A közszolgálati szféra emberi erőforrás gazdálkodásának európai fejlődési irányzatai

Az emberi erőforrás gazdálkodás a közületi szférában megérett az átalakulásra. Európai viszonylatban e téren már tapasztalható is bizonyos fokú harmonizáció, ami progresszív módon valósul meg. Ráadásul a teljesítmények és az ellátandó felelősségi körök egyre gyakrabban itt is a javadalmazás meghatározó elemévé válnak. Megjelent már a köztisztviselők jogainak és kötelezettségeinek szerződésbe foglalása, általánossá válásának irányzata is.

Tárgyszavak: humánerőforrás-gazdálkodás; közszolgáltatás; OECD; javadalmazás; munkaidő; kollektív szerződés.

Bevezetés

Franciaországban e téren még napjainkban is a nemzeti határok közé bezárkózva zajlanak az események. A külföldre kitekintés kényszere valóságos fájdalmat okoz, beleértve az európai térséget is, pedig az képviseli a jövő modelljét. Még a szükséges reformmunkálatok irányítását, megszervezését illetően is szándékbeli ellentmondás tapasztalható az európai közösségi jogászok és a francia jogtudomány szaktekintélyei között. A közszférában nem kellő mérvű az egymástól eltérő gyakorlati megoldások ütköztetése. Nem elégséges módon hasonlítják össze a franciák által választott megoldási módozatokat mindazzal, ami e téren másutt, más országokban jellemző, és ami – ha nem is követendő példaként, ám legalább – tárgyalási alapul szolgálhatna. Pedig veszélyes lenne növelni a liberális piacok számára fenntartott gazdasági globalizáció és a sajátosságaira hivatkozva körülbástyázott, és ily módon szigorúan védett közületi rendszerek közötti szakadékot. A világpiaci nyitás és a helyi autonómia igényei között szükségképpen létrejövő feszültségek a gazdaság egészén átgyűrűznek.

Az intézmények európaivá válása

Az emberi erőforrás gazdálkodás a közületi szférában megérett a változásra. A közületi kiadásokra legtöbbet költő európai országok (Svédország, Dánia) folytatják szigorú költségvetési takarékossági politikájukat és GDP-jük 54–55%-ánál nem fordítanak többet ilyen célokra. Eközben Franciaországban a GDP 53%-át folyósítják közszolgáltatásokra. Miközben nem tagadhatóak a francia erőfeszítések sem, a költségvetési reform mégis csak ritkán folyamatosan, vagy kumulatív módon halad előre, mivel 30 éve az egymást váltó politikai irányzatok függvényében alakul a legkevésbé sem komplex politikai váltógazdaságnak megfelelően. A reformok gyakorlatban történő keresztülvitelében a szakszervezetek annál inkább tanúsítanak védekező magatartást, minél kevésbé folyhatnak bele az előzetes véleményezési folyamatba, azaz a javasolt változások megvitatásába. Mégis mintegy 30 éve hangoztatják újra meg újra a közületi szektor szakértői, hogy egy társadalmat dekrétummal nem lehetséges megváltoztatni, illetve változásra bírni. A szociológus Crozier nem győzi elítélni „a politikusok megalomániáját" és „a technokraták arroganciáját", amikor arra szólít fel, hogy a központi kormányzat közvetlenebbül támaszkodjék a helyi kötődésű köztisztviselők szakértelmére és elhivatottságára. Nemzetközi síkon ez az a néhány fő tendencia, ami markánsan felismerhető, nem hagyva figyelmen kívül azt a nyomást sem, ami a közületi kiadások hatékonyabb kézbentartását szorgalmazza. Változó politikai környezetben a nemzeti kormányok európaizálódásának irányzata az uralkodó (multi-level governance, azaz többszintű kormányzati irányítás). Az állam – bár helyenként csak szerényebb mértékben – lényegében mindenütt a szolgáltatások előállítójának és rendelkezésre bocsátójának szerepéből társadalmi szabályozóvá és a gazdaság gördülékeny működésének biztosítására hivatott aktorrá változott át, amivel párhuzamosan a közületi tevékenységfajták kiigazítása (pénzügyi, szervezeti és irányítási reformok) iránti igény is megfogalmazódik. Az emberi erőforrás gazdálkodásban mindenütt nagyobb fokú hatékonyságra törekszenek. Azon fáradoznak, hogy csökkentsék, illetve felszámolják a belső rugalmasság (mobilitás) útjában álló akadályokat, miközben nagy súlyt fektetnek a megfelelő szakértelemre és a reakciókészségre. Erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy sikerüljön megtartani a magasan képzett munkaerőt a verseny hatásainak egyre inkább kitett munkaerőpiaci környezetben is. Az ellátandó feladatokkal, azaz megbízatásokkal és a szakértelemmel együtt járó elvárások, követelmények gyors ütem-

ben szigorodnak, ami arra kényszerít, hogy siettessék az alkalmazkodás hagyományos módszereinek a gyakorlatban történő felhasználását.

Az OECD egy kiadványa (1996) szerint az emberi erőforrás gazdálkodás tekintetében a fő változási irányvonalak a következők:

– bizonyos fokú decentralizáció és dekoncentráció, ami a központi szervezetektől egészen az operatív irányítókig, ügyvezetőkig terjedően valósítandó meg a közületi szférában;
– általános képzettségű, illetve felkészültségű szakemberek és általános érvényű irányelvek egyidejű megjelenése;
– erősebb ragaszkodás az alapvető normákhoz és a gyakorlatban általánosan követendő módszerekhez ahelyett, hogy részletekbe menő ellenőrzésekre kerülne sor;
– önálló költségvetések összeállítása, amelyekben együtt szerepelnek a munkaerő és az igazgatás költségei, miközben a javadalmazási rendszerek, a foglalkoztatás és az alkalmazotti létszám, a személyzet hivatali beosztása közti korreláció rugalmasabbá válik;
– mindezzel párhuzamosan képzési és továbbképzési akcióprogramok megvalósítása, amelyek arra szolgálnak, hogy a kvalifikáltságot és a szakértelmet, a szakmai hozzáértést, kompetenciát a munkakör által megkövetelthez igazítsák, ám egyúttal növeljék az alkalmazotti gárda rugalmasságát is (a változásokhoz való jobb igazodási képességének megteremtése céljából);
– a rugalmasabb munkaidő beosztás választási lehetőségének bevezetése;
– költségcsökkentő intézkedések (a közszférában foglalkoztatottak létszámának korlátok közé szorításával és béreik alakulásának szigorúbb ellenőrzésével együtt);
– mindezzel párhuzamosan hatékonyabb társadalmi párbeszéd folytatására való törekvés.

A legjelentősebb változások között feltétlenül hangsúlyozandó a közszolgálatra vonatkozó jogszabályok módosítása. Egyes országokban (Dánia, Ausztria) már megszüntették a köztisztviselői jogállást az államigazgatásban tevékenykedő szakemberek esetében, mások (Svájc) a régi törvényi szabályozás helyébe új törvényszöveget iktattak be. Svájc azért helyezte hatályon kívül a köztisztviselőkre vonatkozó régi törvényét, hogy globálisan megszüntessen mindennemű merevséget és teljesen újat alkotott helyette. Megint mások (Hollandia, Svédország) nagymértékben közelítették egymáshoz a közületi és a magánszféra alkalmazottainak foglalkoztatási feltételeit.

Teljesítmények és szakmai kompetenciák

A *javadalmazások* tekintetében a döntéshozó helyek bizonyos fokú decentralizálása tapasztalható. Ma már ritkábban fordul elő és kevesebb az adott munkahelyen eltöltött idő függvényében automatikusan járó fizetésemelés. Sok országban a teljesítményt és a szakértelmet a javadalmazást meghatározó tényezőként veszik számításba a munkaerő értékelése eszköztárának megújítása eredményeként. Ott, ahol megőrizték a köztisztviselői jogállást, arra törekszenek, hogy decentralizáció, individualizáció (az egyénre szabás lehetősége) és laza kategóriák (broad banding) alkalmazása segítségével fejlesszék a beosztások színvonalának és a hivatali ranglétra fokozatainak rendszereit.

A *munkaidő* hossza tekintetében egyértelmű az előrelépés a nagyobb fokú rugalmasság és a több lehetőség közüli választás biztosítása felé vezető úton. Az országok többsége bevezette a napi munkaidővel való egyéni gazdálkodás rendszerét.

A holland központi közigazgatás a munkaidő nagyfokú rugalmassága tekintetében jó példaként szolgál. A köztisztviselők többféle lehetőség közül választhatnak heti 36 órás munkaidejük egyéni választásuknak megfelelő teljesítése vonatkozásában: vagy 4 napon át napi 9 órát dolgoznak, vagy 5 napon keresztül napi 8 órát teljesítenek (utóbbiból szabadon visszaszerezhető 4 óra, ami történhet hosszú szabadság kivétele formájában is abban az esetben, ha az adott személy több hónapon vagy éven át teljesített heti 40 órát). Ám alternatív megoldásként kínálkozik az 5 napon át ledolgozandó 40 órás heti munkaidő, illetve a 4 nap alatt teljesítendő heti 32 órás munkaidő is.

Különböző országokban rugalmasság tapasztalható abban az értelemben is, hogy milyen formában történjék a választott heti munkaidő adott hónapban vagy évben történő teljesítése. Az általános munkaerő gazdálkodás szakmapolitikai tendenciája abba az irányba mutat, hogy azok számára, akik igénylik, lehetővé váljék – mindennemű indoklási kényszer nélkül – a részmunkaidőben történő foglalkoztatás is.

Végül a munkaügyi kapcsolatok alakulása kifejleszti a *kollektív bértárgyalások* rendszerét (a mértékek és a megvitatandó témakörök tekintetében), ami kissé mérsékli a foglalkoztatási feltételeknek a kormányok vagy a parlamentek által egyoldalúan történő meghatározását. Az ágazatok és a szervezetek szintjén társadalmi szerződéses viszonyok kialakulása figyelhető meg. Bizonyos kivételekkel a köztisztviselői jogállással nem rendelkező államigazgatási szerv alkalmazottainak sztrájkjoga álta-

lánossá vált. Ma már Dániában, Olaszországban, Finnországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban a közszférában a köztisztviselőkre vonatkozóan valós kollektív szerződések léteznek. Hollandiában a közületi munkáltató és a szakszervezetek közötti egyezmény olyan kötelező szakaszt iktat be, amelynek lejárta előtt a kormány nem indítványozhatja a köztisztviselők jogállására vonatkozó törvényi szabályozás módosítását. Annak érdekében, hogy sikerüljön valódi arculatot adni a közületi munkáltatónak, Svédország és Olaszország úgy döntött, hogy speciális ügynökséget állít fel, amely – követve a miniszterek szakmai útmutatásait – a szakszervezetek tárgyalópartnereként lép fel.

A szerződéses viszonyrendszer előnyei és kényelmetlenségei

A magas beosztású köztisztviselők esetében a szakmai célkitűzések meghatározása és a munkaügyi kapcsolatok szerződésbe foglalásának vezérelve (a köztisztviselői jogállást biztosító munkaszerződésekről a magánszféra logikáját követő megállapodásokra történő áttérés) tendenciájában kezd teret nyerni.

Ez tapasztalható Franciaországban is, ahol azonban továbbra is speciális munkaügyi szerződéseket (ilyen pl. az OPAC, a korábbi OPHLM) kötnek a magas beosztású köztisztviselőkkel.

Belgiumban (Kopernikusz projekt) a megújítható mandátumok, kinevezések rendszerére térnek át. A vezető káderek számára vezetési (6 évre szóló) és operatív (1 évre szóló) terveket állítanak össze, és kétévente szakmai értékelésükre kerül sor.

Hollandiában a vezető beosztású köztisztviselők kinevezése 7 évre szól, amivel az ellátandó munkakör szerződésbe foglalt módosításának, felcserélhetőségének lehetősége jár együtt. Mindkét oldalon megőrzik a közszférából adódó jogállást.

Az Egyesült Királyságban a magas beosztású köztisztviselők ún. teljesítmény megállapodásokat írnak alá. A szerződéses viszony előnyeit a teljesítmény, a betöltendő munkakörök indokoltsága, a mobilitás és a rugalmasság képezik, amit az eredmények bizonyos fokig demokratikus ellenőrzése egészít ki. A köztisztviselők le is mondhatnak megbízatásukról, és részlegesen teljesítményükhöz igazodó anyagi elismerésben részesülnek.

E rendszereknek ugyanakkor megvannak a maguk hátulütői is: kérdőíven előnyomtatott kérdések (check-list) megválaszolásához hasonló magatartáshoz, a szakmai célkitűzések merevségéhez, a hivatalos akci-

ók tekintetében a folyamatosság vagy a kellő szakmai elmélyültség, alaposság hiányához, kisebb technikai függetlenséghez, illetve az egyenlőség elvének gyengüléséhez vezethetnek, nem is szólva a bérek lehetséges elszakadásáról és a közszférában tevékenykedők integritását fenyegető potenciális veszélyekről. Mindez akkor nem következhet be, ha létezik a kollektív bizalom, megvan a politikai stabilitás és a vezetési irányelvek, illetve eszköztár (célkitűzések, eszközök, intézkedési rendszerek, szakmai felelősségtípusok) világos érthetőségének, átláthatóságának minimuma.

Összeállította: Nagy Károlyné

Louart, P.: GRH dans les fonctions publiques: Les évolutions européennes. = Personnel, 2003. 445. sz. dec. p. 52–53.

Nomden, K.: L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union européenne. = Eipascope, 1. k. 2000.

OCDE. = Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique, Paris, 1996.

Hegewisch, A.; Matin, B.: Modernisation of national administrations and social dialogue in Europe. 1998. jún.