



Linder Viktória¹

A változtatás állandósága – közszolgálat és létszám modellek mentén

Változások és modellek

Az elmúlt évtizedekben az állam feladatainak biztosítására hivatott közszektor a fejlett világ országaiban óriási expanziót élt meg; terebélyesedése a jelenkori nyugati világ egyik jelentős fejleménye. Az állítás abban az esetben is megállhatja a helyét, ha tevékenységének jelentős része továbbra is a hagyományos állami szerepek betöltéséhez, az azokból adódó funkciók megvalósításához, feladatok ellátásához kapcsolódik.² A hagyományos állami feladatok a klasszikus kormányzati, egyben közszolgálati tevékenységeket ölelik fel. Míg a már korábban is – ám többnyire sporadikusan – létező szűkebb körű közösségi szolgáltatások biztosítására inkább volt jellemző, hogy maguk a közösségek, a különféle társadalmi hálózatok vállalták magukra megvalósításuk terhét, mint az egyházak, helyi szereplők, a későbbiekben pedig a munkavállalók tömörülései (amelyeket mai szóhasználattal akár nonprofit szerveződéseként is jellemezhetnénk), addig ma az állam és a kormányzatok feladata a társadalom szabályozása, amely magában foglalja az üzleti szféra, a bankok, a gazdaság, illetve olyan új, tömegesen főként 20. századiként megjelent területek regulációját, mint az egészség- és oktatásügy, környezetvédelem, területfejlesztés, munkabiztonság, és még sorolhatnánk, amely kiegészülve az e szolgáltatások széles köréről történő gondoskodással. Jóllehet mind a szabályozási és igazgatási feladatok, mind maguk a közszolgáltatások körében léteztek korábban is olyanok, amelyekről a közigazgatásnak kellett gondoskodnia, mindezek felelőssévé az állam, a kormányzat tömegében elsőként a 20. század során vált; úgy a finanszírozás, mint a hozzá kapcsolódó teendők terén, amikor is a 20. századi fejlődés, és különösképpen a II. világháború után

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: linder.viktoria@uni-nke.hu.

² Jorgen Gronnegaard Christensen – Thomas Pallesen: Public employment trends and the organisation of public sector tasks. In Hans-Ulrich Derlien – B. Guy Peters (szerk.): *The state at work*. 2. kötet. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2008. 7–33.

kialakult jóléti állam széles rétegek számára tette hozzáférhetővé a második generációs alapjogokhoz kapcsolódó közszolgáltatásokat (a közoktatást, az általános egészségügyi ellátást, a különféle társadalombiztosítási ellátásokat stb.).³

Ezzel párhuzamosan az évszázadok során azok a modellek is folyamatos változások sodrában alakultak, amelyek keretei között a közösségi feladatokat ellátó embereket foglalkoztatják. A modern polgári közigazgatás kialakulásával az európai kontinensen létrejött az élethosszig tartó hivatást feltételező, közjogi alapokon építkező, akkori mércével mérve modernnek és az állam szolgálatában szerepét egyedül betölteni képesnek minősített közszolgálat. Majd a 19. század második felétől kezdődően, de különösen mintegy száz évvel később, a II. világháború utáni újjáépítés éveit követően a közszolgálati rendszer szerepköre fokozatosan kitágult. A 20. század utolsó harmadában a magán- és a közszektor közötti egyértelmű határok elmosódni látszottak, egyes esetekben a közszektor a magánszektor irányába történő nyitás felé mozdult el, sajátos építkezése megkérdőjeleződött, belső szerkezete tagoltabbá vált, személyi állományának összetétele diverzifikálódott. Később a változások egy bizonyos szintet elérve viszonylagos nyugvópontra jutottak, a hagyományos megoldásokkal szembeni kételyek, amelyek az ezredforduló utáni évekig tartották magukat, a közszolgálati szerepfelfogás megújított köntöskében jelentkező visszarendeződés felé indultak meg a fejlett világ nagy részében. Ekkorra a közszolgálati modellek zárt rendszere, amelyben az alkalmazott életpályára szegődik az állam és a köz szolgálatára, valamint a mellette frissen megjelent nyitott modell, amelyben a magánszférabeli alkalmazáshoz hasonlóan végzi munkáját az állami foglalkoztatott, egymás megoldásaiból szemezgetve az üdvöztetőnek és hatékonynak vélt megoldásokat, a világ nagy részén különböző vegyes megoldásokkal működtették a közszektort. E két modell mellett mindvégig tovább élt egy harmadik, egyfajta torzulásként, amelyben a közszolgálati állásokra a mindenkor hatalmon lévők zsákmányként tekintenek.

A modellekhez hasonlóan, azokkal párhuzamban folyamatos a közszolgálati szerepek formálódása is; miként a mai értelemben vett modern állam kialakulásától, a polgári korszak kezdetétől, amely egyben a modern közigazgatás létrejöttét is

³ A jelenségről Magyary Zoltán már a II. világháborút megelőzően így írt: „Ma már tehát az a helyzet, hogy a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítása vagy eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint utak, hidak, iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségeik ellátásáról gondoskodik. [...] Ezzel arányban nő a közigazgatás feladatköre, nemcsak nálunk, hanem minden civilizált államban egyidejűleg és párhuzamosan, körülbelül hasonló arányban. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat támadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségeik kielégítését tenné bizonytalanná.” Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1944.

jelentette, a közszolgálat az átalakult, kibővült állami funkciók által meghatározott feladatokat hivatott végrehajtani. A közszolgálat-felfogást is elsősorban az állam szerepéről vallott felfogás határozza meg. Az állam és a közigazgatás fejlődési folyamataiban szükségszerű velejáróként a közigazgatás és egyben az állam működtetése a történelem során – a bizonyos korszakokban megjelenő kisiklásoktól eltekintve – olyan személyi állományt igényelt, amely a feladatok ellátásához igazodó képességekkel rendelkezik. A polgári állam gazdasági teljesítőképességének növekedése hosszú időtávokat tekintve a közszolgálat számára folyamatos feladatbővülést indukált. A 20. század második felére a jóléti állam létrejöttével a közszolgálat szerepe mennyiségében rendkívüli módon megnövekedett, minőségében – az ellátandó feladatok jellege és a rendelkezésre álló „technikák” függvényében – átalakult. Majd a század utolsó harmadára az állam visszavonulására tett kísérletek mentén a közszolgálat addig hagyományos szerepe is megkérdőjeleződött. A millennium táján azonban az állami szerepvállalás kiterjedésének és jelentőségének újragondolása a közszolgálati szerepekről vallott felfogásokban is kezdett visszatérni a hagyományos útra; ám úgy, hogy az eltelt évtizedek modernizációs kísérletei nem múltak el nyom nélkül. Így módosult a Max Weber-i ideáltipikus bürokráciaelmélet az új közmenedzsment „kisztelektált” elemeit integrálva úgynevezett neoweberi felfogássá. Napjaink közszolgálatai a két hagyományos modellnek – karrier, illetve nyitott, másként differenciált, illetve asszimilációs⁴ rendszernek – megfelelően, illetve megoldási elemeik változatos mixtúráiban végzik az állam által ellátandó feladatokat. De éppúgy a zsákmányrendszerből ismert megoldások is egyre inkább visszaköszönnek, elsősorban a közép-kelet-európai egykori szocialista országok közszolgálati gyakorlatában.

Szerepek és létszám

A betöltendő szerepek, az állami funkciók gyakorlása, az ellátandó feladatok mennyisége és minősége a közszolgálat összetételére is befolyással bír – racionális esetben –, létszámát alapvetően meghatározza. A II. világháború utáni időszakról kezdődően általános trend, hogy a jóléti szolgáltatások nyújtására alkalmazott személyi állomány létszáma fokozatosan nőtt a közszektorban. Egyértelműen igaz ez a tény a 60-as, 70-es évekre, amikor is az általánosan terjeszkedő közszektoron belül a humán szolgáltatások, az egészségügyi és szociális ellátások, valamint az oktatás spektruma folyamatosan szélesedett a többi közpolitikai

⁴ Lásd Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011. 83–96.

területtel való összehasonlításban. Ezzel párhuzamosan a hagyományos infrastrukturális területek közszektoron belüli aránya visszaszorulóban volt. Ez utóbbi jelenség az új közmenedzsment folyamataira vezethető vissza. A New Public Management megjelenésétől kezdődően a privatizációs és vállalatossítási folyamatok fokozatosan csökkentették az állam által az állami intézményrendszerben közvetlenül biztosítandó materiális jellegű tevékenységek arányát. Elsősorban olyan hagyományos területeket, mint például a telekommunikáció, a közlekedés, a szállítás, egyre nagyobb mértékben kiszervezték, az ezeket a tevékenységeket végző társaságokat privatizálták. Mivel ezen a területen számos feladatot így már nem közvetlenül állami vagy félállami szervezetek, intézmények látnak el, nem csupán a szervezet, de vele párhuzamosan az ott munkát végző emberek státusza is változott. Zömében őket már nem a köz alkalmazottaiként, hanem a munka törvénykönyve hatálya alatt, munkavállalóként foglalkoztatják. Mindezek mellett azonban a közszektor foglalkoztatottjainak létszáma összességében nem csökkent; hiszen ezt ellensúlyozta a humán területek térnyerése.⁵

A közszektor és a közszolgálati feladatokat ellátók szerepéről, valamint a közszolgálati létszámot befolyásoló tényezőkről információval szolgál a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása (COFOG). A 2017-es évben Magyarország és az OECD-átlag tekintetében a GDP százalékában ezek az arányok a következők:

1. táblázat. *A magyar állambháztartás kiadásai a GDP százalékában, funkció szerint, az OECD-átlaggal való összehasonlításban – 2017*

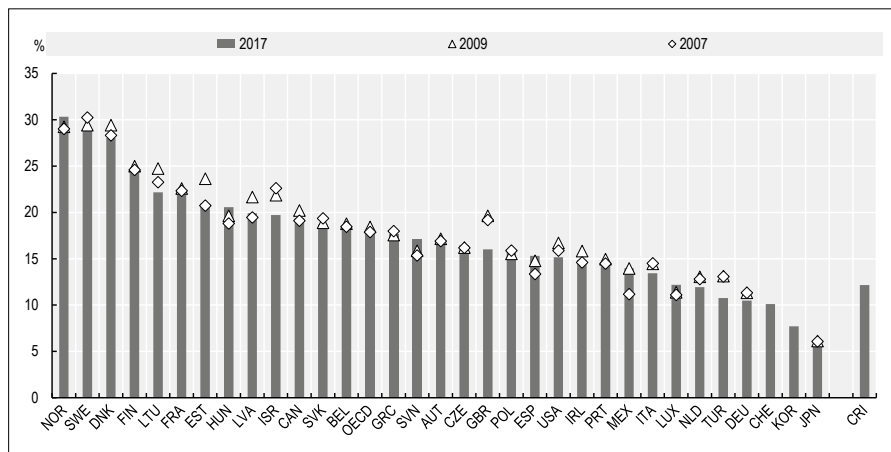
	<i>A funkciók szerinti osztályozás főcsoportjai (% – COFOG) a GDP százalékában</i>									
	Általános közszolgáltatások	Védelem	Közürend és közbiztonság	Gazdasági ügyek	Környezetvédelem	Lakás-, településfejlesztési ügyek	Egészségügy	Szabadidő/kultúra/vallás-ügyek	Oktatás	Szociális védelem
<i>Magyarország</i>	8,0	1,0	2,4	7,0	0,4	0,8	4,8	3,5	5,1	14,0
<i>OECD-átlag</i>	5,4	2,1	1,8	3,8	0,5	0,6	7,8	0,7	5,1	13,3

Forrás: a szerző saját szerkesztése az Eurostat és az OECD adatai alapján⁶

⁵ A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Magyarországon a költségvetési intézményekben alkalmazott mintegy 817 ezer fős létszámból (kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak) 2018 végén a humán közszolgáltatásokban dolgozók közel kétharmados arányt képviseltek (oktatás 29,4%; egészségügy-tb: 31,7%). A közigazgatás és a védelem osztozik a maradék hányadon; ezen belül az utóbbi évek centralizációs döntéseinek betudhatóan a központi államigazgatás létszáma növekedett erőteljesen. (A létszám tartalmazza a közfoglalkoztatottakat is; 110 ezer főt.) Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html.

⁶ OECD: General government expenditures by function as a percentage of GDP, 2017. In OECD: *Government at a glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. 71.

A közszektor II. világháború utáni fejlődésének egyik általános jellemzője az erőteljes terjeszkedés, valamint GDP-arányos kiadásainak emelkedése és alkalmazotti létszámának növekedése. Az utóbbi időszakban a magán- és a közszektor között a következőképpen oszlottak meg a foglalkoztatotti arányok az OECD-országokban.



1. ábra. Összkormányzati alkalmazottak aránya
a munkaerőpiaci összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva az OECD 34 országában
Forrás: ILO–OECD⁷

Az OECD 2019-es összehasonlító tanulmánya 33 ország adatait összehasonlítva tárja elénk az összkormányzati foglalkoztatottak arányát a munkaerőpiaci össz-foglalkoztatottakhoz viszonyítva 2007-es, 2009-es és 2017-es felméréseken alapulón.⁸ Mint látható, az OECD-átlaghoz képes igen nagy a szórás. A közszektor általánosan jellemző terjeszkedése mellett az egyes országok, országcsoportok esetében különböző mértékben érvényesülnek a meghatározó trendek. Az állam-, közte a jólétiállam-felfogás – amely a közszolgáltatások biztosításában az állami szerepvállalás nagyságrendjét, mikéntjét/módját is meghatározza – jelentős mértékben korrelál a közsférában foglalkoztatottaknak az összfoglalkoztatottakhoz viszonyított arányával.⁹ Ugyanakkor az adatfelvételek közötti időtartamra esett az ezredforduló utáni pénzügyi-gazdasági világválság időszaka is, amely az országokat

⁷ OECD: Employment in general government as a percentage of total employment (2007, 2009 et 2019). In OECD (2019): i. m.

⁸ OECD (2019): i. m.

⁹ Az OECD, az ENSZ (ILO) és az IMF összehasonlító adatai is erről tanúskodnak. Lásd erről például: Christensen–Pallesen (2008): i. m. 7–33.

szinte kivétel nélkül megszorításokra kényszerítette.¹⁰ Az adatokból is leolvasható, hogy a közszolgálati létszám a skandináv országokban kiemelkedő. Ennek oka a jóléti állammodell magas szintű szociális szolgáltatásaiban keresendő, abban, hogy e közszolgáltatások széles köre és magas szintje kiterjedt szervezetrendszerrel és személyi állományt igényel. Az állami szerepvállalás jelentős mértékben meghatározza a közigazgatási rendszerek fejlődési irányait is.¹¹ Ez igaz a jóléti állam kiterjedésére is, aminek egyenes következménye a közszolgálati szerepekre gyakorolt közvetlen hatásban is érzékelhető. Némileg meglepő módon mindamellett, hogy ezekben az államokban az OECD-átlagot jelentősen meghaladó a közszolgák aránya, a skandináv államok a múlt század 90-es éveiben a nyitott rendszerű közszolgálat mintamodelljeit hozták létre. Ez a nyitott közszolgálati modell elméletben azt jelentené, amennyiben a társadalmi-gazdasági folyamatok igénylik, a feleslegessé váló közszolgálati létszámmennyiségtől – elsősorban gazdasági recesszió idején – különösebb jogi akadályok nélkül meg lehet(ne) válni. Hiszen épp ez a rugalmasság a költségtakarékosság záloga a karrierrendszerbe „bebetonozott” köztisztviselői modellel ellentétben. Azonban – mint arról a 2008-ban jelentkező nagy recesszió tanúskodott – ezen országokat kevésbé érintették a létszámleépítést is igénylő gazdasági hatások. Illetve ha érintették is, a karrierrendszereket „lekörözve” kompenzálták azon közszolgáikat, akiktől esetlegesen meg kellett válni.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) által készített felmérés adataiból leolvasható, hogy Magyarországon az összkormányzatban foglalkoztatottak létszáma 2007-ben 18,81%, 2009-ben 19,64%, 2017-ben 20,58% volt. (Ez utóbbi arány némi csökkenést mutat a 2015-ben felvett adatokhoz képest, amely 21,9%, míg az OECD-átlag a 2017-es évben 17,71% volt.)¹² A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2011-től kezdődően újra lassú növekedésnek indult a költségvetési szerveknél alkalmazásban állók létszáma.¹³ Majd 2016-tól némi visszaesés következett.¹⁴ amely a humánegészségügyi és szociális ellátások területén szembetűnő. Míg 2014 elején az alkalmazotti létszám 318 ezer fő volt (köztük 168 ezer közfoglalkoztatott), addig 2018 végére mindössze 259 ezer (köztük 163 ezer közfoglalkoztatott). A kormányzati feladatok ellátása oldaláról a visszaesés a következő adatokban is tükröződik:

¹⁰ A Covid-19-világjárvány a korábbi válsághoz viszonyítottan még drasztikusabb hatást váltott/vált ki.

¹¹ Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011. 29.

¹² OECD: *Employment in general government as a percentage of total employment* (2007, 2009 et 2015). In OECD: *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.

¹³ A 2011 és 2015 közötti időszak kapcsán lásd részletesen: Hazafi Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 3. 92–105.

¹⁴ Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html.

2. táblázat. *Kormányzati kiadások változásainak arányai a GDP százalékában a 2017-es és 2007-es évi adatok alapján a magyar és az OECD-átlag összehasonlításával*

A funkciók szerinti osztályozás fő csoportjaira vonatkozó adatok változása (%-ban)										
	Általános közszol- gáltatások	Védelem	Közfenn- tartás és köz- biztonság	Gazdasági ügyek	Környezet- védelem	Lakás- ügyek és település- fejlesztési ügyek	Egészség- ügy	Szabad- idő/ kultúra/ vallás- ügyek	Oktatás	Szociális védelem
Magyar- ország	-1,5	-0,3	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	2,0	-0,5	-3,2
OECD	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,1	-0,0	-0,0	1,5

Forrás: a szerző saját szerkesztése az ILO és az OECD adatai alapján¹⁵

Változtatások¹⁶ és adminisztratív létszám

A magyar közigazgatás hivatalai tekintetében a 2010–2020 közötti évtizedet¹⁷ a létszám erőteljes növekedése jellemezte. A közszolgálati létszám növekedése elviekben az erős állam szerepfelfogásához is kapcsolódhatna; de a jelenség és a megvalósulásához alkalmazott módszerek és eszközök nem erősítik meg minden vonatkozásban ezt az ideológiát. Az ILO által mért korábbi, 2007-es és 2009-es adatok alacsonyabb százalékos és létszámbeli arányokat mutattak a 2010 előtti időszakban. Ez a – jelenlegihez képest alacsony – létszám és arány az érintett időszakokat megelőző leépítési hullámoknak volt betudható. A 2010 előtti kormányok az „olcsó és kicsi” állam, közszektor és közigazgatás – és egyben az új közmenedzsment – híveiként egyrészt jelentős létszámléépítéseket hajtottak végre; másrészt a jelzett időszakok javarészt már a nagy recesszió idejére estek,

¹⁵ OECD: Change in general government expenditures by function as a percentage of GDP, 2007 to 2017. In OECD (2019): i. m. 71.

¹⁶ A „változtatások” kifejezést javasolta Lőrincz Lajos az ambiciózus „reform” fogalom helyett azokra az esetekre, amikor a közigazgatási modernizációs célú lépések jelentősége nem éri el azt az (egyébként általában kommunikált) áttörő hatást, amelyet magában a szervek átszervezésével, feladat- és hatáskörök átrendezésével, létszámléépítéssel stb. az esetek zömében nem sikerül eredményesen megvalósítani. Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.

¹⁷ A 2016-tól tapasztalható némi visszaeséstől eltekintve, amely elsősorban egy kormányhatározat rendelkezéseinek betudhatóan valósult meg, amelynek értelmében: „Magyarország versenyképességének megőrzése érdekében a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak összfoglalkoztatásban képviselt arányát indokolt mérsékelni, és ezt a szempontot érvényesíteni kell az államigazgatási szervezetrendszer átalakítása során is” [1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről]. A kormányhatározat nyomán jelentős átstrukturálás valósult meg az államigazgatás különböző szintjein; szervek szűntek meg, feladat- és hatásköröket csoportosítottak át, jelentős létszámléépítést hajtottak végre.

amikor más országok is a megszorítások eszközeihez nyúltak gazdasági helyzetük normalizálásának reményében. Magyarországon a 2006–2010 közötti időszakban nem csupán a közigazgatásban, de a tág értelemben vett közszektor részeként, a humán közszolgáltatásokban dolgozók – kiemelten a pedagógusok – körében is jelentős létszámleépítések zajlottak. Azonban a vallott ideológia követése sem valósult meg konzekvensen, és ezzel párhuzamban a közszolgálati zsákmányrendszer elemei is ettől az időszaktól kezdtek ismét erősödni hazánkban.¹⁸ A 2010-ben történt kormányváltás és a teljes államszervezetet érintő fordulat részeként a kormányzat a neoweberi állam, közigazgatás és közszolgálat ideáját kommunikálta. E gondolat lényege a közszolgálat vonatkozásában a hagyományos weberi értékek mentén építkező és elveken alapuló, tradicionális szerepeket betöltő karrier rendszerű közszolgáltatásnak a modern világ követelményeihez igazított működtetését deklarálja. A létszám növekedése – ha a számokat és az arányokat pusztán magukban tekintjük – azt sugallná, hogy a magyar közszolgálati építkezés e neoweberi szellem jegyében a karriermodell megvalósulásának manifesztációja. Azonban ez a gyakorlatban korántsem érvényesül. A 2010 utáni kormányok a közigazgatás személyi állományának megújítását tűzték ki célul, ami azt jelentette, hogy egy vagy inkább nagy részének lecserélésére törekedtek. Amellett, hogy a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás az elmúlt évtizedben hektikus gyorsasággal és irányváltásokkal egyre fragmentáltabbá vált, a követett rendszermodell bizonytalan, a jelenlegi magas létszám a jelentős, több körben lezajló létszámleépítések után építkezett vissza; a nemzetközi gyakorlatban is jól, de jobbra korlátozottabb méretekben ismert jojóeffektus részeként. E jojóhatás, -következmény világszerte kíséri a hatékonyabb, karcsúbb, költségtakarékosabb közszolgálat létrehozását célzó létszámleépítéseket; a gyakorlatban a létszámleépítések után a közszolgálati létszám néhány éven belül a leépítések előttit meghaladó szintekre építkezik vissza, szinte törvényszerűen. Hazánkban – a folyamatosan erősödő fluktuáció mellett, ellenére – a rendszerváltoztatás óta a legmagasabb szintre.

Változtatások és hozadékok

Minden közszolgálati változtatás céljai között megjelenik a hatékonyság előtérbe helyezése, a versenyképesség növelése, a költségvetési kiadások csökkentése. A nemzetközi gyakorlatban arra vonatkozó számítások nem ismertek, hogy a létszámleépítéshez, a szakmai feladatokat ellátó személyi állomány tömeges

¹⁸ A piaci foglalkoztatási viszonyokhoz közelítő közszolgálati alkalmazás szabályozásába egyidejűleg erősen karrierrendszer jellegű elemeket is beépített a jogalkotó (mint például a szigorú és rendkívül bonyolult kiválasztási rendszerbe integrált versenyvizsga intézménye). A kiválasztási folyamat végén a gyakorlatban azonban nem volt garantált, hogy a „legjobb” nyerve el az állást.

cseréjéhez kapcsolódó intézkedések „mennyiibe kerülnek” a költségvetésnek. De tapasztalatok alapján a modernizációs törekvéseket oly sokszor kísérő, a „leg-egyszerűbben megvalósíthatónak tűnő” létszámleépítések, némelykor tömeges személycserék azonban elenyésző alkalommal hozzák meg a tőlük várt eredményeket; hiszen már magukban igen jelentős költségvonzatot indukálnak. Kiváltképp nem lehetnek eredményesek, ha a változtatásoknak nem kizárólag a racionalitás az alapja, hanem a nepotizmushoz, patronázsrendszerhez, politikai haszonszerzéshez kapcsolhatók; amelyek – a közszolgálat által betöltendő szerephez köthető presztízt, az egyéni sorsokat és más vonatkozásokat érintő romboló hatást itt nem érintve – önmagukban is károsak. A jelenséghez kapcsolódóan fogalmazta meg 2009-ben Lőrincz Lajos a gondolatot, amelyet általában és továbbra is, de kiemelten válságok által terhelt időszakokban érdemes szem előtt tartani:

„Létérdekünk, hogy az államot, különösen a napi politikát formáló kormányzatot, közigazgatást alkalmassá tegyünk a válságkezelésre. Ennek sok módja lehetséges, ezek közül azonban ki kell zárunk a karcsúsítást, a leépítést, a gyengítést, amelyet teendőire, eszköztárára és személyzetére szokásos vonatkoztatni.”¹⁹

¹⁹ Lőrincz Lajos: Az állam szerepének változása, különös tekintettel a közszolgálatra. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. (2009), 3. 1–5.

Irodalomjegyzék

- Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországai-
gaiban. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajdushek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai
Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011. 83–96.
- Christensen, Jorgen Grønnegaard – Thomas Pallesen: Public employment trends and the orga-
nisation of public sector tasks. In Hans-Ulrich Derlien – B. Guy Peters (szerk.): *The state at
work*. 2. kötet. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2008. 7–33.
- Hazafi Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono –
Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 3. 92–105.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Lőrincz Lajos: Az állam szerepének változása, különös tekintettel a közszolgáltatásra. *Új Magyar
Közigazgatás*, 2. (2009), 3. 1–5.
- Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egye-
sület, 1944.
- OECD: *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017. Online: [https://doi.
org/10.1787/22214399](https://doi.org/10.1787/22214399)
- OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. Online: [https://doi.
org/10.1787/8ccf5c38-en](https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en)
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdushek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió
tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011.