szükségességét vallotta esetleges közjogi derogációkkal.

Az egyoldalú közjogi elmélet a fogalom meghatározásánál a jogi szabályozás jellegét veszi alapul és azt olyan közjogi szerződésnek minősíti, amiből a közzszolgálati alkalmazottnak az állammal szembeni feltétlen alávetettségén van a hangsúly.

A közzszolgálat mint a közigazgatási szerveknél létrehozott speciális közigazgatási jogviszony elméletének meghatározó eleme pedig az, hogy a közzszolgálatban való alkalmazás közigazgatási aktussal jön létre. Az egyes elméletek elsősorban a jogviszony jellegére és tartalmára koncentrálnak, és kevésbé a közzszolgálat szervi és személyi hatályára, pedig igazán ebben a körben található a legnagyobb eltérések.

A dogmatikai megalapozást tehát nehezíti a közzszolgálat hatályának értelmezése, így a közzszolgálat legtágabb értelmezése magában foglalhat minden állami alkalmazottat (esetenként ideértve a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottakat is),

⁵ Lásd pl. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. kötet* (Budapest: Athenaeum Irodai és Nyomdai Rt. 1926) 172–175., továbbá MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1942) 129–136.; Marcel WALINE: „L'œuvre de Gaston Jéze en Droit public”, *Revue de droit public* 1953, 879–890.

míg a legszűkebb csak a közigazgatási szervek köztisztviselőit⁶, a más jogviszonyban foglalkoztatottakat viszont nem.

A személyi hatály pedig a közigazgatásban alkalmazott köztisztviselők vonatkozásában is széles skálán mozog, mert vannak olyan rendszerek, melyek a vezetőkre, érdemi ügyintézőkre, ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra is kiterjednek, míg máshol a szabályozás csak a vezetőket és az érdemi ügyintézőket foglalja magában.⁷ Ezenkívül a közszolgálat fogalma még a szerint is változik, hogy milyen jog-, illetve közigazgatási rendszerekről van szó.⁸

A XX. század első felére az vált a jellemzővé, hogy az alkalmazott jogi szabályozás hatálya szerint asszimilációs és differenciált rendszereket különböztettek meg. Az asszimilációs rendszerekre az volt a jellemző, hogy a közszektorban alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni, ám éppen a közhatalom gyakorlásában való részvétel miatt bizonyos közjogi derogációkkal. Az ügynevezett differenciált rendszerekben viszont az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve az e szerveknél dolgozókat a munka világának más szereplőitől. A miérettől több válasz is adható. Formáljogilag nyilván az a legegyszerűbb, hogy ha a közjogi derogációk mennyisége egy bizonyos szintet elér, akkor a minőségbe történő átmenet egy teljesen új típusú, a derogációk jogi természetének megfelelő közjogi szabályozáshoz vezet.

Komplexebb megközelítést alkalmazva ennek ennél összetettebb okai voltak, így különösen a közszolgálat kapcsolódása az állami szuverenitáshoz, az állami szabályozó funkciókhoz, a jogállamisághoz, a közérdek védelméhez és a polgári nemzetállam egészéhez.⁹ A jogi szabályozás tartalma és formája tehát ezeknek a következménye, ezért egy esetleges modellváltásnál is ezen okok kiüresedése vagy megszűnése lehet a fő mozgatóerő.

A fentiek alapján tehát a munkajog szerint szabályozott nyitott, illetve a közjog alapján álló zárt rendszereket különböztethetünk meg. A XX. század közepére a fejlett polgári államokban a közszolgálati szabályozásban meghatározóvá vált a zárt rendszerű differenciált közjogi szabályozás.

Ebben a közszolgálat képzési előírások teljesítésével igazolt szakmai tudás birtokában élethivatás-szerűen végzett tevékenységgé vált, amire alapozva (szakmai) érdemrendszerű (*merit systems*) megoldások alakultak ki.

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozásnak a közszolgálatba történő bekerülésre (toborzásra) és az ott töltött életpályára (karrierre) vonatkozó tartalma szerint ugyanis további megkülönböztetés tehető. Itt az osztályozás az alapján törté-

⁶ Részletesebben lásd: LINDER Viktória: „Közszolgálati jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes jogtudományi enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István), 2020, <http://ijoten.hu/szocikl/kozszolglati-jog>.

⁷ Lásd Jean-Marie AUBY: *Droit Public* (Paris: Economica 1995) 687–689.

⁸ Lásd GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat*. KSZK, ROP 3.1.1 (Budapest: Programigazgatóság 2008) 17–23.

⁹ Így pl. Christoph DEMMKE: „Réforme de la fonction publique en Europe: quel avenir pour la gestion des ressources humaines?” *Action Publique* 2019/3. 12–24., https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-editions-publications/revueAPRP/numero_3/APRP_n3_web.pdf?v=1580739086.

nik, hogy a köz szolgálatában politikai vagy szakmai feltételek teljesítésével lehet bekerülni.

A zsákmányrendszerben¹⁰ a választásokon győztes pártok és személyek mintegy zsákmányként kezelve a közzszolgálati álláshelyeket, azokat politikai szempontokat alapul véve a támogatóik közt osztják el. Ha pedig változik az aktuális politikai hatalom, úgy az ahhoz lojális közzszolgálati kar összetétele is átalakul.

Az ún. érdemrendszerű¹¹ közzszolgálatokban a közigazgatási álláshelyek betöltésének szakmai feltételei vannak, melyeket jogszabályban előírt képesítési előírások rögzítenek. A szakmai alapokon betöltött és jogilag garantált életpályát (karriert) biztosító rendszert a politikai semlegesség és pártatlanság jellemezi a közzfeladat ellátásában, ami kormányokon átívelő, nagyfokú stabilitást is eredményez.

A megkülönböztetés azonban mindig is viszonylagos értékű volt, mivel egyrészt a zsákmányrendszer sem azt jelentette a gyakorlatban, hogy egy adott közzszolgálati állás betöltéséhez nem kellett volna szakmai tudás vagy képesítés. A zsákmányelv elsősorban abban nyilvánult meg, hogy az állások betöltésénél az azonos feltételeket teljesítők közt a politikai preferencia döntött. Más oldalról pedig az is igaz, hogy olyan szakmai érdemekre épülő karrierrendszer sem létezett soha, melyben a zsákmányelv bizonyos mértékben, de különösen a vezető beosztások betöltésénél ne érvényesült volna valamilyen módon.¹²

A XX. század második felében a fejlett polgári demokráciákban meghatározóvá vált szakmai érdemrendszerű közzszolgálat, ám annak fejlődésével a különböző konkrét jogi szabályozások kategorizálásának kiindulópontjai változtak. Ezek már nem a toborzási, alkalmazási szempontok, hanem a közzszolgálati munkavégzés élethivatás-szerűen, a teljes szakmai pályafutás idejére (karrier) garantált módon történő végzése és más, elsősorban a betöltött állásra, munkakörre koncentrált megoldások közötti megkülönböztetés lettek. Az előbbiből alakult ki a szakmai érdemeken alapuló zárt karrierrendszerű megoldások csoportja, míg a másik megoldás közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló élethossziglani életpályát nem biztosító állásrendszerű vagy más elnevezése szerint munkaköralapú rendszerek alkalmazása.

Ezek a jelenleg is alkalmazott osztályozás¹³ alapján kialakított rendszerek a maguk tiszta formájukban és kizárólagosan sehol sem érvényesülnek, csak valamelyik fajtájuk a domináns, ezért napjainkban lényegében vegyes rendszerek működnek a gyakorlatban.

Ahogy azt már a bevezetőben említettük, a közzszolgálati rendszerek empirikus elemzésében hosszú ideje az OECD jár elől. Ennek keretében egy, a közzszolgálati

¹⁰ A jelentését illetően összefoglalóan lásd: GyÖRGY István: „Zsákmányrendszer” (szócikk) in *Közzszolgálati Online Lexikon* (é. n.), <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/zsakmanyrendszer/>.

¹¹ Lásd részletesebben Odile JOIN-LAMBERT – Yves LOCHARD: „Construire le mérite dans la fonction publique d’État: l’exemple de la Culture (1880–1980)” *Sociologie du travail*. 2010/2. 151–171., <https://doi.org/10.4000/sdt.13602>.

¹² Így például a kormány diszkrecionális jogkörébe tartozó vezetői kinevezések a szakmai érdemekre alapuló, zárt, karrierrendszerű francia közzszolgálati modellben.

¹³ Meg kell jegyezni azonban azt, hogy más osztályozási rendszerek is léteznek, lásd bővebben: HAZAFI Zoltán: „Közzszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban” *Belügyi Szemle* 2021/8. 1285–1307, <https://doi.org/10.38146/bsz.2021.8.1>.

rendszerek alkalmazását vizsgáló tanulmány¹⁴ tekintette át azt, hogy a mintafelvétellel érintett OECD tagországokban a karrier és a munkaköri rendszer alkalmazása hogyan alakult a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig.

Ez azért fontos szempont, mert a korábban kialakult nagy rendszereket kikezdő „Új közmenedzsment” (NPM) ekkorra ugyan már elveszítette domináns szerepét, ám a válság hatásainak leküzdésére szükségessé vált új, rugalmasabb foglalkoztatási formák bevezetésére a közszolgáltatón belül.

Ez a folyamat pedig az újabb válságok hatására azóta is tart, ami nyilván napjainkra megváltoztatta az akkor rögzített arányokat a karrier és a munkaköri rendszerek közt. Erre azonban újabb felmérések nem állnak rendelkezésre, a vonatkozó szakirodalom és esettanulmányok¹⁵ csupán ennek tendenciáját támasztják alá.

Ezekből azonban jól látható az, hogy 2005-ig nagyjából egyensúlyban volt a két rendszer alkalmazása.

A konkrét országokban alkalmazott megoldásokat vizsgálva azonban megállapítható, hogy azok igen nagy mértékben különböznek egymástól, már a közszolgálat jogi fogalmának meghatározásában, ezen belül az állami szerveknél alkalmazott sajátos munkavégzésre irányuló jogviszony szervezeti és személyi, valamint funkcionális hatályának meghatározásában is. A differenciált rendszerek a gyakorlatban abban is különböznek egymástól, hogy az egyes állami szervekkel speciális tartalmú (azaz a közhatalom gyakorlásában történő részvételt jelentő) munkavégzésre irányuló közjogi szabályozásnak mire terjed ki a hatálya. A közszektorban alkalmazottakra vonatkozó szerteágazó jogi szabályozás ugyanis sehol nem azonos a közhatalmat gyakorló állami szervek, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott – hazai fogalmaink szerinti közszolgálati tisztviselői és kormánytisztviselői – szabályozással.

A XX. század utolsó évtizedéig, lényegében az „Új közmenedzsment” irányvonal érvényesüléséig ez a klasszifikáció jutott érvényre. Később azonban a koncepció gyakorlati érvényesülésével a közszolgálati rendszerekben mélyreható változások következtek be, melyek ezt a fentiekben vázolt, addig hagyományosnak mondott kategorizálást is nehézkessé tették.¹⁶

Ennek ellenére a kategorizálásnál a két leginkább alkalmazott rendszer a *karrier- és az állás-* vagy munkaköri rendszer maradt.¹⁷

A karrierrendszerben a kinevezés a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába (vezető, végrehajtó, kiegészítő-ügykezelő, járulékos-fizikai) és (a munkakör szerinti képesítési előírások alapján képzett) szakmai testületébe való besorolás

¹⁴ OECD (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.

¹⁵ Lásd OECD (4. l.).

¹⁶ Danielle BOSSAERT – Christoph DEMMKE – Koen NOMDEN – Robert POLET: *La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et évolution* (Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique 2001) 77–83.

¹⁷ Jellemzően ezt használja a világon egyedülként elérhető, a legfejlettebb ipari államok közszolgálatát vizsgáló OECD-statisztika is. Lásd: OECD (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.

alapján történik egy konkrét közigazgatási szerv konkrét munkakörébe formalizált toborzás, legtöbbször versenyvizsgához kötött pályázat útján.¹⁸

Az állások betöltése jogszabályban előírt képesítési előírásokhoz vannak kötve és azokat esetenként közszolgálati szakmai gyakorlat vagy vizsga egészíti ki. A közszolgálati alkalmazás-centralizáltan, az erre kijelölt kormány szerv útján, határozatlan ideig, tehát az egész szakmai életpályára történik, ami jogszabályi védelem alatt áll, ezért jogilag garantált annak stabilitása is. Az illetmény megállapítása olyan előmeneteli rendszerben történik, mely meghatározó eleme a közszolgálatban töltött idő (senioritás elve) és a szakmai minősítés. Az életpálya során az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás – akár a vezetői is – elváltak egymástól. Ha a munkakör megszűnik, akkor a köztisztviselőt a besorolásának megfelelő más munkakörbe kell áthelyezni.

Az állás- vagy munkaköri rendszerben a kinevezés meghatározott közszolgálati állás, munkakör betöltésére történik decentralizáltan, az alkalmazó szerv vezetőjének döntése alapján és ez akár jogszabályban formalizált pályázati eljárás nélkül is lehetséges. Az állások betöltésénél a gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben a képesítési előírások meglétét igazoló bizonyítványok mellett (tehát ezekre itt is szükség van) és a közszektoron kívül a munka világának más területén szerzett gyakorlati idő is beszámíthat az előmenetelbe. A közszolgálati életpályának, a karrierrútnak általában nincsen speciális jogi védelme, hiszen az alkalmazás konkrét közigazgatási szerv, konkrét munkakörébe/állásába történik, vagy amennyiben még is van – pl. központosított tartalékállományba helyezés –, az lényegesen kisebb garanciákat tartalmaz, mint a karrierrendszerben.

Az illetmény megállapításának ugyan vannak jogszabályi keretei a minimális illetmény és az adható legmagasabb határainak kijelölésével, de ezen belül az egyedileg történik, vagy esetenként közszolgálati szabályzatban rögzített teljesítményértékelési szempontok alapján, ami független lehet az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől egyaránt.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás mint szolgálati tudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság egy-egy munkakör betöltésében és ez alapján az ügyek intézésében a „kollektív emlékezet” megléte, a közjót szolgáló állami és szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában és a lojalitás.

Hátrányai e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, mert az egyes funkcionális kategóriák és szakmai testületek, valamint az ezekhez kapcsolódó besorolási osztályok közt nehéz az átmenet. E rendszer jellemzője a valós egyéni és a szervezeti teljesítmény mérésének nehézsége, ezért annak háttérbe szorulása. A garantált életpálya miatt felmerülhet a költségvetési hatékonyság iránti érdekltség és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselők szintjén. További problémát okoz – különösen válságok körülményei közt – az, hogy a jogszabályban rögzített, de a költségvetési restrikciónál által folyamatosan csökkentett illetmény- és juttatási rendszer nem tud-

¹⁸ Konkrét példákat találni a francia közszolgálati pályázati kiírásokat tartalmazó online felületen: <https://choisirleservicepublic.gouv.fr>.

ja tartani a közszolgálat versenyképességét a munkaerőpiacon. Következésképpen pedig jellemzővé válhat a munka világának más területeivel szemben meglévő komparatív előnyök csökkenése, kevésbé vonzóvá válhat a közszolgálatban történő alkalmazás a fiatalok számára, ezért a köztisztviselői kar előregedik.

Az állás- vagy munkaköri rendszer¹⁹ előnye a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, a minőség és a hatékonyság. Jellemző a rendszerre az egyéni motiváció és a versenyszellem érvényesülése a munkavégzés során. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz. A közszolgálati jogviszony relatívan egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerről, hogy olcsóbb, mint a karrierrendszer, bár ez nehezen támasztható alá tényadatokkal.

E rendszer hátránya viszont a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a szolgálati tudásban megnyilvánuló „kollektív emlékezet” hiánya. A nyitottabb, munkajoghhoz közelebb álló állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmanýrendszer és a korrupció veszélye is.

Az „Új közmenedzsment” érvényesülése által dominált évtizedekben bekövetkezett változások a rugalmasság és a költséghatékonyság jegyében – mert könnyebben lehet a közszolgálati jogviszonyt módosítani vagy éppen megszüntetni – „munkajogiasítani” igyekeztek a közszolgálatot, és ezzel tovább bonyolították az egyes konkrét rendszerek kategorizálását.

Aszerint ugyanis, hogy milyen megközelítést és módszert választunk, más és más eredményre juthatunk,²⁰ ami főleg az adatok összehasonlíthatóságát nehezíti meg.

A változásokat szem előtt tartva mégis azt gondoljuk, hogy ma is használhatók a korábban kialakított kategóriák mint viszonyítási pontok. Bár az „Új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhattunk olyan megoldással is, mely megkísérelt visszatérni az asszimilációs rendszerhez, azaz az egységes munkajogi szabályozás eredeti kiindulópontjához a korábbi közszolgálat egésze, de legalábbis egy része vonatkozásában, ám ez nem bizonyult tartósnak. A zárt, közjogi típusú szabályozást fel nem adó országokban viszont napjainkig is jellemző a karrierrendszer további eróziója és a munkakör alapú szabályozás fokozott térnyerése.²¹

Az elmúlt évtizedek világválságai, a természeti katasztrófák, a terrorizmus és az illegális migráció hatására – melyek erősebb állami közhatalmi fellépést igényeltek – azonban a neoweberi²² államfelfogásnak megfelelően kezdtek az állam és annak

¹⁹ Lásd részletesen SZAKÁCS GÁBOR (szerk.): *Munkakör alapú humán erőforrásgazdálkodás* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2020).

²⁰ Christoph DEMMKE – Timo MOILANEN: *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Services* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2010).

²¹ OECD (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, OECD Publishing, Paris, 8–90, <https://doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.

²² Ez az elnevezés a hazai szakirodalomban 2008-ban jelent meg – lásd: G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: „Neoweberi állam és jó kormányzás” *Nemzeti Érdek* 2008/2. –, de nem vált általánosan elfogadottá. Alkalmazásunkban mindazon irányzatokat jelenti, melyek az állami szerepkörök és közhatalmi eszközök visszaerősödését jelentik az „Új közmenedzsmenthez” képest.

cselekvését megvalósító közigazgatás szerepével kapcsolatos álláspontok is változni, amit az „Új közmenedzsment” liberális állam- és közigazgatás-ellenes felfogásának gyakorlati kudarca²³ csak tovább erősített.

Ezt a folyamatot a COVID–19 járvány és a jelenlegi orosz–ukrán háború még tovább gyorsította, és egyre bizonytalanabb, hogy a hagyományosan kialakult közszolgálati rendszerek eszközeivel kezelhetők a problémák.

A nagy közszolgálati rendszerekre vonatkozó elvi, elméleti tételek²⁴ áttekintésére tehát a korábban jelzett szándékunknak megfelelően azért volt szükség, mert a közszolgálat változásai szempontjából alapvető kérdés, hogy a vizsgált folyamatok hogyan hatnak azokra. Használhatók-e egyáltalán ezek a kategóriák, vagy a változásoknál csupán viszonyítási pontként veszik számításba őket, miközben a közhatalmat gyakorló állami szervek humánstruktúráját sokkal inkább a pragmatikus szükségletek határozzák meg? A történetileg kialakult elvi, dogmatikai keretek hátterbe szorulása pedig vajon milyen hatással lesz a jövő közszolgálatára?

2. A JÖVŐ KÖZSZOLGÁLATÁVAL KAPCSOLATOS VÍZIÓK AZ OECD ORSZÁGOKBAN

2. 1. AZ ELVI ALAPOKRÓL

A jövő közszolgálatával kapcsolatos víziók feltárására az OECD a tagországok körében több felmérést²⁵ is végzett annak érdekében, hogy a közszolgálat jövőjének stratégiai irányait meg lehessen határozni.

Az adatok feldolgozásához nem csupán a saját szakértői apparátusukra támaszkodtak, hanem neves külső szakértőket²⁶ is igénybe vettek.

Ennek körében az egyik alapvető kérdés az volt, hogy az előrejelzések a múlt tapasztalataiból és kialakult megoldásaiból induljanak-e ki, vagy a jelenben felmerülő problémák kezelésének igényéből a jövő szükségleteit vegyék alapul.

A továbbiakban, amikor ezekbe a munkákba betekintünk, akkor láthatóvá válik majd az, hogy az OECD szakértői stábjá kevésbé támaszkodik a múltban kialakult olyan dogmatikára, mint amit az előbbi pontban vázlatosan ismertettünk.

²³ A kudarcot – egyebek közt – már magának a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézetnek (IISA) a 2011-ben, Lausanne-ban tartott világkonferenciája is rögzítette, mely anyagainak feldolgozását tartalmazza: BALÁZS István: „Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai” *Magyar Közigazgatás* 2011/4. 59–66. Hasonló következtetéseket lehet levonni az egyik legátfogóbb nemzetközi összehasonlításból is: Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford: Oxford University Press 2011).

²⁴ Idekívánczó megjegyzés továbbá, hogy az egyes történetileg kialakult nagy közszolgálati rendszerek fogalmi értékelése sem mutat teljesen konszenzust. Ezért nem haszontalan annak rögzítése sem, hogy ez a munka milyen kereteket használ.

²⁵ *Emploi et gestion publics 2021: L’avenir de la fonction publique* | OECD iLibrary [oecd-ilibrary.org](https://doi.org/10.1787/989337e4-fr)).

²⁶ Így pl. Peter CAPPELLI: *Commentaire d’expert sur l’avenir de la fonction publique* | *Emploi et gestion publics 2021: L’avenir de la fonction publique* | OECD iLibrary [oecd-ilibrary.org](https://doi.org/10.1787/989337e4-fr), <https://doi.org/10.1787/989337e4-fr>.

lépést igényelt. Az OECD vezetése azért tartotta fontosnak a közszolgálat jövőjével kapcsolatos stratégiai kérdések áttekintését, hogy elejét lehessen venni olyan rövid távú és átgondolatlan átalakításoknak, melyek a 2008-as válság kitörését követően történtek. Ezek ugyanis nem oldották meg a közszolgálat hosszabb ideje jelen lévő dilemmáit, így különösen azt, hogy az „Új közmenedzsment” hatására felbomlásnak indult hagyományos közszolgálati rendszerek milyen irányba fejlődjenek.

A vezetők a következő közös kiindulópontokat fogadták el:

– Az új technológiák alkalmazása nélkülözhetetlen a közigazgatás által biztosított közszolgáltatások megfelelő szintű kielégítéséhez, ami viszont nem teljesíthető a közszolgálat kapacitásának növelését szolgáló befektetések nélkül.

– Ez ugyan nem új felismerés, de megvalósításának ütemezését felgyorsította a válság annak érdekében, hogy a megfelelő szintű tudás és képességek mielőbb átadhatók legyenek a köztisztviselők számára, és azok a gyakorlatban érvényesülhessenek.

– Ennek következtében egy rugalmasabb, aktívabb és jobb reakcióképességű közszolgálatra van szükség szervezési módját, javadalmazását és alkalmazását illetően egyaránt.

– Ennek érdekében pedig vannak olyan új és hatékony eszközök, melyek a személyzet igazgatásának középpontjába a munkatapasztalatokat, a közszolgálat értékrendjét, a közjó szolgálatát helyezik annak érdekében, hogy a munkaerőt a közszolgálatba tudja vonzani és ott tartani.

A COVID-járvány okozta válság felerősítette a változások szükségességét, és sürgetőbbé tette a megfelelő megoldások megtalálását. Ennek a főbb ösztönözi a digitalizáció, az újfajta szakmai kihívások kezelése, valamint a közszolgálat előregedésének megállítása.

Ami a digitalizáció munkaerőpiaci hatásait illeti, az OECD 2019-es felmérése szerint³⁰ ennek hatására a gazdasági szféra összes álláshelyének 14 százaléka automatizálható, míg további 32 százalék esetében ennek valószínűsége 50–70 százalék közé tehető. Az így felszabaduló, rutinszerű feladatokat ellátó fizikai munkaerő helyébe más típusú, a technológiai változásokhoz adaptált munkakörök lépnek. Ez a tendencia nyilván kihat a közszolgálatra is, ahol az egyes kormányok stratégiai döntésének megfelelő ütemezéssel történik az egyes tevékenységfajtákat ellátó munkakörök automatizálása, míg másoknak az átalakítása. Bár a közszolgálatban ez elsősorban a kormányzati döntések függvénye, de a munkaerőpiaci hatásoktól meghatározott ez a szektor is.

Emellett viszont nem elhanyagolható más körülmények hatása sem, így az ügyfelek elvárásai és nyitottsága a változásokra, a költségvetés helyzete stb.

Ellentmondásos helyzet alakult ki, mert a közszolgálat hagyományos alkalmazási rendszerei helyébe lépő atipikus foglalkoztatási formák váltak szükségessé ahhoz, hogy az új technológiák által megkövetelt képzett munkaerő rendelkezésre álljon. Ugyanakkor ennek a hagyományos munkaköröket betöltő és közszolgálati jogvi-

³⁰ OECD (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019: L'avenir du travail*, OECD Publishing, Paris, 13, <https://www.oecd.org/fr/emploi/Perspective-de-emploi-2019-Highlight-FR.pdf>.

szonyban álló alkalmazottakra negatív hatása lehet elsősorban az illetmény tekintetében.

Ezért ebből a körből megindulhat egy tömeges elvándorlás, a fiatalok pedig az ilyen munkakörökre már nem is nagyon jönnek a közszolgálatba. Ez a folyamat pedig, más okokkal együttes hatásában növeli a közszolgálat elöregedését. A fejlett ipari országok többségére jellemző elöregedés munkaerőpiaci hatásai a közszolgálaton belül az említett okok miatt még nagyobb mértékben van jelen.³¹

A felmérések szerint az 55 év feletti felkészültsége a jövő digitális közigazgatására alacsonyabb szintű, mint a fiatalabb korosztályoké, ráadásul kevesebb munkaköri továbbképzésben is vesznek részt.

A közszolgálat fiatalítását szolgáló megoldandó problémák közül kiemelendő az, hogy miként lehet a generációs különbségeket kezelni úgy, hogy a fiatalok számára a hagyományos, alapvetően a szenioritás elvére épített előmeneteli és illetményrendszer nem vonzó, míg az idősebb generáció egy differenciált, a teljesítményértékeléshez kötött rendszerben tud nehezen érvényesülni. A két rendszer párhuzamos alkalmazása pedig több elvet is sérthet, így mindenekelőtt az igazságos egyenlő bánásmódot.

A további elemzések nyomán tartalmilag is igazolható e felvetés jogossága, ha úgy merül fel a kérdés, hogy egy ilyen irányú változásra, mint a jövő közszolgálati rendszerére irányuló előkészítésre, a jelenlegi közszolgálati alkalmazottak milyen arányban képesek.

Az ehhez szükséges feltételeket az előbbieken hivatkozott OECD felmérés a következőkben határozta meg.

A közszolgálat legyen:

- a jövőre orientált,
- rugalmas és
- gazdagító tartalmú.

A *jövőre orientáltság* azt jelenti, hogy tudatosan kidolgozott módszer szolgál a kitűzött célok megvalósítására képes közszolgálat kialakítására.

Tartalmilag ez magában foglalja azt a képességet, hogy előre lássa azokat a szükséges kompetenciákat és eszközeit, melyekkel az újonnan felmerülő problémák megoldásához szükséges szakértelemmel rendelkező minőségi humánerőforrás biztosítható és szükség esetén mozgósítható.

Mivel a COVID–19 egyik tanulsága éppen a jövőre vonatkozó bizonytalanság, ezért kiemelten előrelátó módon figyelmet kell fordítani a reziliencia fokozására. Az új technikai kompetenciák mellé olyanokat is folyamatosan fejleszteni kell, mint a kognitív, szociális és emocionális, mellé pedig megértési és adaptációs készségeket, melyek képesek megoldani a váratlanul jelentkező nehéz helyzeteket is.

A folyamatosan kibontakozó új kompetenciáknak alkalmassá kell tenni a köztisztviselőket arra, hogy a politikusoknak érthető és alkalmazható tanácsokat és közpolitikai elemzéseket tudjanak adni. Ezen felül fontos készség, hogy a közszolgálat

³¹ Lásd erre: *Emploi et gestion publics 2021: L'avenir de la fonction publique*, OECD Publishing, Paris, (Tableaux graphiques), <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>.

tások teljesítésében a szolgáltatásokat igénybe vevő polgárokat is be tudják vonni. Ennek a másik oldala is igaz, egyes közszolgáltatások biztosításához szükséges lehet a civil szféra vagy akár a versenyszféra bevonása a kiszervezés rendszerén keresztül. Végül, de nem utolsósorban az új kompetenciák közé tartozik a hálózatokban történő gondolkodás és igazgatás. Ez lehetővé teszi az érintettek együttműködését, a közösségi célok jobb megértetését, a kölcsönös bizalom megteremtését, ezáltal a közfeladatok megoldásának nyitott, a partnerségre építő módját.

Igaz azonban az is, hogy ez erősen ütközik a közigazgatás hagyományosan kialakult és ma is meghatározó hierarchikus felépítésével és működésével.

Rugalmasságon azt kell érteni, hogy szervezeti vagy programhoz való hovatartozástól függetlenül, a felmerült feladatokhoz megfelelő kompetenciákkal rendelkező köztisztviselőket lehessen rendelni oda, ahol szükséges és akkor, amikor kell. Ez lehetséges új felvétellel, de a meglévő munkaerő folyamatos tovább- és átképzésével egyaránt. A lényeg, hogy a munkavégzés, helye, ideje és módja és tartalma egyaránt változó lehessen, minek következtében megszűnhetne a mindenkire egysegesen alkalmazott sztetend szabályozás alapján alkalmazott „uniformizált”³² rendszer a közzszolgálatban.

Ezáltal pedig kialakulhatna egy nagyobb nyitottság is a munkaerőpiacra, ami enyhítené a közzszolgálat létszám gondjait, akár a keresleti oldalon, akár kínálati oldalon az esetleges leépítések esetében. Ez a gondolkodás viszont azt is jelenti, hogy a közzszolgálati alkalmazott minden közigazgatási szervnek, bárhol és bármikor dolgozhatna a megszüntetett szervezeti vagy funkcionális elkülönülés nélkül.

Ez azonban teljesen ellentétes a mai közigazgatások szervezési és működési elveivel, ezért általános bevezetésére és alkalmazására kevés az esély.

Ugyanakkor vannak rá példák, hogy kísérleti jelleggel ilyen köztisztviselői kategória létezzen, így például a kanadai „agent libre” program.³³ Ez lényegében olyan megoldás, hogy egyik közigazgatási szerv által alkalmazott köztisztviselő meghatározott feladatra és szervezeti egységben csupán hat hónaptól legfeljebb egy évig tölti be munkakörét, majd oda kerül kölcsönbe, ahol munkájára és szaktudására nagyobb szükség van.

A rugalmasság szükségességének alátámasztására egy külön OECD felmérés szolgál, mely azt rögzíti, hogy a COVID–19 járvány miatt a közzszolgálat mely területein vált szükségessé rövid időn belül a humán erőforrás bővítése.³⁴

Ezek fontossági sorrendben haladva a következők voltak:

- egészségügyi ellátás a központi közigazgatáson belül,
- munkaügyi szolgálat (pl. munkanélküli ellátások utalása),
- szociális ellátások,

³² OECD (2022), *Emploi et gestion publics 2021: L’avenir de la fonction publique*, OECD Publishing, Paris, 29, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>.

³³ Lásd: https://wiki.gccollab.ca/Canada%27s_Free_Agents/FAQ.

³⁴ OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l’enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e6645a1d-fr/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/e6645a1d-fr&_csp_=d1139b408fea73cc9c3390aa7723c6b9&itemIGO=oecd&itemContentType=book#figure-d1e1354.

- közrend, közbiztonság,
- informatika,
- államháztartási bevételek szolgálatai,
- oktatás,
- humánerőforrás igazgatás,
- központi kormányzati igazgatási szervezetek,
- pénzügyminisztérium (kölségvetési hivatal),
- közjavak piaca (közbeszerzés).

Az ehhez kapcsolt további kérdés, hogy a pótlólagos humánerőforrás-szükségletet hogyan, milyen eszközök alkalmazásával elégtettek ki.

Az erről készült felmérés szerint³⁵ – szintén az előfordulás gyakorisága szerint haladva – a következő módszereket alkalmazták:

- határozott idejű áthelyezés ugyanazon minisztériumon belül,
- határozott idejű áthelyezés egyik minisztériumból a másikba,
- a már létező felvételi (toborzási) eljárások felgyorsítása,
- az integrációt és a képzést szolgáló internetes (online) eszközök alkalmazása,
- a felvételt (toborzást) elősegítő internetes (online) eszközök,
- a határozott idejű áthelyezést megkönnyítő internetes (online) eszközök igénybevétele.

Ugyancsak a megfelelő humánerőforrás-kapacitás biztosítását szolgálta a járvány alatt a távmunka soha nem látott mértékű alkalmazása a központi közigazgatásban.³⁶

A távmunka alkalmazásával kapcsolatos törekvések a járványt megelőző időszakban is ismertek voltak, de főként a munkavállalói oldal igényei szempontjából. Bizonyos munkakörök betöltésére már akkor is csak akkor volt mód, ha a sztenderd alkalmazási feltételeket differenciálták a flexibilitás jegyében, és megnyitották ezt a lehetőséget. A COVID-19 viszont az alkalmazó kormányzati szervek oldaláról nyújtott jó lehetőséget ez a módszer arra, hogy a megfelelő szakértelemmel bíró kapacitást a köztisztviselő tartózkodási helyétől függetlenül oda tudja irányítani, ahol arra a legnagyobb szükség van a konkrét feladatok megoldásában.

A rugalmas foglalkoztatási formák közszolgáltatón belüli alkalmazásának szükségességét igazoló vizsgálatok eredményei sem engednek azonban olyan szélsőséges következtetések levonására, hogy a reziliencia növelésének ezek kizárólagos eszközei lennének a közszolgáltatásban.

A versenyszféra munkaerőpiaci dinamizmusába általában jobban alkalmazható az a módszer, hogy az új igényeknek megfelelő képzettségű és készségekkel rendelkezőkre cserélik a korábban alkalmazottakat, de ez a közszolgálat hagyományos rendszereiben nehezebben járható út.

³⁵ OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, 2020, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e6645a1d-fr/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/e6645a1d-fr&_csp_=d1139b408fea73cc9c3390aa7723c6b9&itemIGO=oecd&itemContentType=book#figure-d1e1384; OECD (2022), *Emploi et gestion publics 2021: L'avenir de la fonction publique*, OECD Publishing, Paris, 30, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>.

³⁶ OECD (2022), *Emploi et gestion publics 2021: L'avenir de la fonction publique*, OECD Publishing, Paris, 31, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>.

Éppen ezért értékelődik fel a meglévő személyzet folyamatos továbbképzésének és átképzésének a szükségessége, mely ráadásul a feladatok állandó változása miatt – az alkalmazott rendszer függvényében- az egész szakmai életutat átfoghatja.

A válságok idején ez a probléma nyilván hatványozottabban merül fel, viszont a hivatkozott felmérések szerint a megváltozott és megnövekedett humánerőforrás-igényeket elsősorban a közigazgatáson belüli áthelyezésekkel próbálták megoldani, és kevésbé új munkaerő gyorsított alkalmazásával vagy más flexibilis módszerekkel.

Az új készségeket és képességeket célzó továbbképzés és az átképzés azonban nemcsak szükséges, hanem igen költséges is. Korábban volt már szó arról, hogy perspektivikusan a közszolgálati munkakörök milyen nagy százaléka automatizálható, azonban a digitális kompetenciákat ehhez is fejleszteni kell.

A képzési, továbbképzési és átképzési rendszerbe tehát nem csupán a flexibilitás és a reziliencia növelése érdekében kellene befektetni, hanem ez a jövő közszolgálatának a feltétele is.

Az OECD felmérése szerint ugyanakkor a válságok idején alkalmazott megszorításoknak a közszolgálaton belül ez a képzési rendszer a fő területe.³⁷

Az új informatikai és technológiai ismeretek megszerzésének képzési módszereit is fejleszteni szükséges a rugalmas közszolgálat megteremtése érdekében. Ezen a téren viszont elkerülhetetlen a magán-munkaerőpiac által alkalmazott módszerek közszolgálati adaptációja már csak azért is, mivel a foglalkoztatottságban ez a közszolgálat konkurense. Az imént említett felmérés szerint a közszolgálat itt is erős lemaradásban van, mert a képzések 70 százaléka még mindig elméleti (tanteremi) és nem gyakorlati.

A „*gazdagító tartalmú közszolgálat*” alatt az OECD tanulmány szerint olyat kell érteni, mely magában foglalja az alkalmazottak személyes adottságaiból és irányultságaiból eredő tapasztalataikat, és ezzel színesíti, differenciálja az egyes munkakörökhez tartozó feladatellátást. Ezt úgy lehet elérni, hogy a közszolgálatba különböző társadalmi rétegekből, vallási és etnikai csoportokból származó, eltérő generációkhoz tartozókat kell felvenni, annak érdekében, hogy a társadalom minél szélesebb körének sajátosságai megjelenjenek a közigazgatási feladatok ellátásában is. A folyamat eredményeként az uniformizált gondolkodásmódot fel kell hogy váltsa egy új, differenciált hozzáállás, amihez persze kellő autonómiát kell biztosítani a munkaköri leírásokban is!

2. 3. KONKLÚZIÓK

Az előbbieket alapján tehát megállapítható, hogy összességében a jövő közszolgálatának megteremtése érdekében tett eddigi erőfeszítéseket – bár országonként eltérő mértékben – felgyorsította és aktualizálta a COVID–19 járvány okozta válsághelyzet. Ebben a közigazgatás működőképessége fenntartása érdekében új megoldásokat kellett alkalmazni, melyek tapasztalatait a járvány utáni helyzetben is jól lehet

³⁷ Lásd: OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267190-en>.

hasznosítani. A jövőre orientált, rugalmas és gazdagító tartalmú közszolgálat kiépítésében ugyancsak figyelembe kell venni a magán-munkaerőpiac tapasztalatait, alkalmazott módszereit egyaránt.

Azzal is számolni kell ugyanakkor az új megoldások keresése során mindig, hogy a közszolgálat még mai, gyorsan változó időszakában is különbözik a munka világtól,³⁸ ezért az adaptáció sem lehet mechanikus, hanem a jövő közszolgálata a maga adottságainak és szükségleteinek megfelelően és egy meghatározott kormányzati közpolitika mentén fejlődik.

A fő vonalaiban áttekintett OECD publikáció³⁹ célja kimondottan az volt, hogy a tagországok nemzeti jövedelmének átlagosan 9,5 százalékát, a közkiadások 22,5 százalékát kitevő köztisztviselői személyi kiadásokat a kormányok szempontjából a leghatékonyabban használják fel és megfelelő eredményességgel járjanak.

Ennek érdekében elsősorban a humánerőforrás-menedzsment eszközrendszerét, módszereit és gondolkodásmódját javasolja alkalmazni a közszolgálatban is a változások kezelésére. A szemléletmód tehát piaci és gazdasági alapú, ezért csak helyenként utal a közigazgatás sajátosságaira (pl. közérdekűség, hierarchia, feladat- és hatáskörökhöz kapcsolt kompetenciák stb.).

A fő kérdés pedig ma is ugyanaz maradt, mint az „Új közmenedzsment” fénykorában, hogy a történetileg kialakult nagy közszolgálati rendszerek keretein belül tartathatók ezek a változások, vagy kezelésükre egy egészen új rendszer van kifejlődőben.

A közszolgálat előregedése, az ellátandó feladatok és eszközeinek diverzifikációja, a digitalizáció és a technológiai fejlődés gyorsuló üteme egy új rendszer irányába hatnak, miközben a közigazgatás szervezeti és működési formája, valamint módszerei kevésbé ütemezetten változnak. Ebben a közszolgálati alkalmazottak egyéniségére szabott, azt gazdagító tartalmú humánerőforrás-menedzsmentnek erős korlátai vannak.

A hagyományos közszolgálati rendszereken belül az állás- vagy munkaköri rendszerek nagyobb nyitottságot mutatnak az ilyen módszerek alkalmazására, de ahogy a megelőző pontban az látható volt, igazából csak egyes rendszerek vannak, a karrier- vagy munkaköri rendszer dominanciájával.

Az OECD publikáció nem elméleti alapon közelíti meg a kérdést, hanem piaci nézőpontból és az ígéretes vagy jó gyakorlatok példáján.

Ebből a szempontból érdekesek a magyar tapasztalatok⁴⁰ is, mivel ugyanazon ország ugyanazon közigazgatásában alrendszerenként eltérő megoldások érvényesülnek.

Az OECD elemzések szempontjából meghatározó központi kormányzati igazgatási szervek és területi szerveik vonatkozásában a kormányzati igazgatásról szóló tör-

³⁸ Bár ez evidenciának tűnik, de a különbségek relativizálása rendre megjelenik a szakirodalomban és a különböző reformprogramokban egyaránt, ezért nyomatékosítani szükséges.

³⁹ OECD (2022), *Emploi et gestion publiques 2021: L'avenir de la fonction publique*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>.

⁴⁰ Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 343.

vény⁴¹ olyan munkaköri rendszert vezetett be,⁴² amely különösebb elvi alapok nélkül, a felmerülő szükségletek szempontjából rugalmasan kezeli a kormányzati jogviszonyt, sőt más alkalmazási formákat is enged éppen a digitalizáció előretérése és az új technológiák közigazgatási alkalmazása érdekében. Igaz, nem minden veszély nélkül, de erről részletesen a későbbiekben esik szó.

3. A JÖVŐ KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREI ELMÉLETI NÉZŐPONTBÓL

3. 1. AZ ELMÉLET ÉS GYAKORLAT EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYÁRÓL

A megelőző pontban jelzett és elemzett változások elsősorban gyakorlati tapasztalatok alapján és nézőpontból járulnak hozzá a jövő közzszolgálatára vonatkozó víziók kialakításához. Ahogy ezt már említettük, ez a megközelítés nem nagy elméleti rendszerekben gondolkodik, hanem a gyakorlati tapasztalatokból von le következtetéseket, és próbál jelezni tendenciákat, és azt szembesíteni a tudomány képviselőivel.⁴³

Ez a módszer fordítva is igaz, a közzszolgálat foglalkozó nemzetközileg legismertebb szerzők⁴⁴ maguk is támaszkodnak az OECD adatbázisaira, elemzéseire egyaránt. Kérdés, hogy ezek hogyan jelennek meg a tudományos gondolkodásban elsősorban a közigazgatás-tudományban.

A közzszolgálati rendszerek dogmatikai elemzésénél abból az általánosan elfogadottnak minősíthető tételből⁴⁵ indulhatunk ki, hogy az „Új közmenedzsment” érvényesülése nyomán bekövetkezett és korábban tárgyalt más változások érintették és kikezdték a jellemzően differenciált és közjogi, zárt rendszerű közzszolgálati szabályozás mindegyik típusát, a karrier- és munkaköri rendszert egyaránt, igaz, nem azonos mértékben.⁴⁶

Ennek következtében a XX. század végén még többségében alkalmazott karrierrendszerek a munkaköri vagy állásrendszerek felé mozdultak el, míg a munkajogi szabályozáshoz inkább közelebb álló munkaköri rendszerek tovább csúsztak a munkajogi szabályozás felé. A változások skálája igen széles, mert az „Új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhattunk – igaz kivételesen – olyan megoldással is, mely visszatérést jelentett az asszimilációs rendszert jelentő kezdetekhez, így az egységes munkajogi szabályozás alkalmazásához (pl. Svédország, Ausztrália). A közjogi, zárt rendszerű szabályozást megtartó rendszerek nagy részére pedig jellemzővé vált a karrierrendszer további erőzítője és az állás vagy munkaköri rendszerű szabályozás további térnyerése.

⁴¹ 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.).

⁴² Lásd HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez* (Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 2021) 145.

⁴³ Lásd CAPELLI (26. l.) 47.

⁴⁴ DEMMKE (9. l.) 24.

⁴⁵ DEMMKE (9. l.) 12.

⁴⁶ Christoph DEMMKE – TIMO MOILANEN: *The future of public employment in central public administration* (Maastricht: EIPA 2012).

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság és a további globális válságok hatására azonban ez a folyamat megtorpant. Az állami szerepkörököt leépítő „Új közmenedzsment” irányvonal visszaszorulása után, 2010-et követően kezdtek az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás szerepét növelő új reformelképzelések érvényesülni, melyek a közszolgálat terén a zárt karrierrendszerű közszolgálatnak egy – a megváltozott körülményekhez adaptált – új változatát célozták kiépíteni.⁴⁷ Ezek közös eleme, az államot és a közigazgatást a hagyományos közhatalmi eszközökkel visszaerősítő „neoweberi” vagy poszt-NPM irányvonal érvényesülése, mely az állami szerepkörök kiterjesztését tűzi ki célul, és melynek fontos eleme a közigazgatást élethivatás-szerűen végző, stabil közszolgálat megléte.

A változások azonban semmiképp nem jelentik a korábban megbontott rendszerek egyszerű rehabilitációját, hanem újraértelmezik a közszolgálat mint az állam és a közszolgálati alkalmazott közti sajátos munkavégzésre irányuló együttműködési viszony fogalmát és érvényesülési körét egyaránt.

Mindezekre tekintettel nagyon nehéz a közszolgálat nemzetközi összehasonlító kutatása és vizsgálata, ami igaz az előző pontban vizsgált OECD felmérésekre is, hiszen azok csak a központi közigazgatás személyzetére terjedtek ki. A közszolgálati adatsorok összevetéséhez ezért komoly módszertani és fogalmi tisztázásra van szükség, aminek azonban mára már kialakultak nemzetközileg is elfogadott és alkalmazott rendszerei.⁴⁸

3. 2. A KÖZSZOLGÁLAT VÁLTOZÁSAINAK HATÁSA A TÖRTÉNETILEG KIALAKULT NAGY KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK FENNTARTHATÓSÁGÁRA

Témánk szempontjából felvetett egyik alapvető kérdés az, hogy vajon az elmúlt évtizedek változásai „munkajogiasították”-e a világ legfejlettebb ipari államainak (OECD tagországoknak) meghatározóan differenciált, közjogi szabályozású közszolgálati rendszereit. Válasz erre az összehasonlító elemzések alapján⁴⁹ egyértelműen nem adható. Álláspontunk szerint, olyan dogmatikai változtatások nem mutathatók még ki a tételes jogi szabályozás koncepciójában, melyek alapján a közszolgálati jog önálló jogági jellegét meghaladva, azt a munkajog részeként, közszolgálati munkajognak tételeznék,⁵⁰ habár ilyen törekvések kétségkívül megjelennek.

⁴⁷ Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford: Oxford University Press 2012).

⁴⁸ Ezt teszi a témában leginkább idézett OECD dokumentum, a *Government at a Glance* kétévente kiadott elemzése is; lásd: *Government at a Glance | OECD iLibrary* (<https://doi.org/10.1787/9789264061651-sum-en>).

⁴⁹ Lásd OECD (48. l.).

⁵⁰ A vita lényegéről lásd részletesen BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett: „Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában” in BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2016). Ezzel ellentétes álláspontok is vannak, lásd pl. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2014), valamint HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán: „Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez” *Pro Futuro* 2021/2. (munkajogi temati-

Ugyanakkor az is tény, hogy a most alakuló új közszolgálati rendszerek már nem jellemezhetők csupán a korábban alkalmazott klasszikus ismérvek alapján, és bennük meghonosodni látszanak az „Új közmenedzsmentből” megöröklött olyan, a rugalmasságot, hatékonyságot és teljesítményt érvényesítő elemek, melyek alkalmazásától a megváltozott körülményekre, cél- és eszközrendszerre tekintettel sem lehet már eltekinteni.

Ezt a feltételezést támasztják alá a gyakorlati tapasztalatokra, adatbázisokra és elemzésekre építő tudományos munkák is, melyek közül egyik legnagyobb hatásúnak tekinthető szerző közszolgálat jövőjére vonatkozó publikációjának absztraktját szöveggközi idézéssel is érdemes hivatkozni.

„Miközben az EU tagországok kormányai folytatják eltávolodásukat a klasszikus weberi bürokratikus szervezeti modellek alkalmazásától, nem orientálódnak annyira a legjobb gyakorlatokra épülő univerzális modellek és a privatizált kormányzási modell felé sem. Ehelyett az új reformok a rugalmas kormányzási formák felé és egymástól igen eltérő új gyakorlatok, továbbá szervezeti megoldások felé haladnak. Ezek az új tendenciák megkérdőjeleznek olyan klasszikus koncepciókat, mint a közigazgatás és a társadalom elválasztása, a racionalitás, a szabályozottság, esetenként még a jogállamiságot is...”⁵¹ Ezzel a bevezetővel induló tanulmány ebben a kontextusban vizsgálja azokat a jelenlegi eljárásokat, melyek – a szerző hipotéziseként – a jelenlegi közszolgálat fragmentációjára, flexibilitására és individualizációjára vezetnek.

Mindezekből két fontos következtetést lehet levonni. Az egyik, hogy a közszolgálat jövőjét és így a jövő közszolgálatát sem lehet önmagában vizsgálni, hanem csak a nagy társadalmi, gazdasági folyamatokkal együtt, ezen belül pedig a kormányzás és közigazgatás változásainak általános keretei közt. Ez egyben azt is jelenti, hogy önmagában a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás vizsgálata sem elég, hanem a változások értékeléséhez és a jövő prognosztizálásához interdiszciplináris megközelítés szükséges.

A másik ilyen lényeges dolog, hogy a hipotézisek nagyjából megegyeznek a 2. pontban felvázolt gyakorlati tendenciák irányjaival, talán csak a fragmentáció lóg ki ebből a sorból, de az is csak látszólagosan. Az OECD adatbázisok és grafikus ábrák szinte mindegyikénél szerepel ugyanis az, hogy az adatok csak a kormányzati igazgatási szervek köztisztviselőit tartalmazzák, és legtöbb esetben ott is csak a központi szinten lévőkét. Ez viszont azt is jelenti, hogy a közigazgatás más alrendszerének (pl. helyi önkormányzatok, autonóm államigazgatási szervek, rendészeti közigazgatási szervek) köztisztviselőire vagy azonos alrendszeren belül a területi, helyi szinten működőkre (pl. területi államigazgatási szervek) más és más szabályozás érvényesülhet. Ez már önmagában is alátámasztja a fragmentációt, de van egy ettől eltérő értelmezési lehetőség, ha azt is vizsgáljuk, hogy az egyes közigazgatási szerveknél milyen különböző jogállásban történhet a személyzet alkalmazása (köztisztviselő, a polgári jogi szerződéses alkalmazott, munkajogi állomány stb.).

kus szám), <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10250>; továbbá MÉLYPATAKI Gábor: „Változó közszolgálati dogmatika az új közszolgálati törvény fényében” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/4. 64.

⁵¹ DEMMKE (9. lj.) 12.

Az így felfogott fragmentáció dogmatikai értelmezésére viszont csak nagyon kevés, többnyire utalásszerű hivatkozás található a szakirodalomban.

Az első értelmezés még csak kezelhető a klasszikus kategóriákkal, mert a közszolgálat különböző, a közigazgatás alrendszerei vagy szintjei szerint alkalmazott rendszerei belül maradnak a zárt, közjogi alapokon álló, a szakmai érdemekre épülő karrier- vagy munkaköri rendszerkeretek közt.

Igaz, hogy annak elméleti megindokolása vagy magyarázata érdekes kihívást jelent, hogy ugyanazon ország ugyanazon közigazgatásában miért kell különböző közszolgálati modelleket alkalmazni, mint például Magyarországon.⁵²

A másik értelmezés szerinti fragmentáció viszont már kilép a korábbi elméleti rendszerkeretektől, mert a közszolgálat jogi szabályozást funkcionális hatályhoz köti, amikor bizonyos, nem érdemi (a közhatalom gyakorlásában történő részvételként nem értékelhető, a közigazgatási aktusok kibocsátásához közvetlenül nem kapcsolódó) feladatköröket ellátókra lehetővé tesz megbízási szerződéssel vagy munkaszerződéssel történő alkalmazást. Ez utóbbi, érdemi munkakör szerinti megkülönböztetés esetenként problémás lehet, mert például hová soroljuk az automatikus döntéshozatali eljárásokban (pl. objektív felelősség körébe tartozó közigazgatási bírság kivetése a VÉDA rendszerben a közlekedés területén) részt vevő ügyintézőt, akinek nincs érdemi beleszólása döntéshozatalba, hiszen attól automatikus. Ám ugyancsak kérdéses, hogy az az informatikus, akit munkaszerződéssel alkalmaznak, hogyan részese az aktuskibocsátás folyamatának, lehet-e érdemi feladata. Ma ezeket a kérdéseket pragmatikusan válaszolják meg, a mindenkori feladatok és szükségletek mentén.

Ezzel együtt a dogmatikai feldolgozása ennek az atipikus közszolgálati foglalkoztatásnak sokáig nem várattathat magára, mert az ilyen megoldásokra már régebb óta bőven találunk példát a nemzetközi szinten, de a hazai szabályozásban is. Ismert volt olyan időszak a magyar szabályozásban is, amikor a kiegészítő, járulékos vagy ügyviteli funkciókat ellátókat kivették a közszolgálati jogi szabályozás hatálya alól. Sőt a XX. század végén fénykorát élő „Új közmenedzsment” irányvonal jegyében még az is felmerült, hogy a közigazgatási felsővezetőket menedzserszerződéssel kéne alkalmazni.⁵³

Bár ezek a törekvések intézményi, szervezeti és kulturális okokból nem tudtak megvalósulni, de az ilyen irányba ható gondolkodás napjainkban is jelen van.⁵⁴

A változatos megoldások közt nagyobb problémát okoz az, amikor jogállásukban ugyanazon munkakört betöltők közt tesznek különbséget. Így például a zárt, karrierrendszerű közszolgálat mintaaországában, a francia közszolgálatban, a karrierrendszer szerint kinevezett köztisztviselő és a munkaköri rendszer szerint szerződéssel

⁵² VESZPRÉMI, B.: „A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői” in *Közigazgatási jogi alaptanok* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2021) [második, átdolgozott elektronikus kiadás] 207–233.

⁵³ Lásd: Anne DRUMAUX: „La réforme »Copernic«: du big-bang à la »culture de l'espoir«” *Pyramides* 2010/20. 23–44., <https://journals.openedition.org/pyramides/762>.

⁵⁴ OCDE: *HR and Leadership Strategies for Building Innovative Public Sector Organisations*, Alpha version (Paris: OCDE 2018), <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/03/HR-and-Leadership-Catalyst-for-Innovation-Capabilities.pdf>.

alkalmazott közt valósul meg ilyen megoldás. Bár a vonatkozó OECD felmérésből⁵⁵ láthattuk, hogy tiszta formájában sem a karrier-, sem pedig a munkaköri rendszer nem érvényesül teljes egészében, de nem mindegy, hogy a kivételek milyen elvi alapokra építettek, vagy van-e ilyen egyáltalán. A karrierrendszer határozatlan idejű és garantált életpályát jelentő kinevezési eljárása mellett meghatározott feladat ellátására vagy helyettesítésre mód volt eddig is kivételesen, határozott idejű kinevezésre, ám erre is a köztisztviselők jogállására vonatkozó általános jogi szabályozást kellett alkalmazni. A két rendszer egymás melletti érvényesülése ezért nem is kérdőjelezte meg a zárt közzszolgálati szabályozás egészét.

Ezzel szemben, amikor az alkalmazás a polgári jog szabályai alapján megbízási szerződéssel vagy az általános munkajogi szabályok szerint történik, akkor ezek az elvi alapok eltűnhetnek.

Ebből a szempontból kiemelt figyelmet érdemelnek a karrierrendszer alapjának tekinthető francia közzszolgálat tapasztalatai, ahol már a teljes közzszolgálati létszám 20 százaléka szerződéses állomány, és ezen belül is sajátos megoldásokat vezettek be.⁵⁶

A szerződéses állományra a közzszződéses rezsímjé kell alkalmazni akkor, ha az olyan munkakörökre vonatkozik, melyeket egyébként korábban csak határozatlan időre kinevezett köztisztviselővel lehetett betölteni. Erre létesítettek egy külön közzszolgálati testületet.⁵⁷

Emellett kormányrendeletben szabályozott és ötévente megújítandó lista tartalmazza azokat a szerveket és munkaköröket, melyeknél mód van munkaszerződéssel is betölteni egyes munkaköröket.⁵⁸

Mindez más, jogi szempontokból való megközelítésben azt jelenti, hogy a közzszolgálati rendszer elvi kereteit jelentő zárt, közjogi szabályozást megörzik. Ezt pedig úgy oldják meg, hogy a köztisztviselői állások azon részére, melyeket csak köztisztviselőkkel és határozatlan időre létrejövő közzszolgálati szerződéssel lehetne betölteni, az általános közjogi szerződési rendszert alkalmazzák. Dogmatikai szempontból ez jelent kapcsolódást a közzszolgálat fogalmának a közjogi szerződési elméletéhez.⁵⁹

A másik esetben ugyanezt a célt, mármint, hogy a rendszerkeretek ne sérüljenek, az általános köztisztviselői jogi szabályozás szervei és funkcionális hatályának rugalmas alakításával érik el.

Mindkettőnek célja a korábban sokat emlegetett flexibilitás, amire több korábban részletezett ok miatt is szükség van, eredménye pedig a vázolt fragmentáció és az individualizáció.

⁵⁵ OECD (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264075061-en>.

⁵⁶ Que signifie être contractuel dans la fonction publique ? – Emploipublic.

⁵⁷ A francia típusú karrierrendszerben az alkalmazás hierarchikus szintek szerinti testületekbe történik, melyeknek rendeletben megállapított saját jogállása van. Ezen belül helyezkednek el az előmeneteli rangfokokozatok és fizetési fokozatok. Catégorie, corps, cadre d'emplois, grade et échelon: quelles différences?, *service-public.fr*.

⁵⁸ Article 1 - Décret n° 2017-436 du 29 mars 2017 fixant la liste des emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'Etat prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 816 du 11 janvier 1984 Forrás: Légifrance.

⁵⁹ MÁRFFY (5. lj.).

Ez utóbbi is többes jelentésű, de alapvetően a munkaerőpiaci folyamatokhoz illeszkedik, az egyes speciális munkakörökhöz szükséges kompetenciákkal rendelkező munkaerő közigazgatási alkalmazásához kapcsolódó munkavállalói és munkáltatói igények szabadabb kielégítése érdekében.

Az elméletileg megalapozott nagy közszolgálati rendszereket – a felhozott példák alapján – nem kell ma még egészében megkérdőjelezni. A különböző válságokhoz kapcsolódó, gyorsan megoldandó gyakorlati igényeket, bár nem kis jogi erőfeszítések árán, de megpróbálják a rendszerkereteken belül kezelni.⁶⁰

Persze joggal merülhet fel az a kérdés, hogy miért ne lehetne a rendszereket felülről és egészében megváltoztatni.

A válasz nyilván igen összetett, de éppen a legradikálisabb reformok egyikét jelentő és korábban hivatkozott belga „Kopernikusz” program kudarca mutatja, hogy milyen intézményi, szervezeti és kulturális változások azok, amelyek nélkül a közszolgálat átalakítása nem valósulhat meg. Persze az sem biztos, hogy erre szükség lenne éppen ilyen szélsőségesen radikális formában.

Az okok közül az egyikre érdemes ismét szövegközi idézést alkalmazni, miszerint „A közigazgatás a kormányzás alkotóeleme, mely fontossága abban áll, hogy egy ország fennmaradhat kormány nélkül, de közigazgatás nélkül nem.”⁶¹

A talán túlzónak tűnő megállapításból annyi feltétlen igaz, hogy a közigazgatást mint legnagyobb állami szervezeti rendszert nehéz rövid időn belül radikálisan átalakítani, mivel az állam cselekvéseként folyamatosan működnie kell. Mivel pedig, mint minden szervezetet, a közigazgatást is a személyzete működteti, így a közszolgálat reformja is osztja ezt a jellemzőt.

A közszolgálat hagyományos elvei (pl. a közérdek érvényre juttatása, pártatlanság, szakmai érdemeken alapuló alkalmazás és előmenetel, lojalitás, jogszerűség, észszerűség, hatékonyság, igazságosság, méltányosság, a szolgálati tudás folyamatossága, jogilag garantált életpálya stb.) történetileg hosszabb időszakot átfogva alakultak ki és folyamatosan gazdagodnak. Egy ilyen rendszer rövid időn belüli radikális reformja esetén nagy a veszélye annak, hogy zavarok állnak be egy-egy ország működésében, kormányzásában egyaránt.

Ezért ilyen radikális változásokat sem a gyakorlat, sem az elmélet nem generál, helyette inkább az a fajta óvatos kísérletezés folyik, mely a rendszerkeretek közt maradvá, elsősorban a HR-menedzsmenten keresztül próbál változásokat elérni. Az ehhez szükséges jogszabályi módosítások pedig (még) nem írják felül az országonként meghatározó módon alkalmazott egyik vagy másik nagy történetileg kialakult rendszert, hanem próbálják ezekben integrálni azokat.

Az más kérdés, hogy lényegében már napjainkban is csak vegyes rendszerek működnek, és a szakirodalomból sokat idézhető diverzifikáció perspektivikusan elvezethet oda, hogy a magán-munkaerőpiacról adaptált HR-elemekkel dúsított vegyes rendszer lesz a jövő közszolgálata.

⁶⁰ Ezt az álláspontot azért nem mindenki osztja, lásd HAZAFI (13. lj.).

⁶¹ DEMMKE (9. lj.) 1.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A „közszolgálat jövőjével és a jövő közszolgálatával kapcsolatos kérdéseket a szakirodalom ma még elsődlegesen nem dogmatikai nézőpontból, hanem pragmatikusan vizsgálja és értékeli. Ez önmagában nem baj, hiszen változásoknak sem elvi, hanem gyakorlati okai vannak, ami alapvetően rendben lévő dolog. A probléma abban merülhet fel, hogy ha a gyakorlat által kikényszerített változásokat nem rendszerszerűen, hanem ad hoc jelleggel kezelik a reformok, illetve az ebből fakadó jogalkotás. Akkor ugyanis olyan eredmény keletkezhet, melynek nincs saját logikája és konzisztenciája, emiatt pedig előbb vagy utóbb működési problémák léphetnek fel. Abban talán konszenzus mutatkozik, hogy a közszolgálat jövőjét, a jövő közszolgálatát az átmenetiség jellemezi. Abban viszont már koránt sincs egyetértés, hogy hová tart ez az átmenet, bár a jogi szabályozás jellege szerint vannak kimutatható tendenciák, melyek azonban nem egy irányba mutatnak.⁶²

A szerzők többsége odáig eljut, hogy a korábban kialakult nagy elméleti rendszereket már nem vagy csak erős korlátok közt tartja alkalmazhatónak, de – azon megállapítás mellett, hogy mára csak vegyes rendszerekről beszélhetünk – tovább nem jut.

Míg az „Új közmenedzsment” érvényesülésének virágkorában a munkajogi szabályozáshoz, azaz az asszimilációs rendszerekhez történő visszatérés képezte egyértelműen a jövő közszolgálatának fő irányát, mára ez a törekvés háttérbe szorult, és inkább ennek a veszélyei merülnek fel.

Ugyanakkor az „átmenetiséget” képező vegyes rendszer – ami nem azonos a karrier- és a munkaköri rendszerek vegyes alkalmazásának OECD felmérésben igazolt rendszerével – már a közjogi, munkajogi és magánjogi elemek keveredését jelenti a közszolgálat jogi szabályozásában. Az így értelmezett vegyes rendszer által okozott anomáliáknak a tudományos igényű kritikai kezelésére viszont alig találunk szakirodalmi példát.

Ezen jelen tanulmány sem változtat(hat) sokat, de annyi hozadéka lehet, hogy rávilágít egy általa vélt hiányra, ezzel vitát kelthet, mely eredményeként a jövőben folyó kutatások erre is kiterjednek.

⁶² HAZAFI (13. l.) 1300.