



Linder Viktória¹

A közigazgatási reformok és az intézményi emlékezet

Változtatás és intézményi emlékezet

A szervezetek életében meghatározó erőforrás, nehezen pótolható érték az intézményi emlékezet, amely a szervezetben felhalmozott tudás és tapasztalat átadásának, a tudástranszfer megvalósulásának feltétele. Az intézményi emlékezet olyan – elméleti és gyakorlati – továbbvitelre/továbbadásra érdemes, közös erővel felhalmozott tudásbázist, tapasztalati tőkét jelenít meg, amely adott szervezeten belül a munka hatékonyságának, gördülékenységének, színvonala fenntarthatóságának, mennyiségi és minőségi szempontú jobbításának záloga. A működő intézményi emlékezet két építőeleme a hosszabb-rövidebb ideje fennálló, a szükségszerű és elkerülhetetlen változás mellett bizonyos állandóságot képviselő szervezet, illetve egy olyan dolgozói közösség, amelyben a különböző korosztályok képviselői, a tapasztalt idősebbektől a legfiatalabbakig, láncszerűen adják át és egészítik ki „menet közben”, a munka folyamatában a szervezet működésében fontos tudást, az arra érdemes történeteket, munkafolyamatokat, módszereket, eljárásokat, bevett megoldásokat, kapcsolati tőkét, információkat stb. Az intézményi emlékezet fenntartásának jelentőségét a szervezethez/szervezéshez kapcsolódó tudományok, de az elmúlt évtizedben teret nyerő olyan új kutatási területek is fel- és elismerik, mint például a tudásmenedzsment vagy a generációmenedzsment. Azonban nem is szükséges e viszonylagosan új kutatási területekre utalnunk, hiszen a középkori céhekben az inasok, a legények, a mesteremberek hierarchiája is évszázadok óta működő rendszert alkotott, sőt, még ennél régebbi időkre is visszanyúlhatunk a munkamegosztás, a szervezett emberi együttműködés történelmi gyökereinél keresvén a tudás átáramlásának folyamatait, sajátosságait.

Az intézményi emlékezet fogalmához az értékválasztás, az értékrend kérdései is szorosan kötődnek. Olyan értékek például, mint a jól működő szervezet hagyományainak megőrzése, értékeinek továbbvitele, az imázs, a hírnév fenntartása vagy a tapasztalt munkaerő megbecsülése, a szakmai pályafutás során

¹ Tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: linder.viktoria@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-1439-3397.

megszerzett elméleti és gyakorlati ismeretek, az évek során tökéletesített tudás elismerése, továbbadásának presztízse.

Ha azonban kritikusabban közelítünk a témához, felmerülhet bennünk a kérdés, hogy az intézményi emlékezet nem jelent(het)i-e a fejlődés gátját? Számos példát lehetne sorolni, olyan esetekről, amikor a modernizáció hívei mindent negatívan ítélnek meg, ami „régí”, és mindent meg akarnak reformálni – gyakran akár kellő előkészítés nélkül is –, hogy a jövőben jobb legyen. Az üzleti szféra szervezeteiben – elméletileg főként kisebb szervezetek esetén – ez gördülékenyebben történhet. A közszektor szervezeteiben azonban – elsősorban mivel egymásra épülő, egymást kiegészítő építőkockákból álló óriási mozaikrendszerben gondolkodhatunk – a változtatások nehézkesebbek, számtalan együtttható illeszkedését igénylik.

A közigazgatási reformok tekintetében is érvényesül ez a jellemző. A Lőrincz Lajos-féle közigazgatás-fogalmat segítségül hívva, amely szerint a közigazgatás három sajátos elemből áll: a sajátos működésből, a sajátos szervezetrendszerből és a sajátos karakterű személyi állományból, hazai viszonylatban és nemzetközi kitekintésben is azt az állítást fogalmazhatjuk meg, hogy a három – egymáshoz szorosan és szervesen kapcsolódó – elemből az első elem, a működés megreformálása a legproblémásabb, a legnagyobb kihívást jelentő. Így, ha külső szemmel, az állampolgár/ügyfél szemével értékeljük a közigazgatást, annak változását, még a legfejlettebb, leggördülékenyebbnek mondott közigazgatással rendelkező országokban sem jellemzőek tömegesen az olyan vélemények, amelyek szerint egy-egy modernizációs folyamat eredményeképpen a közigazgatás működése teljesen vagy jelentős mértékben „megjavult”, sokkal jobb, hatékonyabb lett. Természetesen egy-egy kormány saját kommunikációs csatornáin keresztül gyakran ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg. Hiszen a választási ígérek egyik fontos tétele általában kötődik az állami működés és annak mozgatórugója, a döntések végrehajtója, a közigazgatás megreformálásához; vagy legalábbis bizton tartalmaznak ilyen elemeket. A beígért és lebonyolított változtatások eredményeit pedig a következő ciklust megelőző választások előtt – valószínűsíthetően – (fel is) dicsérik; amiről az értékítéletet tartalmazó véleményt valójában majd a választásra jogosult polgárok közössége fogja kimondani.

De mi a helyzet a másik két – közigazgatást alkotó – elem (a szervezetrendszer, valamint a személyi állomány) megreformálásával, jobbításával?

A sajátos szervezetrendszer átalakítása, feladatok, hatáskörök áttelepítése, szervek feldarabolása vagy inkább összevonások/integrációk kivitelezése, sokkal könnyebb feladat, mint magának a működésnek a modernizálása (amely utóbbihoz feltehetően a második és harmadik elem „mozdítása” is elengedhetetlen). A szervezetrendszer átalakításához azonban elegendő a kormányzati döntés; jó esetben annak alapos – hatástanulmányokon, tudományos eredményeken, az érintettek tapasztalatainak becsatornázásán alapuló – előkészítésével. (Sajnos korántsem állíthatjuk, hogy ez utóbbiak valóban minden esetben, mindenhol megelőzik

a változtatásokat.) A szervezeti változtatásokat kommunikálni is „könnyebb”; megreformálták a közfeladatok ellátására hivatott szervezetet/szervezetrendszert; ezáltal ügyfélbarátabbá, állampolgár-centrikussá téve azt, stb. Sok esetben ez a közigazgatási szervek összevonását szokta jelenteni, ami egyben a szervek, adott esetben a vezetői szintek, esetleg a költségek csökkenését vonja maga után. Legalábbis a kapcsolódó kommunikáció szerint. De empirikus adatok tanúskodnak róla, hogy ez önmagában nem mindig helytálló következtetés.² Mi több, a reformok hozadékának kimutatása nemzetközi szinten sem könnyen megoldható feladat.

Az elmúlt évtizedekben a közszektor, a közigazgatás reformjainak meghirdetett elsődleges célja – a világ minden táján, szinte kivétel nélkül – a hatékonyság növelése volt. E törekvésekben az országok közszektorai közötti konvergenciahatások mellett jelentős szerep jutott az üzleti szféra és a közszféra közötti konvergenciahatásoknak is. Így az új közmenedzsment a közszféra üzleti mintára történő működtetését tűzte célul, az utóbbinak felróva annak mozdulatlanságát, merevségét, a változásokra való lassú reagálását. Az új közmenedzsment javaslatai meghatározott közegben igen sikeres változásokat szültek, másutt a próbálkozások – nem megfelelő talajba ültetve – nem gyökereztek meg. Azonban a közszektor szervezeteinek zöme mind a mai napig megtartotta a hagyományos – legtöbbször mereven hierarchikus – struktúrákat, amelyek nagyon hasonlóan működnek az évtizedekkel ezelőttiéhez. Kivételt képeznek ez alól egyes – a New Public Management mentén sikereket felmutató országokban meghonosított – felépítésüket és működésüket tekintve is valóban újszerű, atipikusnak is nevezett szervezeti formák, mint például a végrehajtó típusú ügynökségek, amelyeket a korábbi hagyományos minisztériumi struktúrákból hasítottak ki. Illetve például egyéb, olyan kísérleti jelleggel létrehozott és működtetett szervezetek/intézmények, amelyek esetében akár széles körű participációs megoldások is szerepet játszhatnak a döntés-előkészítésben, talán még a döntéshozatalban is.

A legegyszerűbb megoldásnak a közigazgatás harmadik – talán nem túlozunk, ha azt állítjuk, legfontosabb – elemének, a szervezeteket működtető sajátos karakterű személyi állománynak az átalakítása tűnik. A kormányzati ígéretekben általában mindig jól hangzik a bürokrácia leépítése, hiszen a társadalom nagy része számára a bürokrácia szó – jelentéstartalmai köréből – a pejoratívát tükrözi vissza; az aktatologató, az ügyféllel némelykor „foghegyről beszélő”, annak személyes problémái iránt érzéketlennek tűnő, jogszabályhelyekre hivatkozó, személytelen, „könyökvédős” hivatalnokot. A bürokrácia leépítése vagy lecserélése tehát a laikus számára azzal az ígérettel kecsegtethet, hogy az ügyintézés a változások után gyorsabb lesz, rátermettebb, tettere később „közzolgák” ügyfélközpontú szemlélettel fogják egyik

² Ld. erről pl. a Wolfgang Drechslerrel készített interjút. Kovács Ágnes Lilla: Kulcs a boldog élethez. Interjú Wolfgang Drechslerrel. *Figyelő*, 57. (2013), 10. 28–29.

napról a másikra intézni ügyes-bajos hivatalos ügyeinket. Azonban ennek az ígéretnek a megvalósítása csak látszatra tűnik a legegyszerűbbnek. Valójában, ha az eredmények ígéretét tekintjük, ez a legnehezebb vállalkozásnak ígérkezik; hiszen ezek a változtatások közvetlenül az embereket érintik. Közvetlenül; a közigazgatásban dolgozó embereket, egzisztenciájukat, életpályájukat, megélhetésüket, terveiket, álmaikat, egy szóval életüket. De valójában az első közigazgatási elem – a sajátos működés –, illetve a második elem – a sajátos szervezetrendszer – változtatása is az emberekhez kötődik; csak épp közvetetten. Mert ha a működést kell megreformálni, a működést biztosító embereknek új ismereteket, folyamatokat, eljárásokat kell elsajátítaniuk, meghonosítaniuk, amelyeket „kitaláltak/kidolgoztak” számukra. Ha a szervezeteket alakítják át, az új szervezetbe, annak kultúrájába, közösségébe kell beilleszkedniük, az ottani feladatok ellátásához, az ottani vezetőikhez kell alkalmazkodniuk.

Ekképpen a kör – úgy tűnik – be is zárul. Ezzel a rövid kitérővel talán vissza is fordultunk eredeti kérdésünkhöz: az intézményi emlékezet és a változtatások (reformok...) témájához, amelynek kapcsán láttuk – legyen szó a Lőrincz-féle közigazgatás-fogalom bármelyik eleméről –, mindegyik elem középpontjában megtaláljuk az embert; aki a közigazgatás sajátos működtetését biztosítja a közigazgatás sajátos szervezetrendszerében.³

Értékrend és intézményi emlékezet

A fejlett nyugati országok közigazgatásában az utóbbi évtizedekben sajátos formában és tartalommal jelentkeznek az intézményi emlékezethez is köthető kihívások. A közigazgatás szervezetét érintő átalakítások – főként a közigazgatási modellváltásokhoz kapcsolódóan – itt sem maradtak/maradnak el, de talán kevésbé gyakoriak, mint keletebbre. Ennek betudhatóan a szervezeti állandóság hiánya kevésbé érzékelhető és értékelhető az intézményi emlékezetet érő kihívásként. A személyi oldal tekintetében általános tendencia azonban, hogy a nyugati országok zöme – nagyjából az ezredforduló óta – folyamatosan szembesülni kénytelen a közigazgatási dolgozók utánpótlásának nehézségeivel. Ugyanis a jól képzett, versenyképes munkaerő közigazgatásba vonzása egyre nagyobb kihívásokat jelent a regnáló

³ Jacques Ziller és Lőrincz Lajos szerint a közigazgatási „változtatások” akkor minősülhetnek reformértékűnek, ha négy kritériumnak megfelelnek. Reformértékű a változtatás, ha olyan jelentős mértékű, hogy realizálásához az alkotmány módosítása szükséges; ha globális, egyidejű változtatást jelent a közigazgatás jellegén, annak minden szintjén és területén; ha kidolgozott, végiggondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepción nyugszik; illetve, ha az elméleti koncepció a gyakorlatban is megvalósul. Jacques Ziller: *Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. Revue française d'administration publique*, (2003), 105–106. 67–79; Lőrincz Lajos: *Közigazgatási reformok: Mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.

kormányok számára; mivel a versenyszféra a jól képzett munkaerő számára magasabb fizetéssel kecsegtet. Így egyik oldalról a tömegesen nyugdíjazás előtt álló köztisztviselők pótlása, másik oldalról a fiatalok bevonása innovatív gondolkodást igényel a döntéshozók részéről, és a problémára rugalmasságra törekvő megoldásokkal próbálnak válaszokat keresni, illetve adni. Az alkalmazott megoldásokból kiemelkedik a magán-munkaerőpiaci humánerőforrás-gazdálkodási eszközök, technikák közigazgatásbeli adaptálásának gyakorlata. Így például a kinevezési jogviszonyok arányának csökkentésével, amely mind munkavállalói, mind a munkáltatói oldalon nagyobb mozgásteret biztosít, a munkáltatót felruhazza a munkaerő-szükségletre való gyors reakció képességével. Ezzel párhuzamosan elterjedőben van a szerződéses foglalkoztatás különböző formáinak alkalmazása, a kevésbé kötött (így nagyobb illetményeket is nyújtani képes) javadalmazási rendszer bevezetése, az állami foglalkoztatáshoz, a közszolgálati léthez tapadó fokozott kötöttségek oldásával/lazításával egyetemben, továbbá a rugalmas foglalkoztatási formák (például a rész-/megosztott munkaidő, távmunka stb.) bevezetésével.

Más kontextusban merül fel az intézményi emlékezet folyamatos fenntartásának problémaköre a rendszerváltó közép-kelet-európai országok zömében, mégpedig a közigazgatás mindkét elemét érintően. Az egymást követő – gyakran néhány éven belül merőben más és más irányba induló – reformok a közigazgatások mélyreható átalakítását, a szervezetrendszer kisebb-nagyobb mértékű megváltoztatását, az ott dolgozók lecserélését tűzik napirendre. Ezekben az országokban a 2000-es évek elejére lezajlott konszolidációs folyamatok után a politikai zsákmányrendszer jegyei ismét erősödő tendenciát mutatnak.⁴ Ez azt jelenti, hogy – a nyugati országokkal ellentétben, ahol a közigazgatás politikai szintjét cserélik le a kormányváltások alkalmával, és a szakmai szintek a mindenkorai kormány iránt kötelező lojalitás birtokában végzik munkájukat ciklusokon keresztül (általában még a nyitott rendszerű közszolgálatokban is!) – a közép-kelet-európai régióban gyakori, hogy a hatalomra kerülő kormányok gyakran tisztogatásba kezdenek. Mélyen lenyúlva a közigazgatás szakmai szintjeire, folyamatos reformlázban égve alakítják át a szervezetrendszert, cserélik le a közfeladatokat ellátó szakmai réteget is. E jelenség kapcsán könnyen kiszámítható: nemhogy megtakarítást eszközölnek, hanem óriási többletkiadásokat okoznak a központi költségvetés számára (amibe beleértendőek a szervezetrendszer átalakításának sokrétű költségei, a „rég” köztisztviselők számára fizetendő kompenzációk, az újak betanításának költségei stb.).

⁴ Ld. pl. Jan-Hinrik Meyer-Sahling: *Civil service reform in post-communist Europe: The bumpy road to depoliticisation. Conference paper.* London, Birkbeck College, University of London, 2003; Jan-Hinrik Meyer-Sahling: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: The case of Hungary. *Public Administration*, 84. (2006), 3. 693–715; Gajduschek György – Linder Viktória: Civil service system in Hungary. In Patyi András – Rixer Ádám – Koi Gyula (szerk.): *Hungarian public administration and administrative law.* Passau, Schenk, 2014.

Mindezek a jelenségek pedig összességükben arra engednek következtetni, hogy az előző ciklus(ok) alatt felhalmozott, a szakmai döntés-előkészítő munkához kapcsolódó intézményi emlékezet ezekben az esetekben valójában nem képvisel magas értéket. De a reformok hozadékát rövid távon lehetetlen felmérni.⁵

De akkor kitől tanul(ja)nak az újak?

Témánkhoz kapcsolódó fontos kérdés (a fejlett világ országainak zömében egyben probléma) a kormányzati feladatellátás folyamatosságának zökkenőmentes biztosítása. Ennek feltétele, hogy legyen kinek továbbadni azt a megszerzett tudást, tapasztalatot, amely az intézményi emlékezet, a tudástranszfer alapja. Mint utaltunk rá, a feladatellátás érdekében optimális, ha a szervezetekben – ekként a közszféra szervezeteiben is – minden korosztály képviselteti magát. A következőkben nemzetközi összehasonlításban tekintünk át néhány adatot az intézményi emlékezetet továbbvivő „emberi oldalról”.

Az 1. számú táblázat 33 OECD-tagállamban készített felmérés alapján néhány kiemelt példa segítségével tár elénk 2015-ös adatokat a központi kormányzatban foglalkoztatott korcsoportok arányainak megoszlásáról, kiegészítve azt az 55 éves és afeletti korcsoport 2010-es összehasonlító adataival.

1. táblázat. A központi kormányzatban alkalmazottak korcsoportok szerinti megoszlása %-ban 2015-ben

Ország	18–34 év	35–54 év	55 évtől	
			2010	2015
OECD-átlag (33 ország)	0,18	0,58	0,22	0,24
Lengyelország	0,06	0,61	0,30	0,33
Izland	0,17	0,46	0,33	0,40
Észtország	0,27	0,50	0,31	0,23
Franciaország	0,21	0,55	0,21	0,24
Ausztria	0,15	0,59	n. a.	0,26
Magyarország	0,31	0,56	0,18	0,13
Olaszország	0,02	0,52	0,31	0,45
Norvégia	0,19	0,57	0,24	0,25
Dánia	0,29	0,58	0,25	0,23
Svédország	0,22	0,54	0,25	0,24
Hollandia	0,14	0,56	0,21	0,30

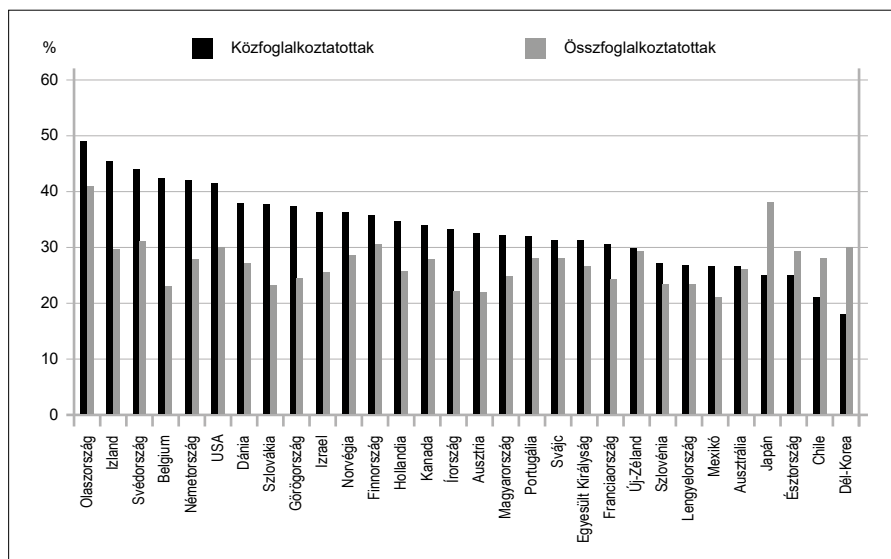
Forrás: saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján⁶

⁵ Lőrincz (2007): i. m.; Ziller (2003): i. m.

⁶ OECD: Ageing central government workforce. In *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD, 2017.

A táblázatban feltüntetett százalékos arányokból arra lehet következtetni, hogy a bemutatott központi kormányzatok nagy részében, de a felmérésben részt vevő 33 OECD-tagállamban általában is, az idősödő állami alkalmazottak utánpótlása kihívást jelent.

Az 1. számú ábra a tapasztaltabb korosztály központi kormányzati részvételéről szolgált adatokat, az összfoglalkoztatásbeli arányokkal való összehasonlításban.



1. ábra. 50 éves és annál idősebb alkalmazottak aránya a központi kormányzatban és az összfoglalkoztatottak körében

Forrás: saját szerkesztés ILO-OECD-adatok⁷ alapján

Amint a táblázat és az ábra adataiból kiolvasható, Magyarország a legfiatalabb és legidősebb aktív munkát vállalók központi közigazgatásbeli arányait tekintve sajátos helyzetet alakított ki a többi vizsgált országhoz képest. Chile után (32%) nálunk volt a vizsgált évben a legmagasabb a fiatalok, a 18–34 év közöttiek aránya a központi kormányzatban (31%). Ez nagyon öröndetes abból a szempontból, hogy a fiatal, tetterős, remények szerint új ismeretekkel, lendülettel, tudással rendelkező korosztály számára a kormányzat távlatokat nyit (amelyet különböző programokkal elő is segít). Ugyanakkor a másik oldalon felvetődik a kérdés; hogy van-e, lesz-e kitől tanulniuk a fiataloknak, és folyamatosságában tovább tudják-e vinni az intézményi emlékezetet; az évek/évtizedek során felhalmozott tudást. A költői kérdés dacára valójában nem vagyunk meggyőződve arról, hogy a döntéshozók

⁷ Uo.

értékrendje és szándéka szerint az intézményi emlékezet fenntartása, továbbvitele pótolhatatlan érték, de legalábbis pozitív folyamat, jelenség. 2010-es adatok szerint Magyarország az 55 éves és annál idősebb korosztály tekintetében még csupán 4 százalékponttal helyezkedett el az OECD-átlag alatt (az OECD-ben az arány 22% volt, Magyarországon 18%). 2015-re azonban a vizsgált 33 ország köréből Korea után (12%) az utolsó előtti helyre léptünk a 13% ponttal, ami azt jelenti, hogy hazai közszolgáltatunkban volt majdnem a legmagasabb a legfiatalabbak aránya, és majdnem a legalacsonyabb a legidősebb korosztály aránya.⁸

Hazai közszolgálati adatokhoz nehéz hozzáférni; ez a rendszerváltás óta így volt, és azóta egyre gyérülnek a hozzáférhető adatok. Egyértelmű azonban, hogy a 2010-es kormányváltást követően nagymértékben megnőtt a fiatal generáció aránya – legfőképpen – a központi államigazgatásban.⁹ Számos igen érdekes, figyelmet – elemző kutatást/vizsgálatot – érdemlő kérdés merülhet fel ennek kapcsán. Ezekből azonban csupán egy-egy alapvető jelentőségűt emelünk ki; jöllehet kérdéseink – adatok híján – megválaszolatlanok maradnak.

Az egyik ilyen alapvető kérdés, hogy a megnövekedett létszámú fiatal közigazgatási dolgozót milyen jellegű munkakörökben alkalmazzák az államigazgatás központi szintjén. Jogalkotási területen például elsöprő többségben alkalmaznak fiatalokat. Ezeknek a fiataloknak azonban nem sok lehetőségük adódik az idősebb, tapasztaltabb kollégáktól megtanulni az ehhez a szakmához/hivatáshoz szükséges (és az egyébként minden szakmához nélkülözhetetlen) elementáris jelentőségű szakértelmet; hiszen a tapasztaltabb korosztály képviselői zömében már nincsenek jelen ezeken a területeken.

A másik – példaként kiragadott – figyelemre méltó kérdés a közszolgálat által betöltött szerepek szempontjából is jelentős.¹⁰ Annak egyik alapvető jellemzőjéhez, a korcsoportok képviselőinek a foglalkoztatási hierarchiában elfoglalt helyéhez, valamint az általuk betöltött munkakörökhöz kapcsolódik. Nemzetközi viszonylatban rendelkezünk adatokkal, amelyekből néhány összefüggést emelünk ki. Az OECD tagállamaiban az a tipikus, ha az 55 évesek, illetve ennél idősebbek nagyobb arányban töltenek be felső vezetői, mint egyéb pozíciókat. A felső vezetők 60%-a

⁸ Frissebb adatok nem állnak rendelkezésünkre; a gyors változások, a közigazgatás, a szintek/szervek átalakítása, a feladat- és hatáskörök átrendezése, a gyakori személycserék, létszámleépítések, sőt, a nemzetközi gyakorlatban példa nélküli gyakoriságú jogállásváltozások ellehetetlenítik az összehasonlítást.

⁹ Ez a szint egyértelműen a legvonzóbb a szabályozás (és gyakorlat) révén elérhető előnyök, a javadalmazás, a megszerezhető pluszjuttatások, a karrierperspektívák szempontjából is. (Gondoljunk csak arra, hogy a területi államigazgatás meghatározott szegmensei ma már létszámihiánnyal küszködnek; a szerényebb előnyök és a fokozott munkaterhelés miatt igen magas a fluktuáció is.)

¹⁰ A közszolgálati szerepekről ld. bővebben: Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, 4. (2017), 3–4. 20–70.

Görögországban, 67%-a Olaszországban, 66%-a Hollandiában, 63%-a Finnországban, 60%-a Belgiumban ebbe a korcsoportba tartozik.¹¹ A további adatokat tekintve e korosztálynak reprezentációja a felső vezetők körében 50–60% közötti két országban, 40–50% közötti hét országban, 30–40% közötti hat országban, 20–30% közötti hat országban, 10–20% közötti, illetve 0–10% közötti egy-egy országban (míg négy országból nem áll rendelkezésre adat, így Magyarországról sem). Az adatokat elemezve fontos hozzátennünk, hogy azokban az országokban, ahol alacsonyabb a felső vezetők körében ezen idősebb, tapasztaltabb korosztály aránya, ott ők általánosan a köztisztviselők körében is csekély hányadot képviselnek. Továbbá – akár érdekességképpen is – felhívjuk a figyelmet arra a nagyon fontos tényre/szempontra, hogy az idősebb korosztály (felső) vezetői rétegben jelen lévő magas reprezentációjához kötődő jelenség, valamint a közszolgáltatimodell-felfogásokhoz társított kép ellenére ezekben az országokban nem működik egyértelműen és mindenhol karrierrendszer, amelyben több évtizedet el kell tölteni ahhoz, hogy egy tisztviselőből vezető váljék!

Bár a vezetői kormegoszlásról Magyarország tekintetében az OECD-jelentésben sem szerepel adat, köztudott, hogy központi államigazgatásunkban a fiatalok aránya nagymértékben megnövekedett az utóbbi években a vezetői (beleértve a felső vezetői) szakmai pozíciókban is. A jelenség és az ennek kapcsán felmerülő dilemmák sokdimenziósak, akár a szakpolitikai, akár a humánerőforrás-gazdálkodási, akár a közszolgálati etikai, presztízsbeli, és nem utolsósorban a motivációt, elhivatottságot, továbbá az illetményeket érintő szempontokat vesszük górcső alá. Nem beszélve az átláthatóság követelményeiről. Ha pusztán a jogi vonatkozásokat tekintjük, kiemelésre méltó, hogy hazánkban jó ideje nem szükséges a közigazgatásban szakmai vezetői/felsővezetői pozíció betöltéséhez egyéb, mint bármiféle felsőfokú végzettség¹² és megszerzendő közigazgatási szakvizsga. A jogszabály nem követeli meg a bárhol, netán a közigazgatásban szerzett szakmai tapasztalatot, vezetői tapasztalatot stb. sem. Így csupán a legfelső szintű vezetés józan megítélése lehet a záloga annak, hogy egy-egy vezetői pozícióra az arra legalkalmasabbnak ígérkező, tapasztalt jelöltet válasszák/nevezzék ki.

Rövid összegzésünk arra enged következtetni, hogy a fejlett nyugati demokráciákban kiemelt figyelem övezi a közigazgatás intézményi emlékezetének megőrzését, míg a rendszert váltó közép-kelet-európai országok értékrendjében a sajátos múlt és jelen viszonyai közepette mindez a gyakorlatban csekélyebb értéket látszik képviselni. Hazánk vonatkozásában az ezredforduló utáni évektől úgy tűnik, mintha kifejezetten nem képviselne értéket az intézményi emlékezet, sőt,

¹¹ OECD (2017): i. m.

¹² A 2019-es törvénymódosítás ez alól is mentesíthet meghatározott szakmai felső vezetői pozíció esetében. [A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény 224. § (1a) bek.]

a korszerűsítés gátját látják benne a döntéshozók. Ezt az állítást látszik alátámasztani az a folyamat, amely a közigazgatás két elemének, a szervezetrendszernek és a személyi állománynak nem szűnő változtatásával, cseréjével jár együtt.

A működő intézményi emlékezet a szervezetrendszer viszonylagos állandóságát feltételezi egyik oldalról, a közigazgatás személyi állományának egészséges korfáját (amelyben minden korcsoport betölti a neki szánt szerepet a szervezet és intézményrendszer megfelelő posztjain) a másik oldalról. A kérdés jelentős mértékben kapcsolódik a közigazgatás presztízsének kérdésköréhez is. Azonban a napi munka rutinját tekintve a kérdést leegyszerűsíthetjük akként, hogy a fiatal generációnak van-e/lesz-e kitől megtanulnia a közfeladatok ellátásához szükséges gyakorlati tudást, és oly módon elsajátítania a közigazgatási szakmát, hogy hivatásként tekintsen arra.

Felhasznált irodalom

- Gajdusчек György – Linder Viktória: Civil service system in Hungary. In Patyi András – Rixer Ádám – Koi Gyula (szerk.): *Hungarian public administration and administrative law*. Passau, Schenk, 2014. 501–520.
- Kovács Ágnes Lilla: Kulcs a boldog élethez. Interjú Wolfgang Drechslerrel. *Figyelő*, 57. (2013), 10. 28–29.
- Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, 4. (2017), 3–4. 20–70.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: *Civil service reform in post-communist Europe: The bumpy road to depoliticisation. Conference paper*. London, Birkbeck College, University of London, 2003. Online: <https://doi.org/10.1080/01402380412331280813>
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: The case of Hungary. *Public Administration*, 84. (2006), 3. 693–715. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00608.x>
- OECD: Ageing central government workforce. In *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD, 2017. 94–95.
- Ziller, Jacques: Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. *Revue française d'administration publique*, (2003), 105–106. 67–79. Online: <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0067>