

LINDER VIKTÓRIA

EUPAN TÉMÁK 2. *– Közszolgálati* *humánerőforrás-* *gazdálkodás Európában*

Az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) működéséről, felépítéséről a Magyar Közigazgatás olvasói a folyóirat júniusi számából, míg Innovatív Közszolgálatok Munkacsoportjának (IPSG) magyar elnökség alatti tevékenységéről szeptemberi számából informálódhattak. Jelen írás a Hálózat Humánerőforrás Munkacsoportjának (HRWG) 2011. I. félévi tevékenységéről, valamint a szakszervezetekkel folytatott szociális párbeszéd keretében történő együttműködésről számol be.

A Humán Erőforrás Munkacsoport magyar elnökség alatti tevékenysége

A Humán Erőforrás Munkacsoport az EUPAN középtávú prioritásai keretében meghatározott témakörökkel foglalkozott az Európai Unió Tanácsa magyar elnökségének szemesztere alatt.

Amint a magyar közigazgatás nagyjai már oly sokszor megírták, minden szervezetrendszer legfontosabb erőforrása a szervezetet működtető személyi állomány. Így van ez a közigazgatás esetében is, amely a fenntartható közigazgatás legfontosabb záloga. Válság idején a közszolgálat felelőssége még nagyobb fokú, a köztisztviselőknek fokozódó kihívásokkal kell szembenéznük a kormányzati feladatok teljesítése során, annak érdekében, hogy megfelelő eszközök alkalmazásával járuljanak hozzá a válság hatásainak mérsékléséhez. A humánerőforrás-gazdálkodási stratégiáknak, személyzeti politikáknak számos területet kell

kezelniük, amelyek közül – az említett körülményeket szem előtt tartva – a HR-munkacsoport tevékenysége a köztisztviselői életpálya olyan aspektusaira, kiemelt vonatkozásaira helyezte tevékenységének fókuszát, amelyek a berendezkedéstől és egyéb determináló tényezőktől függetlenül, általánosan jelentkezők és közérdeklődésre tartanak számot az európai közszolgálatokban; úgymint

1. a nők karrierlehetőségei a közszektorban;
2. generációváltás a közigazgatásban;
3. integritás a közszolgálatban;
4. mobilitás a nemzeti munkaerőpiacon, különös tekintettel a pénzügyi, gazdasági világválság hatásaira (ez utóbbi a magyar elnökség által végzett kutatás keretei között).

1. A nők karrierlehetőségei a közszektorban

A nemek egyenlőségének horizontális szakpolitikája, a hozzá kapcsolódó jelenségek és az ezzel együtt járó problémák hosszú évek óta jelen vannak a legtöbb európai közszolgálatban. Általánosnak nevezhető jelenség, hogy míg a nők közigazgatásbeli aránya jónéhány EU-tagállamban eléri vagy meghaladja a férfiak arányát,¹ a női vezetők, különösen a felsővezetők aránya jelentősen alulmúlja azt; és minél feljebb haladunk a ranglétrán, annál alacsonyabb a nők aránya. További általános, megoldásra váró problémaként jelentkeznek, hogy a nők ugyanazon beosztásban, munkakörben, felelősségi körben kimutathatóan kevesebbet keresnek férfi munkatársaiknál. A nemek egyenlőségét érintő problémák az életpálya különböző szegmenseihez és periódusaihoz köthetők.

¹ Természetesen, Európa ebben a tekintetben is sokszínű; mivel olyan államokkal is találkozhatunk, ahol a kormányzatok épp a nők közigazgatásbeli alulreprezentáltságának javítására indítanak programokat. Azt, hogy a közigazgatásban melyik nem számít alulreprezentáltnak, számos, jobbra tradicionális, hosszabb történeti időszakra visszavezethető tényező determinálja.

A tagállamok jó része különböző stratégiákat dolgozott/dolgoz ki, hogy a közszektor munkaerőpiacán is előmozdítsa a nemek egyenlőségét. A HR-munkacsoport feléve alatt bemutatásra kerültek egyes tagállamok és más meghívott országok közszféréjében alkalmazott stratégiák. Mondhatnánk természetesen, az Európai Unió ún. régi tagállamai, közülük is bizonyos országcsoportok – például a skandináv országok – előbbre járnak e területeken is. A HR-munkacsoport megtárgyalta e stratégiák sikerességét. Ennek révén egyértelművé vált, hogy számos területen változtatásra van szükség; a nemek esélyegyenlőségét célzó intézkedések új, stratégiai szemléletű megközelítést igényelnek; kutatásokat, szakpolitikák kidolgozását, párbeszédet, jogalkotást, megfelelő tervezést és a források rendelkezésre bocsátását. A kivitelezést, megvalósítást pedig utólagos nyomonkövetésnek, monitoringnak kell követnie. A komparatív célzattal bemutatásra került országpéldák és jó gyakorlatok arról tesznek tanúbizonyságot, hogy kormányzati szinten szükséges intézkedéseket hozni a nők közszektorbeli esélyegyenlőségének javítására. A jogszabályalkotás feltétel, de önmagában nem elegendő.

Positív példaként szolgálhat az osztrák kormányzat női vezetők számára indult mentori programja vagy az Európai Bizottság flexibilis foglalkoztatási megoldásai, a svéd kormányzat nemzetközi figyelemre is érdemes kétéves, a kormányzatban dolgozó nők előmenetelét támogató projektje, vagy a svájci Szövetségi Tanács 2010-ben aláírt megállapodása az egyenlő bérekről folytatott párbeszédéről.

A HR-munkacsoport tagjainak együttműködése, a jó gyakorlatok megismerése, az egymástól tanulás hozzájárulhat a siker esélyéhez vezető lépések megkönnyítéséhez. Általános érvénnyel azonban megállapítható, hogy a közszektor akkor válik versenyképessé a munkaerőpiacon, ha a magánszektorban már szélesebb körben elterjedt rugalmas alkalmazási feltételek itt is teret nyernek. A HR-munkacsoport a jö-

vőben is figyelemmel szándékozik kísérni a köztisztviselői életpálya e speciális vonatkozásait.

2. Generációváltás a közigazgatásban

A generációváltás és ennek kapcsán a nyugdíj előtt álló köztisztviselők megfelelő utánpótlásának kérdése, a generációs „úr”, a középgeneráció hiánya szintén akut problémaként van jelen az Európai Unió tagállamai közszoigalatainak többségében az utóbbi 1-2 évtizedben. A jelenség számos kezelendő problémát vet fel az európai kormányzatok számára. Az egyik fő kérdés, versenyképes-e a közszektor a magánszektorral szemben a munkaerőpiacon. A közszektor versenyképessége vizsgálendő a különböző foglalkoztatotti kategóriák, végzettség, beosztás, valamint kor szerint is. Az eltérések tagállamonként jelentősek, így a megoldási alternatívák is sokrétűek. A generációváltás kapcsán felmerülő alapvető probléma – amely már mintegy másfél évtizede foglalkoztatja a nemzeti közszoigalatakat, de éppúgy a nemzetközi szervezeteket is –, hogy képes-e a közszektor olyan feltételeket biztosítani a fiatal, ún. „Y”-generáció számára, amely a jó képességű, magas képzettségű fiatalok számára vonzóvá teszi a közigazgatást, tágabban a közszekort. Tagállamonként/tagállamcsoportonként más és más tényezők jelentkeznek a közigazgatás javára írandó versenyképességi tényezők között. Amellett, hogy a magas képzettségűek, illetve a vezetők tekintetében a közszféra hátrányosabb vagy legalábbis nem előnyösebb feltételeket tud biztosítani a bérek tekintetében, mint a magánszektor, léteznek más motivációs tényezők is, amelyek kiaknázása megoldási alternatívaként jelentkezhet a közszoigalatok számára. A helyzetfelmérés céljával, valamint az e területen alkalmazott stratégiákról tartottak előadásokat a tagországok képviselői a munkacsoportban. Így a tagok betekintheztek

– a magyar közigazgatásban jelentkező, a generációváltáshoz kapcsolódó jelenségekbe,

egyres megoldást célzó alternatívákba, mint például az új ösztöndíjprogram;

- a román közigazgatás modernizációs törekvéseibe, különös tekintettel a generációváltásra;

- a tudásmenedzsment közigazgatásbeli szerepének elméleti háttérébe és gyakorlataiba.

A HR-munkacsoportban folytatott, az alkalmazott jó gyakorlatok megvitatását és a problémák beazonosítását magába foglaló, összehasonlító jellegű párbeszéd hozzájárulhat, hogy az EUPAN tagjainak közszolgálati tapasztalatcsere során nyert információk birtokában nézhessenek szembe e problémákkal a válság idején is.

3. Integritás a közszolgálatban

Az integritás olyan demokratikus alapérték, amely elengedhetetlen minden közszektorban, ha meg akarja szerezni, tartani, sőt növelni a közbizalmat. A fenntartható közigazgatás a spanyol-belga-magyar elnökségi trió középtávú prioritásainak egyik kiemelkedő célkitűzése, horizontális prioritása volt. E fenntartható közigazgatásnak is alkotóeleme a köztisztviselők integritása. A HR-munkacsoport ezért tűzte napirendjére az integritás egyes vonatkozásainak tárgyalását. A munkacsoportban

- a magyar Állami Számvevőszék által a közszektorban útjára indított integritáskutatás, -felmérés első eredményei, illetve

- a következő féléves elnökséget adó Lengyelország köztisztviselői etikai kódexének kidolgozása kerültek bemutatásra.

A munkacsoport vitafórum keretében tárgyalta az integritás kérdéskörét, amely bevezetőnek tekinthető a további vizsgálatok tekintetében; egyfajta hídként is szolgálhat a két elnökség között; mivel a lengyel elnökség alatt a „Teljesítő Közigazgatás Menedzselése” téma keretében az etikai és bizalmi intézkedések hatékonyságát illetően a kérdés ismét napirendre kerül.

4. Mobilitás a nemzeti munkaerőpiacokon, különös tekintettel a pénzügyi, gazdasági világválság hatásaira² című kutatás

A magyar elnökség az EUPAN 55. főigazgatói határozatának döntése értelmében ezzel a címmel készített felmérést az EUPAN tagok és más meghívott országok közszolgálatainak együttműködésével (31 ország + az Európai Bizottság).³ A kutatás a mobilitás témakörének szűk értelmezésén túllépve, a köztisztviselői életpálya három területére fókuszált:

a) a közigazgatás versenypozíciója a tagállami munkaerőpiacokon;

b) a köztisztviselők mobilitásának különböző vonatkozásai és az életpálya szabályozásának egyes kérdései, így a jogviszony megszüntetése;

c) a válság hatása a közszolgálatra, különös tekintettel az említett előző két jelenségre.

A terjedelmi korlátok okán ehelyütt néhány pontban foglaljuk össze a felmérés főbb eredményeit:

- A közszolgálatok gyenge munkáltatói helyzetben vannak a munkaerőpiacon, mivel a munkavállalók előnyben részesítik a magánszektorra a közszférával szemben.

- A foglalkoztatás legrelevánsabb vonatkozásai tekintetében a közszféra mint munkáltató „rosszabbul teljesít”, mint a magánszektor. Az EUPAN tagok úgy találták, hogy az üzleti szféra magasabb béreket és presztízst kínál, egyben sokkal jobb előmeneteli lehetőségeket is biztosít. *(A szerzők*

² Eredeti cím: *Mobility in National Labour Markets with Special Regards to the Impact of the Financial and Economic Crisis.*

³ A felmérés a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Személyügyi Helyettes Államtitkársága megbízásából, a Közszolgálati Főosztály koordinálásával zajlott. A kutatást végezte és a záró tanulmányt készítette: Gajduschek György és Linder Viktória.

A kutatás eredményei az EUPAN tagállamok közigazgatási főigazgatói, valamint az európai közszolgálati szakszervezetek (TUNED) képviselői részére a 2011. június 24-i együttes ülésen kerültek bemutatásra és megvitatásra, Gödöllőn. A tanulmány az EUPAN új honlapján olvasható: <http://new.eupan.eu/en/user/home/>

számára meglepetést okozott, hogy ebben a tekintetben nem jelentkezett jelentős eltérés a karrierrendszerű és a pozíciórendszerű közszolgálatok között.)

– A közszektor erőssége azonban a magasabb szintű foglalkoztatási biztonság, valamint, a „humánusabb munkakörülmények” (például jobb személyes kapcsolatok a munkatársakkal és a vezetőkkel, nagyobb fokú megértés a magánéleti igények tekintetében stb.).

– A gazdasági válság a közszolgálatok pozícióját különböző módokon érintette. Kicsit leegyszerűsítve: a közszolgálat értéke (vagy általánosabban, a közsférában való foglalkoztatásé)⁴ jelentős mértékben megnőtt a potenciális munkavállalók szemében. Mindenesetre a foglalkoztatás biztonsága visszanyerte korábbi értékét. Rövid távon, mivel sokan elvesztették munkájukat és új lehetőségeket kutatnak, a közszektor álláshelyeire irányuló érdeklődés növekszik. (Mindazonáltal, amint a kínálati oldal nő, a keresleti oldal csökkenőben van.)

– Mindeközben a válság érintette a közfoglalkoztatást: amint a költségvetési források csökkennek, számos ország arra kényszerül, hogy csökkentse a közsférában foglalkoztatottak számát vagy illetményét. A jelentés összefoglalja azokat az intézkedéseket, amelyeket az egyes országok tervbe vettek vagy már foganatosítottak is.

– Minden ország különbözőképpen reagál a sajátos körülményekre, mégis nevesíteni lehet néhány stratégiafajtat:

- Bizonyos, karrierrendszert működtető országok megpróbálják fellazítani a jelenlegi rendszert, hogy gyorsabban reagálhassanak a kihívásokra;
- Más országok ragaszkodnak a karrierrendszer értékeihez – feltehetően, mint a nemzeti, politikai hagyományok egy részéhez és/vagy mert a magánalkalmazással szemben versenyképes előnyöket nyújtanak;

- A pozíciórendszerű országokat érintette legkevésbé a válság; vagy azért, mert kisebb megrázkódtatást jelentett ezen országok gazdasága számára, vagy azért, mert a pozíciórendszer lehetővé teszi a kihívások következtében szükségessé váló gyorsabb változtatást, rugalmas reagálást;
- Láthatóan, a közép-kelet-európai országok alkalmazták a legradikálisabb intézkedéseket; olyanokat, mint a közszolgálatban alkalmazott nagymértékű leépítések (például 10%) vagy a kétszámjegyű illetménycsökkentések.

– A legtöbb országban a mobilitás (átjárhatóság) különböző típusaival találkozhatunk, azonban a legtipikusabb az egy közigazgatási szerven belüli mobilitás. Ugyanakkor kivételnek számít, amikor az alkalmazottak közigazgatási szervek és közszolgáltató szervezetek (például iskolák, közvállalatok stb.) között vándorolnak. Úgy tűnik, a mobilitás hatásos eszköze lehet a válság okozta feszültség kezelésének.

– A jogviszony megszüntetését normál jelenségnek tekintik a pozíciórendszerű közszolgálatokban,⁵ szöges ellentétben a karrierszolgálatokkal. Mégis azt tapasztaltuk, hogy néhány karrierrendszerben a jogviszony megszüntetése kapcsán létező garanciák fellazultak – feltehetően a személyügyi kiadásokra nehezedő pénzügyi nyomás következtében. A legélesebb intézkedéseket megintcsak a közép-kelet-európai régióban alkalmazták, ahol a korábban említett csoportos leépítésekre került sor, még azoknál is, amelyek a karrierrendszerbeli besorolásban találhatók.

– Azonban hangsúlyozni szükséges az országok közötti különbségeket; a közszolgálat igazgatásának módja tekintetében éppúgy, mint a válság kezelésének mikéntjét illetően.

⁴ Magyar terminológiát alkalmazva mondhatjuk úgy is, hogy a szűk, illetve a tág értelemben vett közszolgálat.

⁵ Természetesen a jogviszony megszüntetése esetén a felmentett köztisztviselők újbóli elhelyezkedésük tekintetében támogatásra jogosultak, illetve kompenzáció illeti meg őket az állam részéről.

Szociális párbeszéd a közszolgálatban

Az EUPAN közigazgatási főigazgatói együttes ülést tartottak a Szakszervezetek Nemzeti és Európai Közigazgatási Delegációja (TUNED) képviselőivel. A magyar elnökség a közös ülés napirendjére olyan témákat javasolt, amelyek mindkét fél – munkáltatók és munkavállalók – részére is hasznosítható tapasztalatokat mutatnak be. E témakörök a következők voltak:

- a szociális partnerek együttműködése a közigazgatás-korszerűsítési folyamatokban;
- a már ismertetett mobilitáskutatás.

Ismert tétel, hogy a reformintézkedések sikerének alapvető feltétele a munkavállalók és a munkáltatók együttműködése a kivitelezés során. Egyetlen reformfolyamat, illetve -intézkedés sem képes sikereket megvalósítani, amennyiben a munkáltatók – jelen esetben az állam és szervei –, valamint a munkavállalók nem azonosulnak vele, nem kooperálnak partneri viszonyban a végrehajtás során.

A magyar elnökség ennek okán két olyan ország példájának bemutatását tűzte a köz-

igazgatási főigazgatók és a szakszervezetek képviselői közös ülésének napirendjére, amelyek közszolgálatában a közelmúltban jelentős esemény történt a társadalmi párbeszéd előmozdítása és kibővítése terén. A pozíciórendszerű közszolgálatot működtető Dániából a munkavállalói és munkáltatói oldal közösen számolt be az állami szektorra vonatkozó, korábban megkötött kollektív szerződések felülvizsgálatának friss útjára indításáról. A karrierrendszer mintaállamként is definiálható Franciaországból – szintén a két oldal képviselői – a közszolgálati szociális párbeszéd megújításáról kötött megállapodásokról,⁶ a megállapodások létrejötte utáni helyzetről, a megoldásra váró problémákról és kihívásokról tájékoztattak. A dán és a francia tapasztalatok bemutatása, valamint a többi résztvevő ország képviselői általi – saját tapasztalatokat taglaló – észrevételek is alátámasztották, hogy legyen bár szó pozíciórendszert, avagy karrierrendszert működtető közszolgálatról, a társadalmi párbeszéd elementáris erővel bír. A közszektorban éppúgy, mint a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben.

Közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodás Európában

Jelen írás az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) Humán erőforrás Munkacsoportja tevékenységéről, valamint az EUPAN és a Szakszervezetek Nemzeti és Európai Közigazgatási Delegációja (TUNED) közötti párbeszéd keretében lezajlott eseményekről ad tájékoztatást. A HR-munkacsoport az Európai Unió Tanácsa soros magyar elnöksége alatt olyan, a közszolgálati berendezkedéstől és földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül jelentkező általános problémákkal foglalkozott, és kereste ezek kapcsán az ún. jó gyakorlatokat, amely problémákkal minden kormányzatnak szembe kell néznie, kezelnie kell, különös figyelmet fordítva a válság indukálta súlyosbító körülményekre. E kérdéskörök a következők: a nők karrierlehetőségei a közszektorban; generációváltás a közigazgatásban; integritás a közszolgálatban; „Mobilitás a nemzeti munkaerőpiacokon, különös tekintettel a pénzügyi-, gazdasági világválság hatásaira” című kutatás. A munkáltatók és munkavállalók közötti társadalmi párbeszéd keretében a mobilitáskutatás eredményeinek megtárgyalása mellett olyan, mindkét fél érdeklődésére számot tartó téma került napirendre, mint a szociális partnerek együttműködése a közigazgatás-korszerűsítési folyamatokban.

⁶ Az ún. Bercy-egyezményekről.