

PAPP IGNÁC

A közigazgatási szakember jellemzőiről

A tanulmány a közigazgatási szakember jellemzőit vizsgálja elmélet-történeti, jogtudományi és szociológiai szempontból. Az elemzések annak bemutatását célozzák, hogy az elméletben felvázolt és a jogtudományban kifejeződő követelmények hogyan realizálódnak a valóságban, és hogyan viszonyulnak egymáshoz a közigazgatási szakembert figyelembe véve.

I.

A vezető és az ügyintéző közigazgatási dolgozó modellje történetileg változó, vagyis a történeti fejlődés különböző időszakaiban más és más követelményeket, elvárásokat támasztottak velük szemben. A vezető és az ügyintéző közigazgatási dolgozó modellje természetesen mindig a közigazgatási funkciók függvényeként alakult ki, de rányomták bélyegüket a közigazgatási szervezet jellegzetességei, valamint az a társadalmi-történeti szituáció, amelyben a közigazgatási dolgozó tevékenykedett.

A vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozó azonban mindig hatalmi helyzetben volt az állam polgáraival szemben, mert a közigazgatás mindig az állami tevékenység részeként jelentkezett, akkor is, amikor még bírói feladatot is elláttak és akkor is, amikor — az állami szervek differenciálódása következtében — kialakult azok „tisztá” típusa.

Kínában a feudális korszakban már jelentős tevékenységet láttak el a tudós hivatalnokok, vagy más szavakkal a mandarinok, a társadalom irányítása, szervezése és ellenőrzése, illetve a meghódított népek feletti uralom megszilárdítása, valamint az ellenséggel szembeni védelem területén. Tekintettel arra, hogy Kína feudális hűbérbirtokokra és részfejedelemségekre oszlott — ezekben a részfejedelemségekben alakult ki a közigazgatási apparátus sajátos összetételben. A közigazgatási apparátusban a vezető tisztségeket az örökletes nemesség családtagjai töltötték be, a középhivatalnokok pedig főként az arisztokrácia elszegényedett tagjaiból verbuválódtak, azok közül, akik tudtak írni és olvasni, rendelkeztek adminisztrációs ismeretekkel. Végül a közigazgatási apparátus a kiszolgáló személyzetből, mint alsóbbrendűkből tevődött össze.¹

¹ Vasziljev L. Sz.: Goszudarsztvo i bjurokratija v isztorii Kitaja, 1970, Moszkva.; V. ö. továbbá: Balázs Étienne: Gazdaság és társadalom a régi Kínában, Bp. 1976. Európa Kiadó 14—25. p.

A Csou-dinasztia idején a központi hatalom megerősödött Kínában és új közigazgatási területi beosztást is létrehoztak, melyeknek élére kinevezett hivatalnokok kerültek és ez a folyamat az örökletes nemesség háttérbe szorulását, a középvivatalnokokat, s általában a közigazgatási apparátus erősödését eredményezte. A Csing-birodalomban — amikor sikerült több fejedelmet, vagy a fejedelmek többségét a központ alá rendelni — a törvényességre épülő közigazgatást igyekeztek kiépíteni a konfuciánusokkal szemben. A Han-dinasztiában viszont összekapcsolták a konfuciánizmust a legalizmussal, ami odavezetett, hogy a társadalom irányításában a szabályokat, a törvényeket összekapcsolták az atyai gondoskodással. A Han-dinasztiától számítva a közigazgatási apparátus gondosan kiválogatott és felkészített személyekből állt. Ahhoz, hogy valaki bekerülhessen a közigazgatás apparátusába, meghatározott képzés után három vizsgát kellett letennie: a) írni- és olvasnitudásból; b) a történeti példákkal történő kiváló magyarázattól (tekintettel arra, hogy a konfuciánus ideológiát fogadták el); c) a versköltés alapjaiból. Aki a fenti három vizsgát letette, beosztást, magas jövedelmet és rangot kapott. S nyilván ezek tekintélyt, hatalmat biztosítottak számukra. Mindez persze elősegítette az írni és olvasni tudás, a műveltség, a tisztségek és fokozatok kultuszát, de ennek ellenére megállapítható, hogy a köztisztviselők ereje mégis helyettesíthetelenségükben, politikai erejükben és nem a tudásukban rejtlett. Összességében azt mondhatjuk, hogy *Kínában a tudós vezető-ügyintéző közigazgatási hivatalnok modellje alakult ki, akik az emberekkel való bántni tudás szakemberei, a kormányzás politikai művészetének kiválóságai voltak* és kiterjesztették hatalmukat, befolyásukat a társadalom életének minden mozzanatára. Ez a közigazgatási réteg irányította az uralkodó nevében a birodalmat, gyakorlatilag az uralkodó osztály vezető funkcióival rendelkezett, de egyben harcban is állt az arisztokráciával és ebből adódóan időnként megingott. Megállapítható azonban az is, hogy ez a tudósközigazgatási hivatalnok réteg a császárral is szembeszállt és általában ellenzett minden újítást — ez vezetett a közigazgatási despotizmus kialakulásához.

A középkorban Európában a kialakult egyetemek jelentősen közrehatottak a közigazgatási apparátusban dolgozók kinevelésében, akár a központi királyi közigazgatási apparátusról lett legyen szó, akár a hűbérurakról. Az uralkodók — írta Jacques Le Goff — „különös figyelmet szenteltek azoknak az iskoláknak, amelyek megfelelő szaktudással vértették fel tisztviselőiket és hivatalnokaikat”.² A szaktudás különböző tananyagokból, elsősorban szövegmagyarázatokból állt. Értelmeztek és magyarázták Arisztotelész, Ciceró műveit, valamint a különböző törvénykönyveket. Ezekből kellett vizsgát tenniük. Bolognában pl. a jogásznak kötelezővé tettek egy rendes, majd egy nyilvános vizsgát. Az első vizsga letétele után a jogász csupán működési engedélyt kapott és a nyilvános vizsga után szerezte meg a doktori címet, annak jelvényeit: egy nyitott könyvet, egy aranygyűrűt és egy magiszteri kalapot. Általában az állapítható meg, hogy *a középkorban Európában főként a jogász-szakképzettséggel rendelkező egyén volt a közigazgatási dolgozó modellje.*

A kapitalizmus megjelenése, az áruterelés fokozódása még inkább előtérbe állította a szaktudást. A kapitalista állam ugyanis — írta Max Weber — „a szakhivatalnoki karon és a racionális jogon”³ nyugodott. A szakképzett hivatalnoki kar döntéseiben a jogszabályhoz igazodott, s az pedig a római jog-

² Goff le Jacques: *Les intellectuels au Moyen Age*. Párizs 1957. 73. p.

³ Weber Max: *Állam, Politika, Tudomány*. Bp. 1970. 369. p.

ből nőtt ki. Az egyetemen ugyanis tanították a római jogot (Angliát kivéve). A kapitalista állam pedig „szövetkezett a jogászokkal”⁴ — írta Max Weber — s mivel a jogi műveltség politikai műveltséggel is párosult, a jogászok mint iskolázott hivatalnokok, mindenkit felülmúltak az igazgatási technika terén.

Annak kiemelése után, hogy a kapitalista államban a valódi uralom a hivatalnoki testület kezébe került és a közigazgatás uralmi üzemmé, „gyárrá” alakult, Max Weber vizsgálta azt is, hogy a közigazgatási kar kikből rekrutálódott. Megállapította, hogy a közigazgatási kar Európában döntően az egyetemet végzett jogászokból alakult ki, eltérően más területektől, ahol a papokból, a humanista műveltségű irodalmárokból, az udvari nemességből és a dszentrikből tevődött össze. Azt is megállapította Weber, hogy a közigazgatási szakhivatalnoki rend fokozatosan jött létre és e rendbe való bekerülés sokévi előképzettséget, kvalifikációt igényelt.

Max Weber kiemelte, hogy a közhivatalnokoknak történetileg két kategóriája alakult ki: 1. a „politikai hivatalnokok” és 2. a szakhivatalnokok kategóriái, s megjegyezte, hogy ezt a két kategóriát nem lehet mereven szétválasztani. Kifejtette, hogy a politikai hivatalnokok az általános belső igazgatással foglalkoznak, jóllehet ez is kötve van egyetemi tanulmányokhoz, fő feladatuk a politikai mércét hozzáigazítani a nekik alárendelt szakhivatalnokok javaslataihoz. A szakhivatalnokok pedig elsősorban az adott terület technikai problémáival foglalkoznak, hivatásuk szerint nem politizálnak, hanem igazgatnak, bár a politikai hivatalnokoknak is kell igazgatni.

A továbbiakban a két kategória közötti különbséget lényegében az alábbiakban látta. A politikai hivatalnok jellemzői: 1. politikus elem, fő vonásuk a harc és a szenvedély (ira et studio) és a személyes felelősség; 2. nem követelik meg tőlük a szakképesítést, mint a többi hivatalnoktól, ugyanis nekik más valaminek kell lenni, elvárják tőlük az önálló döntési képességet, valamint a szervezőképességet és közre kell működniök a politika, a politikai célkitűzés meghatározásában. Ezzel szemben a szakhivatalnok jellemzői a következők: 1. elsősorban a parancs, vagy utasítás végrehajtására kell koncentrálniuk, azokkal egyet nem értés esetén is úgy kell eljárniok, mintha azok megfelelnének saját meggyőződésüknek, ezt a hivatali fegyelem teszi szükségessé, vagyis a hivatali kötelezettség érzésének erősebbnek kell lennie, mint a saját állásponthez való ragaszkodásnak, akkor is, ha tévesnek látják a politikai hivatalnokok intézkedéseit; 2. a szakhivatalnok érdeke, hogy soraiból kerüljenek ki az irányító posztokat betöltők, hiszen tőlük is elvárják az önálló döntési képességet, szervezőképességet. 3. a szakhivatalnok hatalma a technikai szaktudáson túl a „szolgálati” tudáson is alapul, s ezt a tudást a szolgálati titok fogalma segítségével titkos tudássá változtatják.

Végezetül Max Weber kifejtette, hogy a képzés és a szakszerű specializáció a modern hivatalnokokat nélkülözhetetlenné teszi, s azok szakképzettsége és specializációja egyre intenzívebbé válik, így hatalmuk megdönthetetlen lesz, ellenük mindenféle harc kilátástalan, bár véleménye szerint a hatékony ellenőrzésük megoldása igen fontos.⁵ A későbbi történeti fejlődés azonban nem igazolta a közhivatalnoki kar megdönthetetlenségéről vallott nézetét.

A közigazgatási dolgozók és az értelmiség összefüggéseit Merton K. R. is vizsgálta kapitalista viszonyok között. Kifejtette, hogy a közigazgatásban az

⁴ Uo. 372. p.

⁵ Uo. 404—405. p.

értelmiség egy csoportja tanácsadói és technikai funkciót tölt be. Az értelmiségnek ezt a csoportját véleménye szerint a közigazgatási apparátus apolitikus technikusokká változtatja. A közigazgatásba az értelmiség közül egyrészt azok lépnek be, akik feladatukat az adott gazdasági-politikai struktúra megváltoztatásában látják. Másrészt olyan értelmiségieket találunk a közigazgatásban, akik közömbösek minden adott társadalmi-politikai problémával kapcsolatban és technikai szerepüket úgy fogják fel, hogy csupán kivitelezik a politikát, vagyis szaktudásuk alapján csupán alternatív eszközöket jelölnek ki a politikai célok eléréséhez, ugyanis ügyfelük mindig a politika kialakítói. Azt is aláhúzta, hogy a közigazgatás a maga egészében nyomást gyakorol a közigazgatásba bekerült értelmiségiekre, elsősorban abból a célból, hogy azok alkalmazkodjanak a politikához, s ez a körülmény számos konfliktust hoz előtérbe az értelmiségi és a közigazgatási szervezet, a politika kialakítói és a közigazgatásban dolgozó értelmiség között.⁶

A fentemlített konfliktusok közül az alábbiakat emeljük ki: konfliktus keletkezhet a témakutatás jelentőségét és a bizonyítékok értelmezését illetően; konfliktus keletkezhet abból adódóan is, hogy a politika kialakítói olyat is követelnek, ami meghaladja az adott értelmiség hatáskörét, mivel a politika kialakítói nincsenek tisztában a specialisták közötti különbségekkel; konfliktus keletkezhet továbbá a sürgős határidőkből adódóan, az információ hiányából és abból, hogy az értelmiség véleményét közbenső személyek megcsönkíthetik, eltorzíthatják; végül konfliktus adódhat abból, hogy nem használják fel az értelmiség véleményét, munkájuk eredményeit stb. Ezen konfliktusok vizsgálata és feloldásuk rendkívül fontos, bár szocialista viszonyok között ezeknek a vizsgálatára eddig nem került még sor.

A tőkés közigazgatási apparátus tulajdonképpen a technológiai-technikusi tudatot ülteti át a gyakorlatba, írta *Kofler L.*⁷ A közigazgatási dolgozók ideológiája kapitalista viszonyok között ugyanis az alábbiakból tevődik össze: „a technikába, valamint ennek természetéből meglevő hatalmába vetett irracionálisztikus hitből, aminek értelmében e technika az emberek feje felett érvényesülő haladássá változik; egy irracionalista és pesszimista színezetű társadalomképből, aminek segítségével a társadalmi haladás és az emberi kibontakozás lehetőségeit tagadják; valamint egy irracionalista és regresszív emberképből, amely az embert úgy határozza meg, mint aki természetől fogva és visszavonhatatlanul elidegenedett”.⁸ A fentiekben említett technokratikus ideológia azt hirdeti, hogy a kapitalista állam s így a kapitalista közigazgatás is elveszti osztályjellegét, s benne az apolitikus technokraták jutnak hatalomhoz, akik fokozatosan, illetve fokozottan vesznek részt a politikai-állami közigazgatási döntési folyamatokban. Ezek a „műszaki-tudományos döntések nem tartoznak semmilyen demokratikus akaratelhatározás hatáskörébe” — írta *Schelsky H.*,⁹ s ezzel a nézetével eljut a demokrácia tagadásáig.

A közigazgatáshoz mindig hozzátartozott — kapitalista viszonyok között is — a képzettség, a kvalifikáció is, írta *Friedrich C. J.*¹⁰ Ez azt kívánta meg,

⁶ Merton K. R.: *Social Structure and Social Science*. Glencoe 1957. 197—224. p.

⁷ *Kofler L.*: *Technologische Rationalität in Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main 1971. 42—62. p.

⁸ Uo. 52—53. p.

⁹ *Schelsky H.*: *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilization. Auf des Suche nach Wirklichkeit*. Düsseldorf—Köln 1965. 469. p.

¹⁰ *Friedrich C. J.*: *Man and his Government*. New York—San Francisco—Toronto—London, 1963. 464—483. p.

hogy a közigazgatásban dolgozó személyeknek képesítettséggel kellett rendelkezniük a közigazgatás hierarchikus és differenciált keretében meghatározott funkciók ellátására.

Friedrich véleménye szerint a közigazgatásban dolgozó személy magatartása mindig kulturális összefüggésekben alakul ki, ugyanis a jó modor és a becsületesség fokát ezek a kulturális viszonyok befolyásolják. Fontosnak tartotta a közigazgatásban dolgozóknál kifejleszteni a tárgyilagosságot, a diszkréció, a pontosság és a következetesség vonásait.

A közigazgatási dolgozók tárgyilagossága — írta Friedrich — a személyes nézetek és előítéletek túlszárnyalását, a családi, a pénzügyi érdeknélküliséget, valamint a tények „érdektelen” értékelését jelenti, valamint a válaszreakciók sikerességének eredményességét is tükrözi és így kapcsolatos a szakértelemmel. A közigazgatási dolgozók diszkréciója a tapintatosságot, a hivatali titok megtartását jelenti és így hozzájárul a közigazgatás hatékony működéséhez, ezt azonban félre kell tenni, ha fontos ok indokolja. A közigazgatási dolgozók pontossága, a hanyag és gondatlan kommunikációk, valamint intézkedések ellen hat és megköveteli a kérésekre való világos választ, ami egyben elő is segíti az előreláthatóságot, s így a szaktudással is összefügg, de ennek ellenére a pontosság időnként pedantériára is vezethet. A közigazgatási dolgozók következetessége a bizonytalan, a váltakozó eredményeket jelentő intézkedések ellen hat, bár a következetesség méltatlankodást, időnként zavart is kiválthat.

Nem kétséges, hogy a fenti tulajdonságok a fegyelem általános fogalmával is kapcsolatban vannak és ebből adódóan fejleszthetők. Aláhúzta Friedrich, hogy a közigazgatási dolgozók fegyelme egyenes arányban van erkölcsi viselkedésükkel, ha ugyanis az erkölcsi viselkedés magasszintű, akkor a fegyelem is magasszintű. Végezetül kiemelte, hogy a fenti jellemvonásoknak a korlátait is vizsgálni kell, hiszen azok időnként hibaforrásként is jelentkezhetnek pl. a döntési folyamatokban.

A közigazgatási dolgozók változtatják realitássá az állami döntéseket, írta Kousoulas D. I., s ez a tevékenység, amely a specializációval, a tekintélyhierarchiával, a szabályrendszerrel és a személytelenséggel rendelkezik, nélkülözhetetlen a társadalom hatékony működéséhez. A közigazgatási személyzetet a technikai rátermettségnek, a közigazgatási készségeknek kell jellemeznie, bár ezek nem mindig érvényesülnek a hivatalok betöltésénél. Egyéb más tényezők, így pl. az összeköttetés sokszor jelentősebb. Ma a szakember értéke ezeket a tulajdonságokat, készségeket háttérbe szorítja, ugyanis a közigazgatás közszükségleti funkciói a XX. században kiszélesedtek. Így pl. a kapitalista közigazgatás jelentős tevékenységet fejt ki a jövedelmek beszedése, a törvények kikényszerítése, a szabályok és határozatok alkalmazása, a politika számára történő információgyűjtés, valamint a társadalom szolgálata területén. Ez utóbbin belül különösen fontos a belső rend és a külső biztonság védelme, a viták eldöntése és a jogsértők megbüntetése, a nevelés, a jóléti szolgáltatások, a tervezés, az ipari vállalatok létrehozása és vezetése. Ezen túl természetesen a közigazgatási szervezet feladatai közé tartozik saját szervezeteinek szolgálata is. Kiemelte még, hogy a köztisztviselők hatalmat is gyakorolnak az állampolgárok felett, hiszen ők személyesítik meg az államot és annak nevében igényelnek engedelmisséget. A közigazgatási dolgozók hatalmának forrásai között szerepelnek: a tájékozottság, az információkkal való manipu-

lálás (ugyanis visszatarthatnak bizonyos információkat) és a technikai szakértelem.¹¹

A kapitalista társadalom közigazgatási dolgozójának; vezetőinek és ügyintézőjének a modellje tehát összetett. Mindenekelőtt differenciált szakértelemet követel meg a közigazgatási dolgozótól, beleértve a jogi szaktudást is, de a nem jogi szaktudás is jelentőssé vált, különösen a politikai konfliktusok szervezett megelőzése és megoldása szempontjából. Ebből adódik, hogy pl. a politikai tudást, a politikai hivatalnokok külön kategóriái, illetve vezetőik monopóliumának tartották fenn. (V. ö. Max Weber jelen tanulmányában korábban idézett gondolataival, 281 p.), s a szakképzett hivatalnoki karnak a technikai ismereteket, illetve a politikai kivitelező szerepet, valamint a technokratikus tudatot tulajdonították (v. ö. Merton és Kofler korábban jelen tanulmányban idézett nézeteivel, 282 p.). A közigazgatási dolgozónak továbbá a kapitalista társadalomban is meghatározott tulajdonságokkal és készségekkel kell rendelkeznie, amelyek közül pl. a tárgyilagosság, a diszkréció, a pontosság és a következetesség, valamint a rátermettség, az informálódási képesség emelhető ki (v. ö. Friedrich és Kousoulas jelen tanulmányban kifejtett nézeteivel, 282—283 p.).

Összességében azt mondhatjuk, hogy a *kapitalista társadalomban a vezető-ügyintéző közigazgatási dolgozó modellje a differenciált szakértelemmel, illetve meghatározott készségekkel, képességekkel és tulajdonságokkal rendelkező egyén, ahol általában a politikai semlegesség a kívánatos, de a politikai elkötelezettség is megengedett.*

Külön szeretnének foglalkozni a sajátos iskolát teremtő *Magyary Zoltán*-nal, aki a felszabadulás előtt jelentős gondolatokat fejtett ki a közigazgatás személyzetével, a közhivatalnokok jellemzőivel összefüggésben is.

Magyary Zoltán, bár nem ismerte fel a Horthy-korszak államának és közigazgatásának osztálytartalmát, mint elsődleges szociológiai összefüggést, de a történeti, a jogi szempontokon túl történeti-szociológiai szempontokból is foglalkozott a közigazgatási személyzettel. Abból indult ki, hogy amilyen mértékben ismerte fel az állam a szakszerűség követelményét a közigazgatásban, olyan arányban kereste az alkalmazottak érték szerint való kiválasztásának lehetőségeit. Aláhúzta a közigazgatási személyzet szakképzettségének, elméleti képzettségének fontosságát. A képesítés szerint — írta — közhivatalnokok: „a) Tisztviselők, akiknek állásuk elnyeréséhez egyetemi (főiskolai) oklevéllel kell bírniok. Így a közigazgatásban a központi igazgatás, valamint a dekoncentrált és a decentralizált hivatalok fogalmazási szakainál jog- vagy államtudományi doktorátus, vagy a műegyetem közgazdasági karán a közigazgatási osztály elvégzése után szerzett közgazdaságtudományi doktori oklevél, középiskolai tanároknál a tanári oklevél, mérnöki állásnál mérnöki oklevél stb.; b) Tisztviselők, akiknek állásuk elnyeréséhez középiskolai érettségi bizonyítvánnyal kell bírniok. Például számvevőségi, rendőrségi, statisztikai-szakbeli, postai forgalmi, közegészségügyi, védőnői stb. állások” — beszélt továbbá olyan hivatalnokokról; c) „Akiknek állása négy középiskola, polgári iskola, 8 osztályú elemi iskola elvégzéséhez van kötve”, majd végül d) „iskolai végzettséghez nem kötött” állásokat említette.¹² A szakképzettség összefüggésben *Szamel Lajos*¹³ *Magyary*

¹¹ *Kousoulas D. I. On government: a Comparative introduction.* Belmont, California, 1968. 235—255. p.

¹² *Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás.* 1942. 380—381. p.; *Magyary Zoltán és Kiss István: A közigazgatás és az emberek.* Bp. 1939. 11—26. s. köv. p.

¹³ *Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány.* Lőrincz L.—Nagy E.—Szamel L.: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai.* Bp. 1976. 416. p.

produktumként kiemelte, hogy a Horthy-korszak közigazgatásából hiányzott a szakértelem (az iniciatíva is), csupán a hatósági intézkedésekre volt képes és olyan szolgáltatásokra nem, amelyek a lakosság szükségleteit voltak hivatva szolgálni. A közhivatalnokoknak továbbá Magyary Zoltán számos készségeit, képességeit, emberi magatartásbeli tulajdonságait sorolta fel. Ezek közül kiemeljük a következőket: nagyfokú odaadás, hűség, gyakorlati (szolgálati) képesítés szükségessége (sajnos csak a jogászoknál és ez nem helyes — írta), a gyorsaság, a pontosság, a szolgálati engedelmesség, az igazmondás, a szabatosság, az udvariasság, az előrelátó képesség, az ügyesség, az önállóság, a higgadttság, az erélyesség, a szívósság, a hivatali titok megőrzése, a felelősségvállalásra és kezdeményezésre való készség, illetve az, hogy ne legyen féltékeny és irigy. A továbbiakban a közigazgatási vezető (a főnök), valamint egyéb közhivatalnokok kiválasztásának fontosságát hangsúlyozta, a minősítés, valamint az előléptetés pszichológiai jelentőségének kiemelésével.¹⁴

II.

A szocialista társadalomban egy sor párt- és állami dokumentum meghatározza a közigazgatási dolgozók; vezetők és ügyintézők modelljét, illetve a velük szemben támasztott követelményeket, elvárásokat. Így pl. a fenti dokumentumok hangsúlyozzák, hogy „a köztisztviselő az állam képviselője, a köz szolgálatja. Megtartása, az ügyfélhez való viszonya nagymértékben befolyásolja az állampolgár véleményét, az államhatalomról kialakult álláspontját, az ügyintézés ezáltal válik politikává”.¹⁵ Nem kétséges, hogy itt elsősorban a közigazgatási vezetők és ügyintézők tulajdonságbeli vonásairól van szó, de emellett más dokumentumok kiemelik a szakképzettséget és a készségbeli-képességbeli sajátosságokat is.

A) A szocialista közigazgatási jogtudomány¹⁶ helyesen hangsúlyozza, hogy általában a szocialista közigazgatásban dolgozó vezetőknek és ügyintézőknek olyan ideális modellje szükséges, amelyben meghatározott ismeretek (szaktudás), valamint pozitív képességek, készségek és pozitív emberi tulajdonságok nagy jelentőséggel rendelkeznek, ahol a politikai elkötelezettség kívánatos, jól lehet a nem vezető (ügyintéző) közigazgatási dolgozóktól nem kívánnak meg általában olyan szoros politikai elkötelezettséget, mint a vezető beosztású közigazgatási dolgozóktól.

A szakképzettség, mint a szocialista vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók általános modelljének első eleme — amely az egyes szakembert illetően differenciált — az alábbiakat foglalja magában: 1. a marxizmus—leninizmus, így különösen a filozófia, a politikai gazdaságtan, a tudományos szocializmus, a politikai tudományok, a marxista szociológia (politikai szociológia) alapjainak ismeretét; 2. a jogi alapismeretet, ugyanis a nem jogász szakképzettségűeknek is ismerniük kell, pl. az államjog, az államigazgatási jog, a pénzügyi jog, a munkajog alapjait, de a többi jogágaknak a közigazgatással összefüggő

¹⁴ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. I. m. 382—440. p.

¹⁵ Vö.: AZ MSZMP X. Kongresszusának jegyzőkönyve, 1970. nov. 23—28. Bp. 1971. 97. p.

¹⁶ Vö.: Államigazgatási jog (Szerk.: dr. Berényi Sándor) BM Tan. Prop. Csop. 1975. 120—122. p. V. ö. még Lőrincz Lajos: A közigazgatást meghatározó gazdasági és politikai tényezők. Állam és Jogtudomány. 1977. 4. sz. 520. p.

intézményeit is; 3. korszerű igazgatás ismeretét (pl. az általános és az ágazati szervezéstant és egyéb igazgatási alapismereteket, (pl. az igazgatótechnikát, az alkalmazott pszichológiát stb.); 4. a közgazdasági-ágazatgazdaságtani alapismereteket, s ezzel kapcsolatban pénzügyi-számviteli alapismereteket; 5. a konkrét munkakörrel összefüggő szaktudományi alapismereteket (pl. az építésigazgatás esetén az alapvető műszaki ismereteket, vagy pl. az egészségügyi igazgatásban az orvostudományi alapismereteket stb.); 6. egyéb konkrét ismereteket (pl. az adott település történetét, annak műszaki beépítettségét, gazdasági és társadalmi struktúráját, valamint munkakörével összefüggő követelményeket, de az adott terület mértékadó személyeit is ismerniök kell).

A képességek és készségek, mint a vezető és ügyintéző szocialista közigazgatási dolgozók általános modelljének második eleme, a következő részmutatókat fogja át: 1. az áttekintőképességet (széles látókör); 2. a felelősségvállalást; 3. az emberekkel való bánni tudás képességét; 4. az ismeretek gyors befogadásának, feldolgozásának, továbbadásának képességét, 5. a szituációs helyzet felismerésének képességét; 6. az önálló dönteni tudás képességét; 7. a tájékozódási készséget; 8. a kapcsolatteremtés készségét (szervezőkészséget); 9. vitakészséget; 10. értékelési készséget; 11. segítőkészséget; 12 az aktivitási készséget; 13. a demokrácia gyakorlásához szükséges készségeket.

A pozitív emberi-magatartásbeli tulajdonságok, mint a vezető-ügyintéző szocialista közigazgatási dolgozók általános modelljének harmadik eleme, az alábbiakat foglalja magában: 1. a kötelességtudatot; 2. a pontosságot és az alhatatosságot; 3. az alaposságot és a következetességet; 4. a lelkiismeretességet és a megbízhatóságot; 5. az igazságérzetet; 6. a szavak és tettek egységét, akarakteröt; 7. az erkölcsi tisztaságot; 8. a szocialista társadalmi rend feltétlen szolgálatát (a politikai megbízhatóságot); 9. a politikai érzékenységet.

A fenti általános modell részmutatóit természetesen még számos egyéb követelmény is kiegészíti, melyek külön is, de a már említett részmutatókba olvadnak bele. Így pl. fontos az alkalmazkodási készség, a rugalmasság, valamint a közvélemény „kitapintásának” készsége is stb.

A fentiekből látható, hogy a szocialista társadalom a közigazgatás vezető és ügyintéző dolgozóival szemben magas követelményeket támaszt, amelyek a szakmai alkalmasságban, a politikai megbízhatóságban és a vezetői készségekben, képességekben sűrűsödnek. Csakis a fenti követelmények megléte esetén tudja a vezető-ügyintéző közigazgatási dolgozó szolgálati és hatalmi helyzetének tudatában képviselni a társadalom pozitív értékeit, valamint megfelelően tájékoztatni a lakosságot. Nem kétséges azonban, hogy a fenti ideális modell realizálódása számos körülmény függvénye. Így pl. nehezíti annak realizálódását a vezető-ügyintéző közigazgatási dolgozók összetétele, sajátos szerepfelfogásuk (önértékelés), a szabályokhoz való túlzott alkalmazkodás, attitűd stb. Ki kell még emelni e tényezők közül a közigazgatási munkának, mint foglalkozásnak a presztizsét is, illetve ennek alakulását. A közigazgatási munkának, mint foglalkozásnak a presztizse azonban differenciált, ami összefügg azal, hogy a közigazgatás számos foglalkozást igényel. Ennek empirikus vizsgálata is indokolt.

Alá kell húzni, hogy a szocialista társadalomban a vezető-ügyintéző közigazgatási dolgozók nem csoportosíthatók úgy, mint Max Weber tette. A szocialista társadalomban ugyanis az ún. szakhivatalnok („ügyintéző”) közigazgatási dolgozónak is politikai elmének kell lenni a politika szolgálata közben. A

tanácselnök pedig nemcsak tisztségviselő, hanem az adott terület egyik legjelentősebb közéleti-politikai vezetője.¹⁷

A vezető és ügyintéző szocialista közigazgatási dolgozó modellje összefüggésben van a szocialista ember személyiségmintájával. A szocialista ember ugyanis „egyrészt a nevelés hatására, másrészt a szocialista gazdaság- és intézményrendszer tényleges funkcionálásának hatására formálódik.”¹⁸ A szocialista embernek alapvető vonásai a következők: 1. értékrendszerének a materialista filozófiára kell felépülnie, csakis így tud azonosulni egyéni céljaiban és törekvéseiben maradéktalanul a szocialista rendszer céljaival; 2. egyéni érdekeit alá kell rendelnie a közérdeknek, vagyis a társadalmi érdeket cselekvése vezérvonalának kell elismernie; 3. jellemzője kell hogy legyen az aktivitás, amely megköveteli sorsának formálásában való részvételt, valamint az aktív magatartásba vetett hitet. A szocialista ember személyiségmintájának kialakítása folyamatában a politikai intézményrendszerek között a közigazgatás funkcióinak és működési módszereinek is meghatározó szerepe van. Éppen ezért, hogy elég tudjon tenni a közigazgatás e feladatának, szükséges, hogy a vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók rendelkezzenek a szocialista embertípus alapvető vonásaival és rendkívül fontos, hogy működésük összhangban álljon a marxista—leninista ideológia elveivel, hiszen ezen ideológia eltorzítása általuk eltorzíthatja a személyiség formálását is.¹⁹ Nem kétséges azonban, hogy más tényezőknek, így a gazdasági intézmények funkcióinak és működési módszereinek, valamint a társadalom új makrostruktúrájának is jelentős hatása van az új személyiségtípusok kifejlődésére.

B) A vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók *szakképzettségével* összefüggésben mindenekelőtt azok iskolai végzettségének alakulása emelendő ki.²⁰ A megkérdezettek iskolai végzettsége a vizsgált időszakban a következőképpen alakult: 10% nyolc általánost, vagy annál kevesebbet, 54% középiskolát és 36% főiskolát—egyetemet végzett. Ez a képzettségi-iskolázottsági szint azonban eltérően alakul a közigazgatási szinteknek megfelelően. Így pl. megyei szinten a megkérdezettek 63%-a főiskolát vagy egyetemet²¹, 36%-a középiskolát; megyei-városi szinten 72% főiskolát vagy egyetemet, 25% középiskolát; városi szinten 35% egyetemet vagy főiskolát, 65% középiskolát; nagyközségi szinten 12% egyetemet vagy főiskolát, 69% középiskolát; községi szinten pedig 5% egyetemet vagy főiskolát és 76% középiskolát végzett. Nem kétséges, hogy az alacsonyabb közigazgatási szintek hátrányosabb helyzetben vannak a felsőbb közigazgatási szintekhez képest, nem is nézve most a minisztériumi és a fővárosi

¹⁷ Sári János: A tanács tisztségviselői. Társadalmi Szemle. 1973. 10. sz. 51. p.

¹⁸ Szczeplanski J.: A szociológus szemével. Bp. 1977. 335—344., 348. p.

¹⁹ Uo. 341. p.

²⁰ Kulcsár László: A közigazgatás (államigazgatás) személyi állománya összetételének és anyagi-erkölcsi ösztönzőrendszerének szociológiai vizsgálata. Bp. 1977. 8. s. köv. p. Ez a tanulmány hazánkban 1975 novemberében, decemberében lefolytatott empirikus kutatások eredményeit mutatja be. A kutatási anyag képet ad arról. (N 1110 fő), hogy a közigazgatási szakember hogyan látja felelősségét a vele szemben támasztott követelményekért. Éppen ezért a továbbiakban a kutatások eredményeit is áttekintjük témánk szempontjából.

²¹ Megyei szinten a vezető közigazgatási dolgozók közül (osztályvezetők) — a saját vizsgálatunk szerint — 84,5%-ban végeztek egyetemet vagy főiskolát és 15,5%-ban tettek csupán érettségit, mint legmagasabb iskolai végzettséget. Az egyetemi és főiskolai végzettség rangsora: jogi, közgazdasági, pedagógiai, műszaki, illetve orvos-egyetem vagy főiskola. (A közigazgatási szervezet működésének vizsgálata. — Szerk. Papp Ignác — Szeged, 1977. 272. p., 277. p.)

közigazgatási szinteket. Természetesen a képzettség változó jellegű, állandóan átalakulóban van, de megállapítható, hogy az induló foglalkozás a jelenlegi képzettségi szintet még mindig erősen befolyásolja, bár az iskolai végzettség jelentős tényező a közigazgatásban belüli és kívüli mobilitás szempontjából is. Éppen ezért nem véletlen, hogy a felmérés időpontjában felsőfokú végzettséggel rendelkező idősebb generációnak több mint fele közigazgatási munkája mellett szerezte meg az egyetemi vagy főiskolai diplomát.

Nem kétséges, hogy a különböző szakképzettséget igénylő munkaköröket a közigazgatásban csak megfelelő szintű képzettséggel lehet ellátni²² és általában az érettségit, mint műveltségi minimumot nem lehet nélkülözni. Figyelemmel továbbá arra, hogy hazánkban a közigazgatási hatáskörök decentralizálása megtörtént, ebből adódóan az alsóbb közigazgatási szinteken is fontos a szakember akár műszaki, akár gazdasági, akár kulturális területen legyen is az képzett és nem csupán a vezetői, hanem az ügyintézői munkakörökben is. Vitathatatlan az, ha a szakképzett munkát nem szakképzett dolgozók végzik, az állampolgárok ügyeinek intézése lassúvá és szakszerűtlenné válik és odavezet, hogy nem képesek megnyugtató módon saját hatáskörükben elintézni az ügyeket, s ez pedig növelheti a pejoratív értelemben vett bürokráciát, így pl. az akták tologatását stb.²³

Egy másik vizsgálat azt is mutatta, hogy nem fogadható el az a nézet, miszerint a közigazgatásban csak az idősebb korosztályúak rendelkeznek csupán nyolc osztállyal, vagy annál kevesebbel, ugyanis a 30 éven aluliak 55%-a sem rendelkezik ezzel. Ebből adódóan félő, hogy az iskolázatlanság újratermelődik a közigazgatásban, mert még mindig jelentős a nyolc általános vagy annál kevesebb végzettséggel történő belépés a közigazgatásba.²⁴

A közigazgatás vezetői és ügyintézői munkaköreiben 31% olyan iskolai végzettséggel rendelkezik, vagyis nyolc osztállyal, vagy annál kevesebb, illetve gimnáziummal, amelyek nem biztosítanak szakképzettséget. Emellett azonban megállapítható, hogy a közigazgatásban dolgozók 52%-a szerzett közigazgatási jellegű tanfolyami képesítést az iskolai végzettség mellett, melyek elsősorban az alacsonyabb iskolai végzettséggel, vagyis a nyolc általánost végzettek, az érettségizettek, a felsőfokú technikumok oklevéllel rendelkezők köréből kerültek ki. Ez a továbbképzés kiegészíti a hiányzó ismereteket, de nem helyettesítheti a középiskolai érettségi által adott általános műveltséget. Ilyen ismeretek hiányában ugyanis a tanfolyami képzés nem hatékony, hiszen az alapképzettség a tanfolyami képzés színvonalát is jelentős mértékben befolyásolja.

A közigazgatási dolgozók; vezetők és ügyintézők 28%-a továbbtanult a tanfolyami végzettség mellett, de a nyolc osztályt, illetve annál alacsonyabb iskolát végzettek egyáltalán nem, vagy az átlagosnál csak kisebb mértékben ta-

²² Megyei szinten a vezető közigazgatási dolgozók arra a kérdésre, hogy az alábbi szakismeretek milyen sorrendben befolyásolják a döntési javaslatok kidolgozását, azok következményeinek mérlegelését — a következő választ adták: a jogszabályismeret, a helytörténeti ismeret, a gazdasági ismeret, az ágazati politikai ismeret, a szervezési-szociológiai ismeret, a műszaki, a politikai ismeret, a pedagógiai ismeret és végül a pszichológiai ismeret. (A közigazgatási szervezet működésének vizsgálata. I. m. 234. p.)

²³ Lökkös János: A közigazgatás személyi állományának összetétele és anyagi-erkölcsi ösztönzésének rendszere. Bp. 1977. 9—10. p. (N 1336 fő)

²⁴ Lökkös János: I. m. 11., 13. p.

nultak tovább. Tekintettel arra, hogy ezek fiatal dolgozók, így ez a jelenség kedvezőtlen.

A közigazgatási vezetők és ügyintézők szakképzettsége és egyedi munkaköre nem mindig esik egybe, illetve eltér egymástól,²⁵ amint azt az előzőekben idézett vizsgálat bizonyítja. Az adatok szerint a képzettség és a munkakör 70%-ban egyezett meg teljes mértékben és 20%-ban részben, 10%-ban pedig nem egyezett meg. A fentiekben bemutatott arány rosszabb, mint a népgazdaság szocialista szektorában, hiszen ott a teljes egyezés 83%, részbeni egyezés 11% és a nem egyezés pedig 6%. Az egyéni munkakör és a szakképzettség részbeni egyezése elsősorban a nyolc osztályt, vagy kevesebbet, valamint a gimnáziumot végzettek körében, de tanfolyami képzettség nélkül, illetve a községi tanács dolgozóinál jelentkezett, vagy azok körében, akik szerezték ugyan szakképzettséget a középiskolai képzés keretében, de azt nem hasznosítják. Az egyetemet végzettek körében is jelentkezett a részbeni egyezés akkor, amikor pl. a jogász műszaki, vagy a közgazdász mezőgazdasági, vagy a mezőgazdász jogi munkakört tölt be. Történetileg nézve a kérdést, az mutatható ki, hogy akik 1960—1974. között léptek be a közigazgatásba, azok többségükben megfelelő munkakört látnak el, akik viszont 1975 után, azoknál lényegesen gyengébbek az arányok. Ez nyilván munkaerő-keresletre vezethető vissza.

A fentiek azt mutatják, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkezők közül az egyetemi és főiskolai diplomával rendelkezők képzettsége és munkaköre között a legszorosabb az összefüggés (90%-ban egyező). Ezen belül pl. az orvosoknál, az állatorvosoknál, a természettudományi karon végzettekénél 100%-ban, a műszaki mérnököknél 97%-ban, a közgazdászoknál 96%-ban található a képzettség és a munkakör közötti teljes mértékű egyezés. A képzettség és a munkakör teljes egyezősége az egyéb egyetemi végzettségűek körében 80%-os. Ide tartoznak pl. a jogászok és a mezőgazdasági mérnökök stb., de itt közrejátszik az a körülmény, hogy az adott területen milyen egyetem működik, sőt az is, hogy a munkakörök alkalmazási feltételei nincsenek pontosan meghatározva. A középiskolai szakképzettséggel rendelkezők közül a közgazdasági jellegű végzettséggel rendelkezők hasznosíthatják leginkább tudásukat a közigazgatásban. Más középiskolát és gimnáziumot végzettek jelentős része nem szerezte meg munkakörének szakismeretét, tanfolyami úton sem, jöllehet vezetői munkakört is betöltenek (10%).

A munkakör egyezése, vagy nem egyezése differenciált a közigazgatási szintektől függően, valamint a nem és az életkor is befolyásolja ezt. Így pl. a legkedvezőbb az egyezés a megyei és a megyei-városi tanácsokban, de ez az egyezés a nőknél viszont kedvezőtlenebb.

Általános következtetésként viszont az fogalmazható meg, szükséges, hogy vezetői-ügyintézői munkakörben ne alkalmazzanak érettségi bizonyítvány nélkül senkit és meghatározott szakképzettségű munkakörben csak közel azonos szakképzettségű dolgozót alkalmazzanak és a munkakörök képzettségi követelményeit is meg kell határozni. A képzés során pedig arra kell törekedni, hogy az igazgatási képzettségen túl konkrét szakismeretet is oktatni kellene. Egyben a tanfolyami képzéssel biztosítani kell a vezetők és ügyintézők ismereteinek szintentartását, mind az igazgatási, mind pedig az egyéb szakismereteket beleértve. Megközelítőleg ezt tükrözi a jelenlegi normatív-jogi szabályozás is.

A vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók szakképzettségével összefü-

²⁵ Lökkös János: I. m. 14—21. p.

gésben egy harmadik empirikus kutatás pedig a következő képet mutatta.²⁶ A megkérdezettek 63,4%-a egyetemelt, főiskolát, illetve tanácsakadémiát végzett (ezen belül egyetemet 44%); 35,3% középiskolai végzettséggel és 1,3% csupán általános iskolai végzettséggel rendelkezik. Egyetemet végzett a vezetők 58,5%-a, a beosztottak 38%-a, a férfiak 38%-a, a nők 32%-a, a 40 év alattiak 45,5%-a, a 40 év feletlieknek viszont 43%-a. A továbbképzést illetően a mintában 75% nem tanult tovább (ez a 40 év feletliek 80,5%-a, a 40 év alattiaknak pedig 70%-a). A nők általában többen tanultak tovább, de a 40 év feletti nők kevesebben, mint a 40 év alattiak.

A szakmai továbbképzést a megkérdezettek 35,1%-a évenként, 31,6%-a két-évenként, 23,6%-a két évnél ritkábban tartja szükségesnek, 2,2%-a pedig úgy véli, hogy szakmai képzésre folyamatosan szükség van, míg 6,6% a szakmai továbbképzést nem tartja szükségesnek. A fenti adatok megnyugtató képet azonban rontja az a körülmény, hogy pl. a középiskolai végzettséggel rendelkezők 35,3%-a nem vesz részt semmilyen szervezett továbbképzésben és ezeknek az aránya az egyetemelt és főiskolát végzettek között is magas.

A vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók 62,2%-a úgy ítélte meg, hogy eredeti szakképzettségét munkakörében jól fel tudja használni, 24,6%-a viszont csupán részben és 8,6%-a nem tudja azt adott munkakörében felhasználni. Érdekes ez az adatsort az iskolai végzettség szerint is differenciálni. Ami pedig az összhangot illeti a szakmai képzettség és a munkakörből adódó feladatok között, a megkérdezettek 58%-a szerint ez az összhang teljes mértékben megvan, viszont 38,5% szerint csupán részben van meg és 2,6% szerint egyáltalán nincs meg.

Az első empirikus vizsgálatból bizonyos mértékig kiszűrhető, hogy a *képességek, készségek és emberi magatartásbeli tulajdonságok* milyen mértékben érvényesülnek a közigazgatási dolgozók vezetői és ügyintézői csoportjában.²⁷

A tanácsi vezetők minősítésükben szerepet játszó tényezőket a következőképpen rangsorolták: 1. a politikai megbízhatóság, 2. a pontosság, 3. a szervező-készség, 4. az ügyfelekkel való bánásmód, 5. a széles látókör, 6. a felelősségvállalás, 7. a szakképzettség, 8. a beosztottakhoz való viszony, 9. a munkában eltöltött idő. Mint látható, a tanácsi vezetőknél a szakképzettség sorrendben a hetedik helyre került, ellentétben a minisztériumokkal, ahol a szakképzettség az ötödik helyen van a rangsorban.²⁸

²⁶ Bartha Lajos: A közigazgatási pálya néhány pszichológiai kérdése. Bp. 1977. 31—38. p. (N 569 fő)

²⁷ Kulcsár László: I. m. 96—102. p.

²⁸ Megyei szinten a vezető közigazgatási dolgozók válaszait arra a kérdésre, hogy feletteseik elsősorban mit várnak el tőlük, csoportvezetőiktől, ügyintézőiktől — a következőképpen rangsorolták: a szaktudást, mély szakmai felkészültséget; politikai felkészültséget; a megbízhatóságot, a pontosságot, a rátermettséget; az önálló kezdeményező-készséget; az emberséget és az elvszerűséget; végül a feltétlen alkalmazkodást a megyei tanácsi szervezet követelményeihez. Ami pedig azt a kérdést illeti, hogy az alább felsorolt tulajdonságok, készségek közül melyek a leginkább szükségesek a közigazgatási döntési folyamat mindhárom szakaszában, sorrendben a következő válaszokat kaptuk: készség a döntés következményeinek helyes mérlegelésére; készség a területen élő lakosság különböző rétegei eltérő igényeinek összeegyeztetésére; politikai érzék; készség a hivatali és az egyéni érdek összeegyeztetésére; az adott lakosság véleményének ismerete; nagyfokú rugalmasság, nagy meggyőzőerő, vitakészség, kiállás. (A közigazgatási szervezet működésének vizsgálata. I. m. 109., 228. p.)

A tanácsi ügyintézők pedig az alábbiak szerint rangsorolták a minősítésükben szerepet játszó tényezőket: 1. pontosság, 2. politikai megbízhatóság, 3. szakképzettség, 4. az ügyfelekkel való bánásmód, 5. a munkatársakhoz való viszony, 6. a vezetőkhoz való viszony, 7. a továbbképzésben való részvétel, 8. a gyorsaság, 9. a munkában eltöltött idő.

A tanácsi vezetők pedig a tanácsi ügyintézők minősítésében közreható tényezőket a következőképpen rangsorolták: 1. pontosság, 2. politikai megbízhatóság, 3. szakképzettség, 4. az ügyfelekkel való bánásmód, 5. a munkatársakhoz való viszony, 6. a továbbképzésben való részvétel, 7. a gyorsaság, 8. a munkában eltöltött idő, 9. a vezetőkhoz való viszony.

Ezeket az adatokat összevetve az előző, vagyis a tanácsi ügyintézők és a tanácsi vezetők rangsorolásával, az tűnik ki, hogy az ügyintézők a hatodik, a vezetők pedig a kilencedik helyre sorolták a vezetőkhoz való viszonyt, vagyis ennek a tényezőnek az ügyintézők nagyobb jelentőséget tulajdonítottak, mint a vezetők.

A fentiekben bemutatott empirikus kutatás a vezető és ügyintéző igazgatási dolgozó modelljében szereplő részmutatók közül csupán néhányat ölel fel. Ezen túl még számos készség, képesség, tulajdonság szükséges különösen az ügyfeleket figyelembe véve.

Mielőtt a továbbiakban az egyéb készségeket és képességeket elemeznénk, arról kívánunk szólni, hogy a vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók a minősítésükben szereplő tényezők sorrendjét hogyan szeretnék *módosítani* az adott helyzettel szemben.

A tanácsi vezetők kívánatosnak tartanak a minősítésükben közreható tényezők sorrendjének alábbi megváltoztatását: 1. a politikai megbízhatóság, 2. a széles látókör, 3. a felelősségvállalás, 4. a szervezőképesség, 5. a pontosság, 6. a szakképzettség, 7. az ügyfelekkel való bánásmód, 8. a beosztottakhoz való viszony, 9. a munkában eltöltött idő. Mint látható, a széles látókör az ötödik helyről a második helyre került, a felelősségvállalás pedig a hatodik helyről a harmadik helyre, a pontosság a második helyről az ötödik helyre, az ügyfelekkel való bánásmód pedig a negyedik helyről a hetedik helyre került. Általában az állapítható meg, hogy a tanácsi vezetők a vezetői erények erősítését szeretnék a minősítésben fontosabb helyre sorolni, szemben az általános tisztviselői erényekkel, vagyis a pontossággal, a szakképzettséggel, a munkában eltöltött idővel.

A tanácsi ügyintézők viszont kívánatosnak tartanak az alábbi megváltoztatását a minősítésükben közreható tényezőknél: 1. pontosság, 2. a szakképzettség, 3. az ügyfelekkel való bánásmód, 4. a politikai megbízhatóság, 5. a gyorsaság, 6. a továbbképzésben való részvétel, 7. a munkatársakhoz való viszony, 8. a munkában eltöltött idő, 9. a vezetőkhoz való viszony.

A fenti adatsorból látható — az előző adatsorral összevetve —, hogy a politikai megbízhatóság a második helyről a negyedik helyre kerül; a szakképzettség a harmadik helyről a második helyre; az ügyfelekkel való bánásmód a negyedik helyről a harmadik helyre; a munkatársakhoz való viszony az ötödik helyről a hetedik helyre; a vezetőkhoz való viszony a hatodik helyről a kilencedik helyre kerülne. Az ügyintézők tehát olyan követelményrangsort állítanak fel maguknak, amelyben a tisztán tisztviselői erények foglalnék el a rangsor elejét, mint pl. a munka pontossága, a szakképzettség, az ügyfelekkel való bánásmód és a rangsor végére az eltöltött idő és a vezetőkhoz való viszony kerülne.

Az empirikus valóságban — akár a követelmények tényleges, akár kívánatos elemeit is vesszük figyelembe, a vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók ideális modelljében szereplő szakképzettséget (mint annak első általános mutatóját) megelőzik bizonyos készségek—képessegek—tulajdonságok, így különösen a vezetők esetében a politikai megbízhatóság, a széles látókör, a felelősségvállalás, a szervezőkészség, a pontosság; az ügyintézők esetén pedig a pontosság.

A vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók szakképzettségével, készségeivel, képességeivel kapcsolatban a harmadik hazai vizsgálatból az alábbiak emelhetők ki²⁹: a megkérdezettek 90,2%-a a fegyelmezettségnek, 90%-a a munka szeretetének, 89,3%-a a munkaköri kötelezettség ismeretének, míg 76,8%-a a szakképzettségnek tulajdonított nagy jelentőséget a munkavégzés során.³⁰

A vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók készségeivel, képességeivel, tulajdonságaival összefüggésben a vizsgálat arra mutat rá, hogy a megkérdezettek nagyon jelentősnek ítélték az alábbi tulajdonságokat: lényeglátás, jó modor és udvariasság, tárgyilagosság, tervszerűség és átgondoltság, következetesség, önállóság, fegyelmezettség, szorgalom, felelősségtudat és felelősségvállalás. Természetesen a fentiek nemek szerint, közigazgatási szintek szerint és a beosztás különbözősége szerint is differenciálódnak. Nem nagyon jelentősnek ítélték viszont az alábbi tulajdonságokat: megosztott figyelem, kombinációs készség, kritikai készség, találékonyság és ötletgazdagság, alkotó fantázia, szervezőkészség, önmegvalósulás.³¹ Itt is jelentős a differenciálódás a beosztás szerint, a nemek szerint, sőt a közigazgatási szintek szerint is.

Az is megállapítást nyert, hogy a fenti készségekre, képességekre és tulajdonságokra jelentős hatást gyakorol a munkahely (pl. a községi tanácsoknál kevésbé tartották szükségesnek a következetességet, a lényeglátást), a munkakörben eltöltött idő (pl. az egy-két éve dolgozók legkevesbé tartották fontosnak a kombinációs készséget). Az eredeti szakképzettség felhasználásának a lehetősége (érzete), pedig különösen a lényeglátásra, a kombinációs készségre, a kritikai készségre, a szóbeli kifejezésre, a tárgyilagosságra, a fogalmazásra, a munkakör iránti fogékonyságra, a dinamikus munkavégzésre, a céltudatoságra, az álhatatosságra (kitartásra) és a szorgalomra gyakorol legnagyobb hatást a megkérdezettek körében.

Figyelemmel a vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók ideális modelljére és valóságára — a kutatásból az állapítható meg, hogy a megkérdezettek sorrendben³², a megnevezés relatív gyakorisága alapján az alábbi képességeket, készségeket, tulajdonságokat tartották szükségesnek munkakörük ellátásához: 1. szaktudás, szakismeret, szakképzettség, türelmesség (40%); 2. emberismeret, humanitás, segítőkészség, jóindulat (20%); 3. lényeglátás, áttekintőképesség, megbízhatóság, pontosság, lelkiismeretesség, megfontoltság, higgadság, kiegyensúlyozottság, mások megértése (másokkal való azonosulás képessége), vezetői-döntési képesség, munka- és hivatásszeretet-hivatástudat, együttműködési készség-képesség, politikai- és ideológiai felkészültség, szorgalom, kitartás, igyekvés, tárgyilagosság, elfogulatlanság, határozottság (40%).

²⁹ Bartha Lajos: I. m. 37—53. p.

³⁰ Uo. 37. p.

³¹ Uo. 39—40. p.

³² Uo. 49—51. p.

A fentieket is differenciálja a munkahely, a munkaterület (pl. építésügy, oktatásügy, adóügy, pénzügy stb.).

Az azonban ebből a kutatásból is megállapítható, hogy a közigazgatási oligozók ideális modelljében első helyen szereplő szakképzettséggel bizonyos készségek, képességek, tulajdonságok azonos szintre kerülnek, illetve jelentősebbek.

* * *

Végezetül hangsúlyozni szeretnénk, hogy a közigazgatási szakembernek akár vezető vagy ügyintéző, akár jogász szakképzettségű, vagy nem jogász szakképzettségű — mivel egyaránt jogot alkalmaznak — rendelkezni kell kulturált jogalkalmazói magatartással.³³ A szocialista társadalomnak ugyanis érdeke a közigazgatási jogalkalmazás kulturáltsága, éppen ezért a kultúrának át kell hatnia a közigazgatási jogalkalmazást is.

A közigazgatási jogalkalmazás kulturáltságának előfeltétele a közigazgatási jogszabályok kulturáltsága. Ebből adódóan a közigazgatási jogalkotás során figyelemmel kell lenni az adott korszak ismereteire, műveltségére, az emberek műveltségi-kulturális színvonalára, előítéleteire és tudományos tájékozottságára. A megalkotott és a közigazgatási szervek által alkalmazásra kerülő jogszabályok ugyanis nem mellőzhetik pl. a természettudományok, az orvostudományok, a biológia, a szociológia stb. újabb és korszerűbb ismereteit.

A közigazgatási jogalkalmazónak ahhoz, hogy jól alkalmazza a jogszabályokat, illetőleg, hogy alkotóan alkalmazza a jogszabályokat, kulturáltnak kell lenni, vagyis ismernie kell egyrészt a szocialista társadalom valóságos viszonyait, hiszen azok csaknem egészében kapcsolatosak a joggal, ismerni kell továbbá az emberi vonásokat és sajátosságokat, hiszen az emberek ügyeiről és sorsáról kell dönteniök. Továbbá a közigazgatási aktusokban pedig védenie kell a közigazgatási szakembernek a kulturális értékeket, normákat.

A közigazgatási jogalkalmazónak — tekintet nélkül arra, hogy rendelkeik-e jogi szakképzettséggel, vagy nem — a kulturáltságába (műveltségébe) bele kell érteni a jog történetéből adódó tanulságokat, azt, hogy tudjon okulni a jog történetéből, tudja az új jogot a régi joggal összehasonlítani és tudja, illetve ismerje a jog társadalmi lényegét. Mindezek természetesen nem azonosak a jogi alapismeretek elsajátításával, bár azok ismerete is fontos eleme a jogi kulturáltságnak. A közigazgatási jogalkalmazás kulturáltsága tehát megkívánja azt, hogy a) a közigazgatási jogalkalmazó kulturált ember legyen, azaz ismerje az adott korszak ismereteit (műveltségét); b) a közigazgatási döntések is kulturáltak legyenek, vagyis korszerű műveltségre épüljenek; c) a jogalkalmazói technika is kulturált legyen. A közigazgatási szakember akár rendelkezik jogi végzettséggel, akár nem rendelkezik, csakis a kulturáltság, illetve a jogi kulturáltság birtokában képes eredményesen és hatékonyan tevékenykedni és egyben a közigazgatással szembeni idegenkedés legyőzésében közreműködni.

³³ Szabó Imre: Jogelmélet. Bp. 1977. 100—116. p.

ON THE CHARACTERISTICS OF THE PUBLIC
ADMINISTRATIVE EXPERT

(Summary)

The treatise examines the characteristics of the public administrative expert from the points of view of theoretical history, jurisprudence and sociology.

In the first part, the author analyses what requirements were set up against the administrators and the leaders of public administration in feudal times and in the Middle Ages respectively (considering the research works of L. Sz. Vasziljev, Etienne Balázs and Le Goff), as well as in capitalism (considering the opinions of Max Weber, K. R. Merton, L. Kofler, H. Schelsky, C. I. Friedrich, D. I. Kousoulas and the opinion of Z. Magyary among the Hungarian scientists).

In the second part the author lays emphasis on the fact that it is necessary to have such an ideal model of the leaders and the administrators working in socialist public administration — as it is emphasized uniformly in socialist literature on law too — in which some definite knowledge (expertness, educational level) as well as positive faculties and positive human qualities are of great importance, and where political commitment is desirable, though the non-leading administrative employees (administrators) are not generally wanted to have such a close commitment as the leading administrative employees have.

The author compares the model of the administrators and the leaders of public administration with the socialist personality model too, (defined by I. Szczepanski) then considering several empiric investigations (among these his own research too), the author analyses that the above criteria how characterize the administrators and the leaders of public administration among the administrative employees, and that the incongruence how assumes a form between the qualifications and the special scopes of activity, and analyses how are the requirements set up against them classified, and how this deviates from the effective classification. It deserves attention his statement that besides the expertness-education certain abilities, capabilities and qualities are significant at 60%.

Finally he stresses that the administrators and the leading administrative employees, particularly if they are not qualified to be a jurist, must possess a refined attitude of law-administration, the precondition of this is the refinement of the administrative rules as well as the wide erudition including the knowledge of the actual conditions of socialist society.