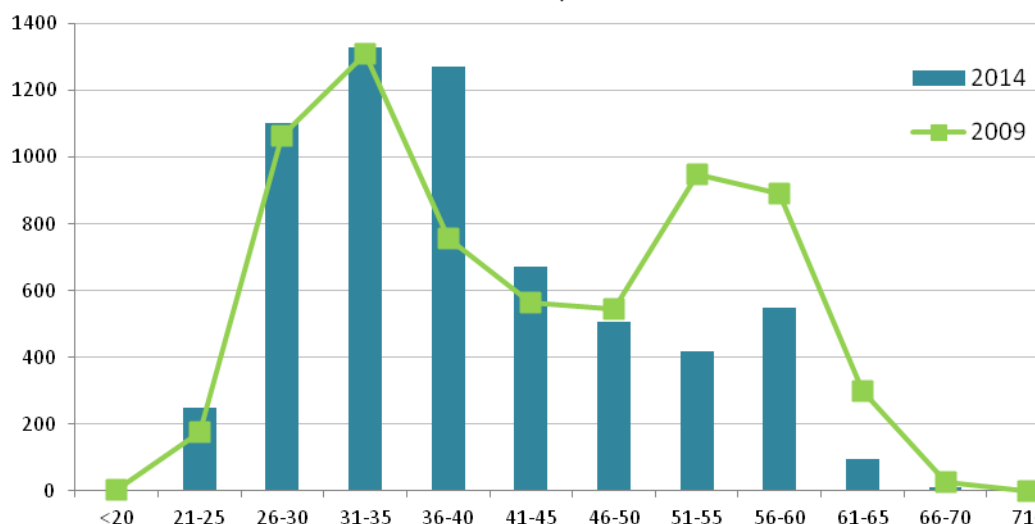


Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről

A közigazgatásban már évek óta generációváltás zajlik.¹ Ennek hatása különösen az utóbbi néhány évben mutatkozott meg, elsősorban a központi közigazgatásban.²

A MINISZTERIUMOKNÁL KORMÁNYZATI SZOLGÁLATI JOGVISZONYBAN ÁLLÓK
összetétele életkor szerint (fő)
2009, 2014



Forrás: KSA | Grafikon: saját készítés

¹ „[...] Az volt a célunk, hogy a magyar közigazgatásban az intézményi és a jogszabályi megújulás mellett egy nemzedéki megújulás, s ezzel együtt egy kultúraváltás is történjen. Hogy a magyar közigazgatás, szakítva a róla alkotott, sokszor téves elképzelésekkel, és szakítva a rossz hagyományokkal és beidegződésekkel, ne egyszerűen merev hatóságként, jogalkalmazó hatóságként, aktatologató hatóságként működjön, hanem egy olyan érzékeny intézményrendszer legyen, amelynek minden intézménye és minden intézményben dolgozó, minden kormánytisztviselője a legfőbb célnak azt tartsa, hogy a polgárt szolgálja.” NAVRACSICS Tibornak a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program záró rendezvényén elmondott beszédéből (2014. január 17.) Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/video/navra-mko>

² A korösszetételre vonatkozó adatok változást jeleznek. A korosztályok megoszlása, illetve az idősebb generáció aránya tekintetében a versenyszféra és közszféra közelebb került egymáshoz. 2009-ben az 50–68 évesek aránya az összes foglalkoztatotthoz képest a versenyszférában 25,4%, a közszférában 32% volt. 2013-ban az előbbi 26,7%-ra emelkedett, az utóbbi viszont 28,5%-ra csökkent. Forrás: Versenyszféra adatok: KSH, a foglalkoztatottak száma korcsoportok szerint, nemeként. letöltés helye: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf006a.html, letöltés ideje: 2014.02.19. közigazgatási adatok: e- KÖZIGTAD 2009, KSA 2013. (Hivatkozik rá Hazafi Zoltán: Új közigazgatási életpálya – a közigazgatás fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In: Hazafi Zoltán [szerk.] Közigazgatási életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Bp. 2014. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 75. o.)

A folyamat sikeressége döntően attól függ, hogy a közigazgatásnak hogyan alakul a munkaerő-piaci versenyképessége, tud-e olyan munkavégzési feltételeket kínálni, amelyek alapján a tehetséges, magasan képzett szakemberek a közszolgálatot választják élethivatásuknak. Ezzel a kihívással szembe kell néznie a mindenkori kormányzati személyzetpolitikának, hiszen a közigazgatás sem vonhatja ki magát a munkaerő-piac befolyásoló hatása alól. Ennek viszonyaihoz igazodva kell ugyanis gondoskodnia arról, hogy a jelen és a jövőbeli feladatok ellátásához a kellő időben, a szükséges helyen és elegendő mennyiségben egyaránt rendelkezésre álljon a felkészült és elkötelezett munkaerő.

A fiatal és szakképzett szakemberek megnyerésében döntő szerepet játszik az anyagi megbecsülés, valamint a kiszámíthatóság és a pályabiztonság. A legfontosabb döntési motivációk közé tartozik a versenyképes jövedelem, illetve az, hogy a kedvező jövedelmi pozíció mennyire lesz tartós, lehet-e arra hosszú távon egyéni vagy családi egzisztenciát alapozni. A tanulmány célja ezért az, hogy röviden áttekintse az említett két tényező adatokkal is alátámasztható jellemzőit, és olyan szempontokra világítson rá, amelyek különös figyelmet érdemelnek az új közigazgatási életpályák bevezetésének időszakában.

Mégis kikről beszélünk?

Érdeemes rögtön az elején tisztázni, kiket értünk közigazgatás alatt, kikre szeretnénk fókuszálni mondandónkat. Ezt a legérzékletesebben úgy tehetjük meg, ha a létszámviszonyokon keresztül tekintjük át a közszféra egyes „munkavállalói” csoportjait.

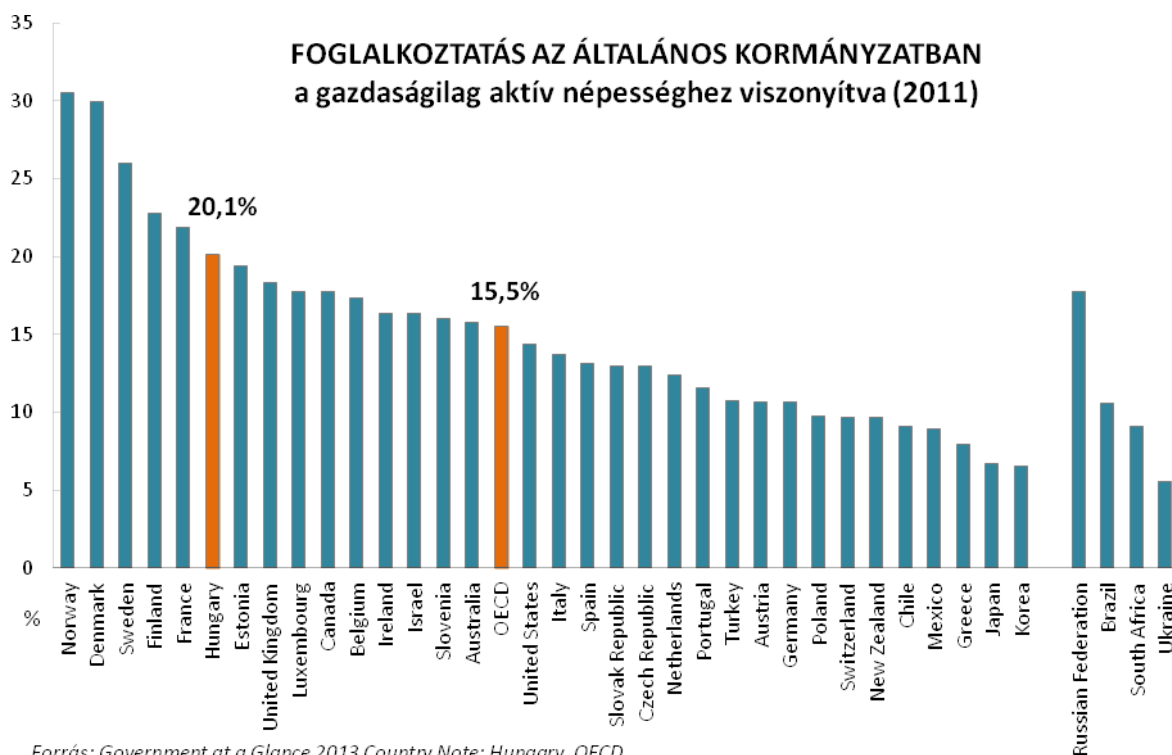
A költségvetési szférában közel 770 ezren dolgoznak, ez a gazdaságilag aktív népesség 17,3%-át jelenti. Viszonyításként ehhez hozzátesszük, hogy a vállalkozói szektorban 1 822 600 személy áll alkalmazásban, amely az aktív népesség 41%-át teszi ki.³

Gyakran felvetődik, hogy mennyire tekinthető optimálisnak a közszféra létszáma, más szavakkal: sokan, kevesen vagy éppen elegendően dolgoznak a közszolgálatban. A válasz többféle módon közelíthető meg, ezek közül most a nemzetközi összehasonlítást hívjuk segítségül.

A költségvetési szféra létszamaránya Magyarországon meghaladja ugyan az OECD-országok átlagát, de alapvetően annak közelében van, ráadásul csökkenő tendenciát mutat (2012-ben az előző évi 20,1%-ról 17,3%-ra csökkent). Ha a lakosságszámhoz viszonyítjuk a költségvetési szféra létszámát (EU 10,6%, Mo. 8,2%),⁴ akkor még az Európai Unió átlagát sem érjük el.

³ Forrás: KSH Gyorstájékoztató, Keresetek 2012. május

⁴ Forrás: EUROSTAT 2009

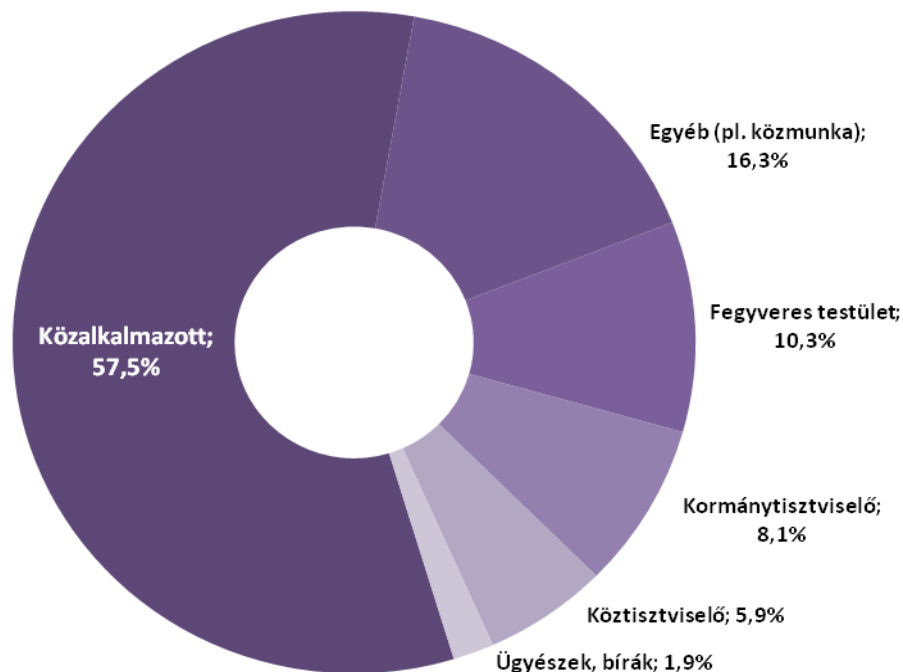


Közismert, hogy a magyar közszolgálat foglalkoztatási szabályozása rendkívül differenciált. A költségvetési szektor többfajta jogállás alá tartozó munkavállalói csoportokból tevődik össze, amelyek közé tartoznak a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők és köztisztviselők (továbbiakban együtt: közszolgálati tisztviselők) is. Tudni kell róluk, hogy a kormánytisztviselők a Kormány irányítása alá tartozó szerveknél, míg a köztisztviselők a Kormánytól független, ún. autonóm szerveknél állnak alkalmazásban. Ennek témánk szempontjából azért van jelentősége, mert a tervek szerint a napirenden szereplő életpálya program – amelynek célja a kereseti pozíciók és az egyéb foglalkoztatási feltételek javítása – a hivatásos állományúakkal együtt csak a kormánytisztviselőkre terjed ki, a köztisztviselőkre nem. Ez azzal a veszéllyel járhat, hogy a közigazgatásban jelentős egyenlőtlenségek alakulnak ki az összehasonlítható munkakörökben dolgozók között attól függően, hogy éppen milyenek az egyes munkáltatók anyagi lehetőségei.

Bár fontos közérdek fűződik ahhoz, hogy valamennyi településen az állampolgárok azonos minőségben férjenek hozzá a közigazgatási szolgáltatásokhoz – legyen szó államigazgatási vagy autonóm szervekről (például helyi önkormányzatokról) –, a közigazgatás belső munkaerő-piacának torzulása miatt ehhez nem lesznek egyformán biztosíthatóak a személyi feltételek. Nem beszélve arról, hogy a két jogállás még markánsabb szétválása végképp korlátozná a mobilitást. Ezzel együtt a közszolgálati tisztviselők – a közalkalmazottak után (57,5%) – a második legnépesebb „munkavállalói” csoportot alkotják a költségvetési szférában (14%).⁵ Lényeges különbség a két személyi kör között, hogy míg a közigazgatás számára egységes életpálya-modell bevezetését tervezik, addig a közalkalmazottak esetében szakágazonként differenciált életpályákban gondolkodnak. Ezt támasztja alá a 2013-tól elindított és 2017-ig fokozatosan bevezetésre kerülő pedagógus életpálya-modell, valamint az egészségügyi és szociális életpálya-modell előkészítése.

⁵ Forrás: KSH adatok, 2012. május (OSAP 2238)

KÖLTSÉGVETÉSI INTÉZMÉNYEKBE ALKALMAZÁSBAN ÁLLÓK LÉTSZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA
a gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva, 2012. május (%)



Forrás: KSH adatok, 2012. május (OSAP 2238)

Motivációk: tisztességes javadalmazás, kiszámíthatóság és még valami más

A közszoigálat nemcsak része a munkaerő-piacnak, hanem a verseny egyik szereplője is. A magánszektorral – esetenként a nonprofit szektorral – versenyez a minőségi munkaerő megszerzéséért.

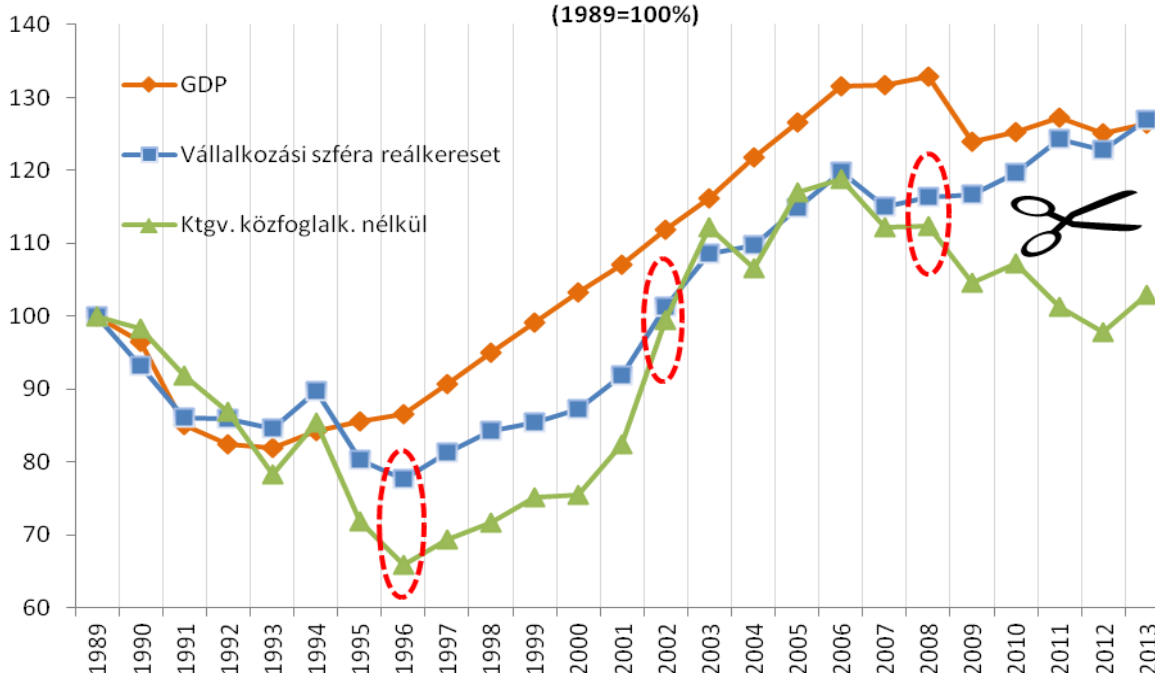
Egyes elemzések azt mutatják, hogy ebben a versenyben a közszoigálat egyre inkább alulmaradt. Számára a munkaerő-piac elsősorban kínálati jellegű, ami azt jelenti, hogy a kínálati oldalon jelentkező nyomás a közszoigálatba, a közigazgatásba tolja a magánszektorból elbocsátottak egy jelentős részét.⁶ Ha ezen változtatni szeretnénk, olyan személyzetpolitikát kell folytatni, amely elsősorban a javadalmazáson és a kiszámíthatóságon keresztül képes hatni a pályaválasztás előtt állókra, mert ez a két motiváció játszik meghatározó szerepet a pályaválasztási döntésben. Az álláskereső – köztük különösen a fiatalok – akkor fogják a közszoigálatot választani élethivatásként, ha tisztességes megélhetést és pályabiztonságot remélhetnek.

A tisztességes javadalmazás nyilvánvalóan egy relatív fogalom, amelyet – többek között – a reálkeresetek alakulásán keresztül lehet megítélni. Ez alapján elmondható: az elmúlt két évtized bérlpolitikájának legszembetűnőbb jellemzője, hogy a GDP és a közszoigálat, magánszoigálat kereseteinek változása általában együtt mozgott, de időszakonként a közszoigálat keresetei nagyobb mértékben szakadtak le, majd ugyanez a szektor – lemaradását pótolva – nagyobb átlagkereset növekedést produkált.

⁶ DR. Gajdusckek György: Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? Új Magyar Közigazgatás, 2010/8. szám 22. old.

A GDP ÉS A REÁLKERESET ALAKULÁSA, 1989-2013

(1989=100%)



Forrás: KSH, Intézményi statisztikák

Míg 1996-ban a *bruttó átlagkereset* a közszférában – az 1989-es szinthez képest – 34%-kal, addig a vállalkozási szférában csak 23%-kal csökkent. A GDP pedig mindkettőnél szerényebb mértékben, mindössze 13%-kal került az 1989-es szint alá. Az *első életpálya-program* hatására, 2002-ben, a közszektorban nagyobb mértékben nőttek a keresetek, amelynek eredményeként a két szféra azonos szintre került az 1989-es bázishoz képest, sőt 2003-ban – jórészt a közalkalmazotti béremelés hatására – a közszektor meg is haladta a magánszektor szintjét. Ezt követően az átlagkeresetek együtt mozogtak, majd 2008-tól kezdődően (ekkor „fagyasztották be” a béreket a közigazgatásban és vezették ki fokozatosan a 13. havi illetményt a pénzügyi, gazdasági válság miatt) ismét tapasztalható a köz-és magánszektor közötti kereseti-olló kinyílása. Végeredményként megállapítható, hogy az 1989-es szinthez képest 2013-ban a vállalkozási szféra reálkeresetei 27%-kal, a költségvetési szféra reálkeresetei csak 3%-kal haladták meg az 1989-es mértéket, míg a GDP 26,5%-kal nőtt.⁷

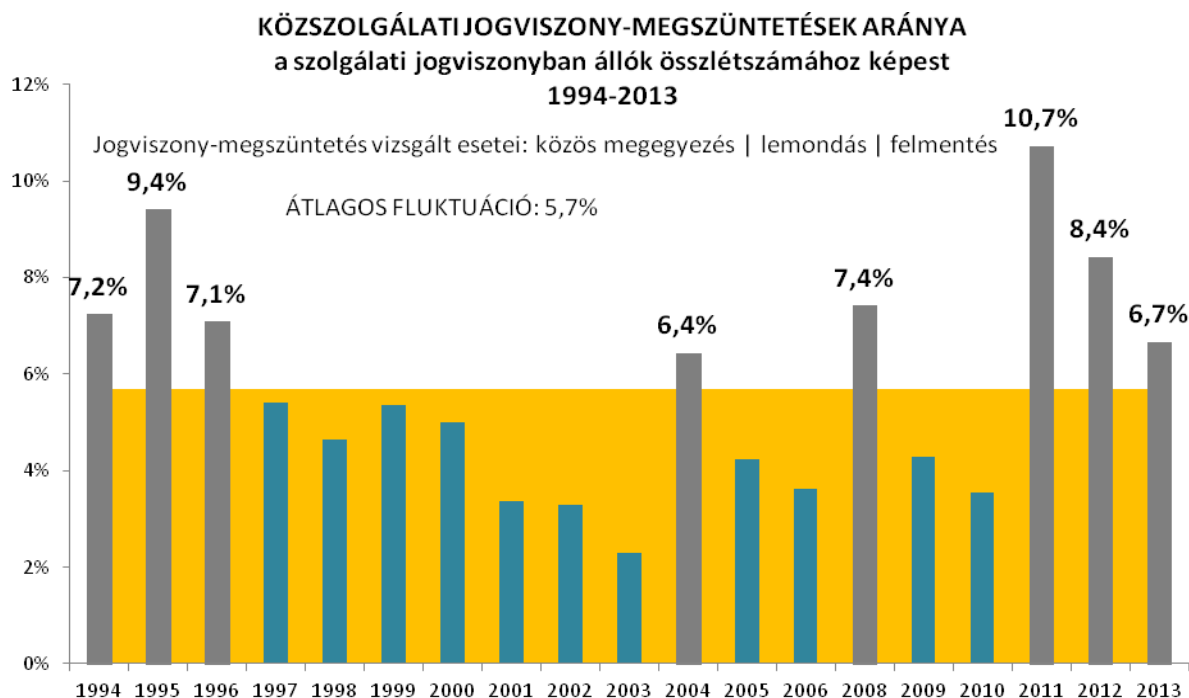
A számok alapján elmondható, hogy a gazdaság növekedésének hozadékából a közszféra kevésbé részesedett, mint a versenyszféra. Kereseti pozíciójának utóbbi néhány évre jellemző romlása hátrányosan érinti a közszoigazgatás munkaerő-piaci versenyképességét. Ennek orvoslásaként egy jelentősebb béremelésre van szükség a közszoigazgatásban és a közszoigazgatásban, hogy ez a terület ismét felzárkózzon a versenyszféra szintjéhez. Ezzel azonban még nem oldható meg a tisztességes díjazás, mivel a javadalmazás akkor motivál, ha igazodik az elvégzett munkához. Ennek viszont az a feltétele, hogy a munkakör meghatározó szerepet töltsön be a díjazásban, szemben a jelenlegi rendszerrel, amelyben – a betöltött munkakörtől függetlenül – kizárólag a szolgálatban eltöltött időtől függ a díjazás. A munkakör-alapú díjazási rendszerben – ahol a karriercél a magasabb értékű munkakörbe lépés – kiszélesednek a karrier-lehetőségek, mivel a közszoigazgatási

⁷ A számítás nem vette figyelembe 2011-től a családi kedvezményt (a KSH családi kedvezményt csak nemzetgazdasági szinten számol), továbbá a közszoigazgatás kompenzációját (a kompenzáció nem számít be a statisztikai keresetbe). Forrás: KSH, Intézményi statisztikák.

tisztviselő munkaköri kategórián belül és munkaköri kategóriák között, horizontálisan és vertikálisan egyaránt mozoghat.

Az elvégzett munkára épülő díjazásnak a teljesítmény elismerése szintén része akár úgy is, hogy a rendelkezésre álló bértömeg meghatározott hányada a teljesítménytől függően kerül szétosztásra. Mindezek azt jelentik, hogy nem egyszerűen a bérek általános emelésére, hanem olyan díjazási formák alkalmazására van szükség, amelyek segítségével az egyéni motiváción keresztül növelhető a közsféra hatékonysága is, eleget téve ezzel a társadalom részéről ez iránt megnyilvánuló jogos elvárásnak is.

Az anyagi megbecsüléshez hasonlóan kedvezőtlenül alakult a közigazgatás fluktuációja is. A kormánytisztviselők esetében a jogviszony-megszüntetések (közös megegyezés, lemondás, felmentés) aránya (2013. évben 6,67%) az utóbbi néhány évben – bár csökkenő tendenciát mutatva – meghaladta az átlagos fluktuáció mértékét (5,7%).⁸ Ehhez hasonló nagyságrendű fluktuációnövekedés 1994–1996 között volt tapasztalható, amikor az ún. Bokros-csomag eredményeként jelentős létszámcsökkentésre került sor.



Forrás: KSA

A fluktuáció utóbbi néhány évben tapasztalható növekedése összefüggésbe hozható az államigazgatás szervezetrendszerét érintő átszervezésekkel. Ezek közül kiemelt érdemel a csúcsmisztériumi modell kialakítása, a hasonló tevékenységet folytató államigazgatási szervek összevonása, valamint a területi államigazgatási szervek beillesztése a megyei (fővárosi) kormányhivatalokba.⁹ A szervezeti változásokhoz sorolható még az egyes intézmény-fenntartási feladatokat ellátó közigazgatási szervek létrehozása. A GYEMSZI, mint központi hivatal létrehozásával

⁸ Forrás: KSA

⁹ A kormányhivatalok szervezeti keretei közé 17 különböző ágazati szakigazgatási szerv integrálódott (így például az igazságügyi szolgálat, erdészeti igazgatóság, földhivatal, munkaügyi központ, fogyasztóvédelmi felügyelőség), valamint szintén a kormányhivatalok szervezeti keretein belül létrejöttek a járási hivatalok (288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet).

66 egészségügyi funkciót ellátó megyei intézményt, gazdasági társaságot integráltak közös szervezeti keretek közé az önkormányzatok költségvetési konszolidációjának jegyében.¹⁰

A jogviszony megszűntetések mellett növekedett a belső áthelyezések száma is.¹¹ Ez szintén azt jelzi, hogy a szervezeti átalakítások jelentős mozgásokat váltanak ki a személyi állomány körében. Erre feltétlenül oda kell figyelni, mert a strukturális átalakítások bizonyíthatóan csökkentik a stabilitást és a kiszámíthatóságot, márpedig az anyagi javadalmazás mellett ez is olyan motivációs tényezőnek tekinthető, amely befolyásolja munkaerő-piaci mozgásokat.

A gyakori szervezeti változások egyébként nem idegenek a magyar közigazgatástól. Ennek több szembeűnő következménye is látható. Egyrészt a közigazgatási szervek száma fokozatosan csökkent. A csökkenés mértéke az államigazgatásban volt a legnagyobb (1994: 720; 2013: 223).¹² Másrészt a szervek számának csökkenése ugyanebben a szervezeti körben nem hozta a létszám csökkenését (1994: 51 438; 2013: 79 066). Míg 1994–2006 között a szervek számának alakulását a létszám is követte, addig ezt követően – bár tovább csökkent a szervek száma – a létszám emelkedett. Ez több tényezővel magyarázható. Egyrészt azzal, hogy 2006 előtt döntően a kiszervezések, illetve a visszaszervezések, míg 2006 után a szervezeti összevonások miatt csökkent a szervezetek száma. Úgy gondolom, hogy a második periódusban az önkormányzati feladatok állami átvétele miatt nem csökkent a létszám. A feladatok átadására ugyan már 2010 előtt is találunk példát,¹³ de az állami feladatellátás arányát jelentősen növelő strukturális átalakításokra valóban ezt követően került sor.¹⁴

Végül jól látható, hogy az államigazgatásban a szervek számának csökkenésével együtt jelentősen megnőtt a személyi állomány koncentrációja. Ez azt jelenti, hogy míg 2010-ben az ötszáz és ezer fő közötti szervek foglalkoztatták legnagyobb százalékban (24,25%) a kormánytisztviselőket, addig 2013-ban a súlypont eltolódott az ezer és kétezer közötti létszámmal rendelkező szervek felé, amelyek így már az állomány 43,08%-át foglalkoztatják.

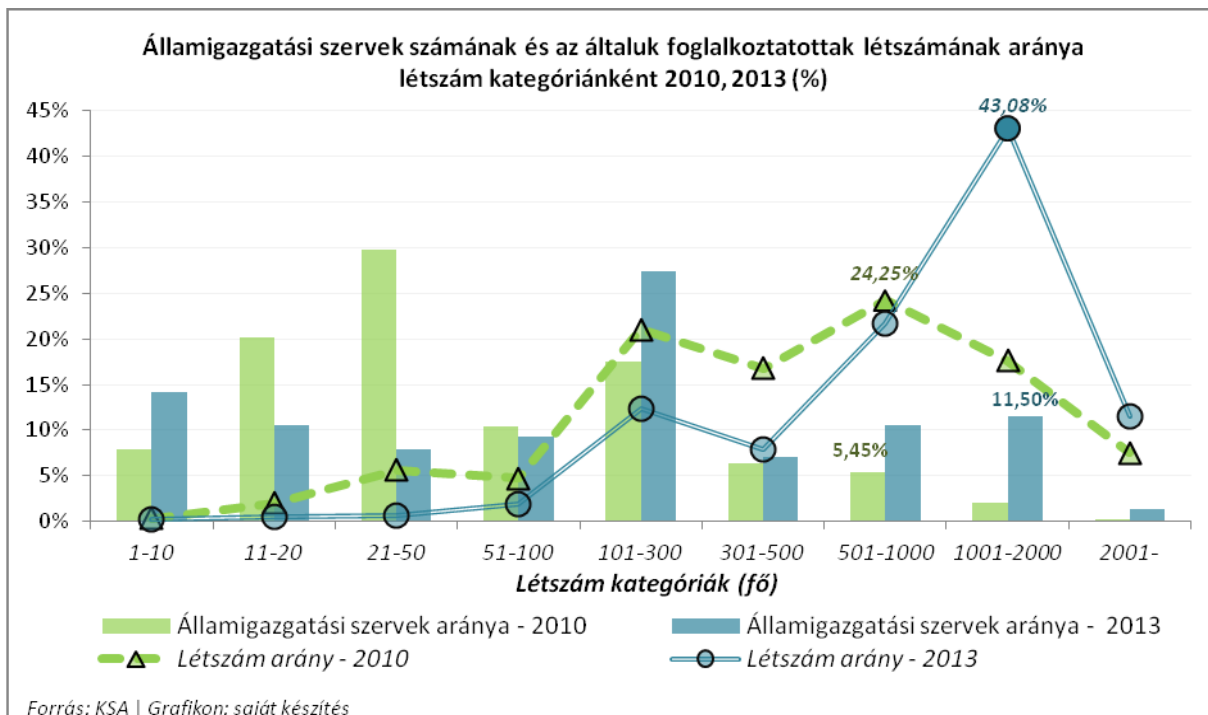
¹⁰ 59/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet

¹¹ 1997–2013 közötti időszakban a végleges közigazgatási áthelyezések átlaga 1,7%, ehhez képest 2011-ben 2,8%, 2012-ben 5,3%, 2013-ban 2,3% volt. Forrás: KSA

¹² Forrás: KSA

¹³ Illetékhivatalok és főépítész irodák

¹⁴ Lásd erről részletesebben Hazafi: im. 59. o.



Megítélésem szerint a nagyobb szervezeti méretekben, illetve a nagyobb koncentrációban rejlő lehetőségek adják az emberierőforrás-gazdálkodás hatékonysági tartalékát. Ehhez azonban az emberi erőforrás gazdálkodásnak el kell érnie egy bizonyos fejlettségi szintet. Ma még hiányoznak azok a mechanizmusok, (stratégiai alapú létszám-gazdálkodás, mobilitás politika, karrier-tervezés stb.), amelyek nélkül a lehetőségekből nem származnak eredmények. A rendszer hatékonysági tartaléka ezért nem elsősorban a létszám csökkentésében, hanem az említett mechanizmusok kialakításában rejlik. A működés hatékonysága akkor javítható, ha a nagyobb szervezeti méretekhez stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás társul.¹⁵

S végül szólni kell a már említett két motiváció mellett egy kevésbé kiemelt harmadik tényezőről. Ez az erkölcsi megbecsülés. Egy nemrég végzett kérdőíves felmérés eredményei azt mutatják, hogy az anyagi megbecsülés mellett kiemelkedik a nagyobb erkölcsi megbecsülés iránti igény is.¹⁶ Minden nyolcadik válaszadó fontosnak tartotta ezt megemlíteni. (biztosítani kell „a kormánytisztviselők megbecsülését nem csak anyagilag, hanem erkölcsileg is”, a „munkahelyhez való hűség megbecsülését”, „a végrehajtó állomány kellő megbecsülését”). Ugyanakkor különbség tapasztalható a hivatásrendek között. A nagyobb erkölcsi megbecsülést csaknem kétszer olyan fontosnak tartották a hivatásos állomány tagjai, mint a kormánytisztviselők.

Mitől lesz vonzó a közzolgálati életpálya?

Természetesen sok összetevője van annak, hogy vonzóbb legyen a közzolgálati életpálya. Mégis, a bemutatott tények, számok és összefüggések alapján a

¹⁵ Dr. Szakács Gábor: Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban. Közzolgálati humán tükör 2013 (ágazati összefoglaló tanulmány), 23, 27–28. old. Letölthető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP22_17.pdf

¹⁶ Belügyminisztérium, 2014

következő lényegesebb feltételek emelhetőek ki. Az illetmények rendezésére feltétlenül szükség van, mert e nélkül nem tehető vonzóbbá a közszolgálat. A jelenlegi előmenetel és illetményrendszer gyakorlatilag elvesztette mindazt, ami jellemző egy kiszámítható és vonzó karrierre. A II. besorolási osztály 17 fizetési fokozatából 13-ban az alapilletmény nem éri el a garantált bérminimumot. Ez azt jelenti, hogy több mint 25 évig a szolgálatban eltöltött idő alapján nem emelkedik az illetmény. Az évek óta „befagyasztott” illetményalap miatt ismét csökkent az átlagkereset. A bérek rendezésére azonban már egy új előmeneteli és illetményrendszer keretében kell sort keríteni, amelyben meghatározó szerepe van a munkakörnek és a teljesítménynek, de a szenioritás szempontjai is érvényesülnek. A munkakörök szerint is differenciált díjazás szélesíti a karrierlehetőségeket, s ez megszüntetheti azt a szemléletet, hogy a szakmai előmenetelt kizárólag a tanácsadói cím megszerzése, illetve a vezetővé válás jelenti.

Az illetmények mellett a béren kívüli juttatásokat is újra kell gondolni. Olyan formák bevezetését indokolt támogatni, amelyek nemcsak anyagi előnyt jelentenek, hanem ösztönzik a pályán maradást (megtakarítás-alapú biztosítás vagy lakáshoz jutás támogatása stb.).

Külön hangsúlyt kell helyezni a személyi állomány erkölcsi megbecsülésére. Ennek eszköze lehet egyrészt a szakmai, erkölcsi szabályok megerősítése, másrészt a személyi állomány tagjai ellen irányuló, közszolgálati tevékenységük ellátásával összefüggő, alaptalan támadásokkal szembeni jogvédelem (például rágalmazás, hamis vád, zaklatás). Ezekben az esetekben jogi tanácsadással vagy képvisellel lehet segítséget nyújtani számukra.

Szabó Szilvia

Helyzetjelentés a hazai közszolgálatról

Az emberierőforrás-fejlesztés helye és szerepe az integrált stratégiai alapú emberierőforrás közszolgálati rendszermodelljében¹⁷

Napjainkban gyakran emlegetett kifejezés az *életen át tartó tanulás*,¹⁸ amely jól szemlélteti az emberierőforrás-menedzsment egyik növekvő jelentőségű területét, az emberierőforrás-fejlesztést. Az emberierőforrás-fejlesztés tevékenysége az egyénre irányul, az egyén képességeit, tudását kívánja javítani, a teljesítmény növelése, és a szervezet céljainak elérése érdekében.

Ma már a közsférában is jellemző az a munkaerő-piaci tendencia, hogy a szervezet (stratégiai céljaival összhangban) egyre szisztematikusabban és tervszerűbben végzi munkáját. Ezáltal kiemelt része a stratégiai alapú integrált emberierőforrás-modellnek. Az emberierőforrás-fejlesztés ebben a stratégiai alapú gondolkodásban rövid (azonnali megoldások) és hosszú távú rendszerekben

¹⁷ ÁROP_2.2.17. Új közszolgálati életpálya Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás „Közszolgálati Humán Tükör” kutatás alapján <http://magyarprogram.kormany.hu/uj-kozszoalati-eletpalya>

¹⁸ Lifelong learning – minden, életünk során folytatott olyan tanulási tevékenység, melyet a tudás, a készségek és kompetenciák fejlesztésének céljával folytatunk egyéni, állampolgári/civil, társadalmi és/vagy foglalkoztatási perspektívában.