

A közigazgatás struktúrájáról

A közigazgatási szervezet szervekből áll. A közigazgatási szerv az az állami szerv, amely végrehajtó és rendelkező tevékenységet végez. Nem kétséges, hogy itt specifikus funkciójú állami szervtípusról van szó, ami abban nyilvánul meg, hogy munkájának tartalmát más szervek döntéseinek végrehajtásához szükséges feltételek megteremtése alkotja, ahol a végrehajtás „lebontást”, de általános és egyedi normák kiadását is jelenti. A közigazgatás a hatalmi döntéseket közvetíti lefelé, s ily módon közbülső helyet foglal el az irányítás (döntés) és a konkrét megvalósítás között. Az igazgatás funkcióját mindig a megoldandó feladatok tartalma és a feladatmegoldások belső szervezete határozza meg.

A közigazgatási szerv — mutat rá *Szentpéteri István* — szakmai szempontból annyiféle osztályra tagozódik, ahányféle specifikus funkciót, a szolgáltatás, a kutatás stb. feltételeinek megteremtését kell végeznie. A közigazgatási szerv pedig funkcionális oldalról annyiféle, ahány igazgatási elem (pl. tervezés, szervezés, parancsolás, koordinálás, ellenőrzés) az igazgatásban elkülönült. A közigazgatási szervezetben belső munkamegosztás uralkodik, a különböző egységek között sajátos intenzitással jellemzett kapcsolatok, szabályozott kötelek állanak fenn, amelyek között alá- és fölérendeltségi vagy együttműködési kapcsolatok vannak. A belsőleg differenciált és hierarchikusan felépülő közigazgatási szervezetben szoros alá- és fölérendeltségi viszonyok, de együttműködési viszonyok is érvényesülnek — ezek összességét szervezeti struktúrájának nevezzük. A közigazgatási szervezet azonban két csoportra bontható — hívja fel a figyelmet *Lőrincz Lajos* — egyrészt beszélhetünk igazgatási szervekről, másrészt feladatellátó szervekről.

Az igazgatási szervek vagy más szóval a hatóságok formalista, merev, az iniciatívát felülről váró, az állampolgároktól különböző szankciók kilátásba helyezésével feltétlen engedelmességet igénylő, országosan és hierarchikusan kiépült szervezet, amely remekül van felépítve ahhoz, hogy igazgasson, de rosszul ahhoz, hogy a gazdasági, kulturális, szociális élet területén jelentkező központi és helyi feladatokat teljesítse. A szocialista közigazgatásban továbbá kialakult és egyre szélesebb körben vált elterjedté a feladatellátó közigazgatási szerv típusa. Ez a lokalizált-specializált szerv egy-egy konkrét időben és helyen pontosan körülhatárolt feladat megoldására kap megbízást. A feladatellátó szerv mozgékony, nem várja meg, hogy hozzámenjenek, feladatához nem illeszthető az éves költségvetési rendszer, munkájához tevékeny támogatást, adhéziót igényel, nem személytelen hatóságként jár el, hanem alkotó kollektívaként. Ilyen feladatellátó közigazgatási szerv a tervhivatal, melynek nem kell igazgatnia, hanem helyi vagy országos terveket kell készítenie, így feladatuk jellegének megfelelően megfelelően mind szervezetük, mind szakemberállományuk összetétele eltérő a hagyományos közigazgatási szervektől. Ezekre a megállapításokra feltétlenül figyelemmel kell lenni, hiszen az irodalomban egyértelműen érvényesül

az az álláspont, hogy közigazgatási szerv az igazgatási feladatokat közhatalmi pozícióból, vagyis jogilag biztosított erőszak alkalmazásának lehetőségével biztosítja.

A közigazgatási szervek továbbá — formalizált státusokból (pozíciókból), szerepekből, s ezzel kapcsolatban tekintélyrendszerből állanak, és ezek kapcsolódnak össze a feladatok ellátása során a célok és a normák — ezek között különösen a jogi normák alapján. A formalizált struktúra tehát szabályozott státusokból jön létre. A közigazgatási szervezetekben továbbá előre nem tervezett jelenségek, ún. nem formalizált viszonyok is kialakulhatnak. A közigazgatási szervek közigazgatási szervezetté, mint alrendszerre kapcsolódnak össze, amelyek az államszervezet külön típusa, de egyben a politikai rendszer egyik alrendszere is.

I.

A közigazgatási szervezet alapvető jellegzetessége, hogy benne a közigazgatási dolgozók, ezek közül is a vezetők, az ügyintézők mint közhatalmat gyakorló hivatalos személyek szabályozott státust (*Kulcsár Kálmán*) (pozíciót) töltenek be, választás, vagy kinevezés alapján. A közigazgatási szervek mint szabályozott státusokból létrejött struktúrák is racionálisan-formálisan kialakított együttműködő emberi magatartások rendszerei. A közigazgatási szervek létrejötté során érvényesülnek a politikai elvek, a szervezeti-technikai elvek, a területi-termelési elvek, a lineáris, a funkcionális elvek, valamint ezek összekapcsolásának elvei is.

A közigazgatásban dolgozó hivatalos személyeket, mint az állampolgárok egy csoportját számos külső formai vonás különbözteti meg a nem hivatalos személyektől, mint az állampolgárok másik csoportjától. A bürokratikus szervezet — mint „magasabb rendű egység” — közös formai elemeit, vonásait, amelyek a szervezeti hatékonyságot vannak hivatva biztosítani, *Max Weber* emelte ki. Így pl. hangsúlyozta, hogy abban a hivatali kötelezettségek személytelen természetűek, hogy a hivatalos személyek hierarchikus rendben, írásban rögzített szabályok (jogszabályok) alapján, fix fizetésért, körülhatárolt hatáskörrel és meghatározott eljárás alapján, valamint szakképzettséggel és főfoglalkozásként állandóan intéznek állami ügyeket, e tevékenységük munkájuk nagy részét töltik ki, fegyelmi szabályok hatálya alatt állanak, el vannak különítve teljes mértékben az általuk igazgatott eszközök tulajdonától, előmenetelük a szolgálati időtől és a teljesítménytől függ. Az állam egyszerű, azaz hivatalos személyi minőséggel nem rendelkező polgárainak az államhatalomban való részvétele viszonylag „mellékes” ehhez a munkához képest.

Aláhúzta *Max Weber* azt is, hogy az előbbi ismérvek szerint felépített bürokratikus szervezetek széles teret adnak az ember alkotó tevékenysége számára, és annak fölénye más szervezeti formákhoz képest technikai jellegű (vagyis a gyorsaság, a pontosság, a gazdaságosság jellemzi), de komoly veszélyt is látott benne és egyben tudatában volt a bürokratikus szervezeti forma antihumánus oldalainak is. A magunk részéről fontosnak tartjuk a max-weberi ismérveket, a szocialista közigazgatási szervezettel összefüggésben is, bár tudjuk, hogy valamennyi fent említett ismérvnek diszfunkcionális következményei is vannak, különösen differenciált és változó környezetben, hogy szerzője nem volt figyelemmel az ún. emberi tényezőkre, s tartalmi vonatkozásokra a szervezetekben.

A szocialista közigazgatási szervezetekben dolgozó állampolgárok mint hivatalos személyek különböző státusokat (pozíciókat) hordoznak, amelyek pluszként kapcsolódnak a társadalom rétegstruktúrájában és foglalkozási struktúrájában elfoglalt státusaikhoz, szerepeikhez. A státus fogalma az irodalomban több értelemben szerepel. A státus — véleményünk szerint — jelenti azt a helyet, amelyet az egyén egy meghatározott időben, meghatározott rendszerben elfoglal. A státus fogalmát a társadalom makrostruktúrájával és a társadalom mikrostruktúrájával összefüggésben is használják. Mi abból indulunk ki, hogy

az egyénnek mindenkor több státusa van, de egy időben csak egy státusa funkcionál, több egyénnek lehet egyidejűleg egy és ugyanazon státusa, hasonlóan a szerepekkel összefüggésben is.

A fenti gondolatokat figyelembe véve a szocialista állam polgárának mint hivatalos személynek közigazgatási státusa elvonatkoztatott egyéb, pl. családi, nemzeti stb. státusától, vagyis elvileg „kipreparált” státusban, összes státusainak csupán meghatározott szegmentumával tevékenykedik a közigazgatási szervezetben. Az állampolgár közigazgatási státusa csupán része, szektora a közigazgatási dolgozó státusai összességének. Max Weber is felhívta a figyelmet arra, hogy az igazgatási tisztviselők személyileg szabadok, csupán hivatali kötelezettségeiknek engedelmeskednek.

A szocialista közigazgatási szervezet a fentiekből adódóan az embereknek, mint állampolgároknak, csupán meghatározott oldalait, aspektusait igényli, ami szükséges ahhoz, hogy az állam nevében, érdekében, helyette, mint állami hivatalos személy eljárjon. Az a körülmény pedig, hogy a szocialista közigazgatási szervezetben az állampolgár többes státusának csupán meghatározott részével jelenik meg, azt jelenti, hogy pl. egy szakigazgatási osztályvezető e funkciójának gyakorlása során elvileg csak e mivoltában ténykedik mint hivatalos személy, vagy jelenik meg a városi vagy falusi közösség előtt, és státusának egyéb szegmentumait, nevezetesen pl. azt, hogy családapa vagy hogy szurkoló, nem mutatja az egész társadalom, vagy egy városi vagy falusi közösség, társadalma felé. Ezzel összefüggésben ki kell emelni, hogy a státus, amit az egyén egy bizonyos időpontban éppen működtet, az az ő aktív státusa, és minden más státusa ebben az időpontban „lappangó”. A szocialista állampolgár hivatalos személyi minősége csupán egy része magatartásból, tevékenységéből és csak ez az egy rész lehet tevékenységéből közigazgatási tevékenység, mert ahhoz az összes státuszpozíciói nem szükségesek. Azt is alá kell húzni, hogy a közigazgatás szervezetben tevékenykedő személyek összes státusai, vagyis annak valamennyi szegmentuma szoros kapcsolatban van a közigazgatási dolgozók személyi tulajdonságaival is, ily módon az ezek közötti összefüggés vizsgálata is indokolt és szükséges. Általában elmondható, hogy a közigazgatási szervezet a formalizált struktúra oldaláról nézve lényegében nem más, mint státushálózatoknak, státuskapcsolatoknak az összessége.

A közigazgatási szervek felépítésében számos társadalmi tényező játszik közre. Azt pl. hogy a közigazgatási szerv törzskari vagy funkcionális felépítésű lesz, nem csupán racionális megfontolások határozzák meg, hanem annak eredője: a közigazgatási szervezeten belül működő különböző erők küzdelme is. Racionálisan nézve ugyanis egy közigazgatási szervet mindig azon a szinten kell szervezni, ahol annak tevékenysége a leghatékonyabb lehet, így nem csupán a központban, hanem helyileg is. Az is igaz, hogy mind a törzskari, mind pedig a funkcionális közigazgatási szervek létesítése mellett vannak érvek. Azonban a különböző szervezeten belül működő erők közrejátszanak kialakításukban, és eltérő eredmények alakulhatnak ki.

A közigazgatási dolgozók státusát és a közigazgatási szervek viszonyát illetően már utaltunk arra, hogy a státusok lényegében vezetői és előadói státusok.

A kereskedelmi osztály szervezetében — egy városi igazgatási szintet figyelembe véve — pl. megtaláljuk az áruforgalmi csoportvezetőt, és az áruforgalmi előadókat. A közgazdasági csoport pedig a közgazdasági csoport vezetőjéből, a közgazdász előadóból, valamint statisztikus és személyzeti előadókból, munkaügyi előadóból és oktatási előadóból áll.

Az ipari osztály szervezetében is megtaláljuk pl. a könnyűipari és élelmiszer-ipari csoport vezetőjét, valamint a különböző általános műszaki, könnyűipari műszaki, és a termelési előadókat. Találunk ennek az osztálynak a szervezetében általános csoportot és ehhez kapcsolódóan közgazdász, terv- és statisztikus, valamint munkaügyi és áruügyi előadókat, vagy pl. élelmiszeripari csoportot, ezen belül sütőipari, húsipari és általános élelmiszer-ipari előadókat.

A különböző közigazgatási szerveken belül kialakított státusok összefüggésben vannak meghatározott jogosultságokkal, hatáskörrel és kötelezettségekkel, amelyeket a jogszabályok és egyéb normák, így a közigazgatási szervek szervezeti és működési szabályzata állapítja meg. Ily módon a státusokhoz kapcsolt hatáskör különös jelentőségű.

Az állampolgárnak, mint hivatalos személynek a közigazgatásban elfoglalt helye (státusa) és tevékenysége (hatásköre) normák által meghatározott, ily módon a közigazgatási szervezetben a hivatalos személy státusait, az ahhoz kapcsolódó szerep tartalmát elsősorban a jogszabályok rögzítik.

A szerepfogalom tartalma is többértéűen jelentkezik az irodalomban.

A szerep, véleményünk szerint, egy bizonyos státushoz kapcsolódó és normába foglalt elvárásoknak, hatásköri-eljárási magatartási szabályoknak megfelelő, tipikus magatartás. A szerepek vizsgálata során igen jelentős kérdés, a közigazgatási dolgozók szerepfelfogásának a problémája is. A szerepelvárás és a tényleges magatartás közötti folyamatban a leglényegesebb állomás ugyanis a szerepfelfogás. Ez összefügg azzal, hogy a közigazgatási dolgozó hogyan fogja fel szerepét a közigazgatási tevékenységgel, döntésekkel kapcsolatban, milyen feladatokat tulajdonít magának a döntés szakaszait illetően, személykoncentrálnak vagy jogszabálykoncentrálnak gondolja-e magát. Vállalja-e a felelősséget a döntéseiért vagy csupán a szervezeti fegyelmet-ellenőrzést vállalja?

A szocialista közigazgatási szervezetben — azon túl, hogy közigazgatási szervezet maga is a munkamegosztás külön ága — szigorú munkamegosztás uralkodik. Minden hivatalos személy meghatározott feladatot lát el és nem avatkozhat bele más hivatalos személyek munkájába, jóllehet, ez nem ilyen egyértelmű. Ebből az adódik, hogy a hivatalos személyek különböznek egymástól feladatukat, hatáskörüket (az elintézendő ügyeket) illetően. Tulajdonképpen a végzett munka fajtája határozza meg tevékenységi körüket, hatáskörüket. Így pl. a közigazgatási szerv különbözik a képviselői szervtől is, amely általános határozatokat hoz, míg az előző általában annak végrehajtását szervezi. A hatáskörhöz szorosan kapcsolódik az illetékesség is. Így pl. két megye végrehajtó bizottságának titkára (amely meghatározott státuszpozíció a közigazgatási szervezetben) azonos hatáskörrel rendelkezik (azonos elvárás van velük szemben, azonos tevékenységet várnak el tőlük), illetékességük azonban eltér egymástól. A közigazgatási szervezetben érvényesülő hierarchia, alá- és fölérendeltség nélkül a közigazgatási szervezet nem képes működni. A közigazgatási szervek szigorú felügyelet alatt állanak, ugyanis mindegyikük felett áll egy felsőbb szerv, amely a szintek közötti kommunikáció működtetésével biztosítja egységes működésüket. A hierarchia elvének érvényesülése azért is fontos, mert ha nem volna szigorú összhang a közigazgatási szervek között, akkor a közigazgatási tevékenységben nem volna egység, mert amit az egyik közigazgatási szerv egy irányban elvégezne, azt a másik közigazgatási szerv a maga munkájával megsemmisíthetné. A közigazgatási szervek közötti viszonylatban érvényesülő hierarchia elve különösen nagy jelentőségű a közigazgatási szervezetben dolgozó állampolgárok, mint hivatalos személyek ellenőrzése szempontjából is, mert azoknak azzal állandóan számolniuk kell. Ez másként kifejezve azt jelenti, hogy a közigazgatási szervezetben dolgozó állampolgároknak mint meghatározott státust betöltő személyeknek, munkájuk során számolni kell a közigazgatási szervezetben kialakult belső normák és utasítások nem teljesítésének következményeivel, vagyis nem dönthetnek akárhogy.

A szocialista közigazgatási szervezet sokrétű feladatok megvalósítását szervezi tevékenységével, így pontosan meg kell határozni, hogy melyik szervének mit kell tennie. Éppen ezért a közigazgatási szervek feladatainak megállapításánál nagy szerepük van a jogszabályoknak. A normák (jogszabályok) szerepét a francia *Crozier M.* is vizsgálta a közigazgatási szervezetekben. A normákat a hierarchia csúcán hozzák — írta —, és az személytelen formában jelenik meg, ami az önkény kizárása szempontjából, valamint a függőségi viszonyok háttérbe szorítása szempontjából jelentős, de közrehat a kezdeményezés

háttérbe szorításában, a különböző szervezeti egységek elszigetelésében, a párhuzamos hatalmi viszonyok kialakulásában, ugyanis nem lehet olyan normát hozni, amely minden konkrét esetre kiterjed, így a bizonytalansági övezeteket ellenőrzésük alá rendelők hatalomra tehetnek szert. A normák (jogsabályok) a fenti célokat azonban csak részben realizálják, sőt kasztszellemet is eredményezhetnek. Az is igaz, hogy a normák növelik a közigazgatási szervezetnek a merevségét is. A merevséget a közigazgatás hierarchizáltsága is növeli és a merevségből számos negatív következmény fakadhat. Ide sorolandó pl. az absztrakt szabályok növekedése, az információ-visszatartás az alsóbb szervek részéről és az, hogy a közigazgatási szervezet képtelenné válhat alkalmazkodni környezetéhez és saját hibáinak korrigálására, így beburkózhat önmagába és leblokkolhatja a társadalom fejlődését, s ebben az esetben változást csak a csúcstól kiindulva várható

A jogsabályok és egyéb normák másik jellegzetessége, hogy csökkenti a közigazgatási dolgozó előtt álló lehetséges döntési variánsok számát, és rögzíti a felelősséget azok betartásáért. A normák jellegzetességei összefüggenek azzal, hogy a közigazgatási szervezetben meghatározott státust betöltő dolgozó, azaz hivatalos személy csupán „kipreparált” tevékenységet végezhet. Konkrétabban ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szervezetben dolgozó állampolgár, mint igazgatási dolgozó (mint pl. a kereskedelmi osztályon belüli közigazdasági csoport vezetője), nagyon pontosan megkülönböztetendő nem hivatalos státusától (személyi minőségétől), a közigazgatási státusaitól és szerepeitől elkülönülten jelentkező egyéb státusaitól és szerepeitől, de a közigazgatási szervezeten belül jelentkező egyéb státusoktól és szerepektől is. Így pl. X-et mint embert, egész tevékenysége, összes státusai és szerepei határozzák meg. X-et, mint közigazgatási dolgozót azonban csak azok a tevékenységek, amelyek hatáskörébe tartoznak, vagy más szóval csupán hivatásos ténykedései, státusai, szerepei. Mindebből az is következik, hogy az az állampolgár, aki a közigazgatási szervezet dolgozója, tekintet nélkül arra, hogy X-nek vagy Y-nak hívják: ténykedését azonos módon köteles elvégezni. Ebből adódik ugyanis, hogy X vagy Y mint közigazgatási dolgozó változhat, de ez a személyi változás nem hat ki a közigazgatási szervezetre, mert a közigazgatási dolgozó, mint hivatalos személy „nem változik”, mindig ugyanaz, mindig feladatköre, hatásköre határozza őt meg, tekintet nélkül arra, hogy személy szerint ki a közigazgatási dolgozó. Ebben az értelemben mondhatjuk azt, hogy a szocialista közigazgatási szervezet dolgozói, mint állampolgárok felcserélhetők, benne az állampolgárok kicserélődhetnek, de a feladatok, a státus és szerep maradnak. A szocialista közigazgatási szervezetben természetesen csupán a „kipreparált” szerep szempontjából közömbös, hogy az egyes tevékenységeket ki végzi, de a minőségi munka végzése szempontjából nem. A szocialista közigazgatási szervezetben — a fentiekből adódóan — az állampolgárok elvileg nem összes státusukkal és szerepeikkel vesznek részt, és teljes személyiségükkel sem, hanem csupán azok meghatározott vonásaival lépnek be abba, a státusuk, szerepük, valamint személyük többi részét a közigazgatási szervezeten kívül hagyják.

A szocialista közigazgatási szervezet a fentiekből adódóan fennmarad akkor is, ha nincs benne egyetlen olyan állampolgár sem, aki eredeti személyi állományát alkotta. A fenti fejtegetésekből levonható következtetés, hogy a közigazgatási szervezetben dolgozó állampolgárokat az államhatalom nem mint személyeket illeti meg, hanem mint meghatározott státust betöltő hivatalos személyeket. Ebből adódik továbbá, hogy éppen ezért nem saját hatalmukat, hanem az állam hatalmát gyakorolják és úgy kell eljárniuk, mint ahogyan az állam eljárna, s nem úgy, ahogy ők személy szerint esetleg szeretnék barátjukat vagy rokonukat, vagy az őt különböző esetekben támogatót jó lakáskörülmények közé juttatni, de mint hivatalos közigazgatási személy ezt nem teheti meg, mert ügyintézésének normák, politikai elvek összességén, azok figyelembevételén kell alapulnia. Amennyiben bizonyos hivatalos személy az állam nevében olyan határozatot hoz, amelyet személyes érdekei, nem pedig az állam érdekei indokolnak, vagy nem felelnek meg a jogsabály elő-

írásainak — ez a határozat jogellenes lesz, és hatályon kívül helyezhető. Ha pedig egy hivatalos személy huzamosan nem az előírt irányban tevékenykedik, le fogják váltani, sőt felelősségre vonják, vagy pedig, ha a hivatalos személy éppen személyi körülményei miatt nem tud egy konkrét esetben tárgyilagosan dönteni, ebben az esetben a hivatalos személyt kizárják az ügy intézéséből, s helyette olyan hivatalos személyt bíznak meg, aki az adott ügy eldöntése során tárgyilagosa tud maradni. Ezt jogszabályilag is rögzítik.

Kérdés, hogy mikor végez a közigazgatási szerv tagja, mint hivatalos személy közigazgatási tevékenységet és magántevékenységet. Ezzel összefüggésben leszögezhető, hogy a közigazgatási szervezetben dolgozó állampolgár hivatalos tevékenységét jogszabályilag is rögzített eljárás szerint köteles végezni. Amennyiben a hivatalos személy átlépi a státusával összefüggő jogi kereteket, hatáskörét, felelősségre vonható. A hivatalos személyek a hivatalos ügyeket a jogszabályok figyelembevételével intézik, amelyek meghatározzák a közigazgatási dolgozók státusaival kapcsolatos jogosultságokat, kötelezettségeket, hatáskört, valamint a rendelkezésre álló kényszerítő eszközöket. Minden egyes közigazgatási szakembernek mint hivatalos személynek a hatalma csupán részét képezi az államhatalom egész hierarchiájának, és e hierarchiához viszonyítva származékos jellegű hatalma van.

Egyetlen hivatalos személy sem rendelkezik hatalommal tisztán egyéni, személyi oldalai alapján, hanem csakis az egész államszervezet hierarchiájában betöltött státusára vonatkozóan. A közigazgatási szervezetben dolgozó azon személyeket, akik az állami feladatok megvalósításának szervezését főfoglalkozásként végzik, hivatásos tisztségviselőknek nevezük. A szocialista közigazgatási szervezet sokrétű szervező tevékenységet végez, s így olyan személyeket követel, akik rendelkeznek az ahhoz szükséges speciális technikai szakképzettséggel. A szakértelem a közigazgatási szervezeten belül is feszültség forrása lehet, Weber úgy gondolta, hogy a beosztottak ezért fogadják el a felettesek utasításait, mert azok ésszerűek. Ez oda vezet, hogy akkor is érvényesülnek, ha nem átgondoltak azok. Már *Etzioni* A. helyesen jegyezte meg, hogy hamis az a weberi kép, miszerint intelligensek kevésbé intelligenseket vezetnek a szervezeti hierarchiában. Kiemelte, hogy az igazgatási tekintély (a bürokratikus cselekvés) és a szakteknitély (a szakmai cselekvés) nem azonos. Az a nézete azonban, hogy ezek összeegyeztethetetlenek — nem fogadható el. A felettesek azért rendelkeznek nagyobb hatalommal, mint igazgatási tekintélyek, hogy a tennivalókat koordinálni és ellenőrizni tudják és döntsenek, jóllehet emellett a szakember a demokratikus vezetés esetén — az alternatívák kidolgozásával — szóhoz juthat. Természetesen a szakembernek fejjobb tudása és lelkiismerete szerint kell azokat kidolgozni. Az igaz azonban, hogy a különböző szakmák — eltérő vonásaik miatt könnyebben vagy nehezebben integrálódnak a közigazgatási szervezeti struktúrában. A szakértelemnek a közigazgatási szervezetben való alkalmazása korlátozott mértékű lehet, hiszen a szakemberek között is vannak konfliktusok és mint érdekcsoportok is jelentkezhetnek, ugyanis saját érdekeik is vannak. A közigazgatási szervezet szakorientált szervezet — benne ugyanis nagyszámú szakember dolgozik és így kölcsönös szakszemponitű megfontolásra kényszerülnek. Itt is felvetődik az a kérdés, hogy a közigazgatási szakemberek feloszthatók-e a közigazgatási szervezetben; politikai hivatalnokokra és szakhivatalnokokra. Ezen weberi gondolat csupán dominancia kérdése lehet, de éles elhatárolás a szocialista közigazgatásban nem lehet.

A közigazgatási szervek azonban nem csupán szakmai minőséggel rendelkeznek, hanem más minőségeket is hordozhatnak, vagyis lehetnek demokratikus és kinevezett szervek, testületi és egyedi szervek, valamint polgári és fegyveres szervek.

II.

A közigazgatási szervezet nem szabályozott (nem formalizált) viszonyokkal is rendelkezik (Kulcsár Kálmán). A nem formalizált viszonyok az „emberi tényezőket” viszik be a közigazgatási szervezetbe. Így fontos tanulmányozni a nem formalizált csoportokat,

a bennük kialakuló státus- és szereprendszerrel, normákkal, amelyek összefüggenek a nem formalizált vezetéssel (tekintélyrendszerrel), a nem formalizált információrendszerrel, a nem formalizált hatalommal és a nem formalizált hierarchiával.

A közigazgatási szervezet nem formalizált viszonyrendszerének vizsgálatát a vezető, az ügyintéző közigazgatási dolgozó, mint egyén helyzetének, magatartásának elemzése állította előtérbe. A pszichológia hatására került központba annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a közigazgatási szakember helyzetét és magatartását milyen nem formalizált körülmények határozzák meg, a formalizált (a szabályozott) körülmények mellett. Ez vezetett el azután a közigazgatási szervezeteken belüli konfliktusok problémáinak a vizsgálatához. Az ún. human relations irányzat is erősítette a nem formalizált oldal vizsgálatát. A szovjet társadalom-pszichológiai irodalom is foglalkozott a formalizált és nem formalizált viszonyok megkülönböztetésével. Abból indult ki, hogy a szervezetek formalizált információs viszonyrendszere nem fogja át az összes információs csatornákat, amelyek a vezetés szempontjából indokoltan szükségesek és így kiépül a nem formalizált információs rendszer. A szovjet irodalomban pedig a fenti kialakulását a közigazgatás formalizált struktúrájának merevségével magyarázták, ami útját állhatja az egyéni kezdeményezésnek. A nem formalizált képződményeket viszont (a baráti kapcsolatok, az érdekkapcsolatok) kizárták a közigazgatás vizsgálatának köréből, mivel a konfliktusproblémát sem elemezték.

A közigazgatási szervezetben létrejövő, nem szabályozott viszonyok vizsgálata szükséges, ez a probléma ugyanis nem függ a jogi szabályozás módjától, attól, hogy az egyes közigazgatási szervek jogait és kötelezettségeit pontosan és részletesen vagy csak általánosan határozzák meg (pl. keretszabályban). A nem formalizált kiscsoportokon belül szintén érvényesül a munkamegosztás, azaz belsőleg is vannak vezetők és vezetettek, státusok és szerepek. E nem szabályozott kiscsoportok létrejötte számos tényezővel kapcsolatos. A nem formalizált vezető léte összefügg az érzelmi viszonyokkal. Nem véletlenül nevezik az ilyen vezetőket „rokonszenv-vezetőknek”. A rokonszenv, illetve ellenszenv azonban nem egyedüli meghatározója annak, hogy kik kerülnek a nem formalizált vezetői státusba. A nem formalizált vezetői státusrendszer ugyanis épülhet a tekintélyre és ezzel összefüggésben a korábbi tapasztalatra, a technikai jártasságra is. E két utóbbi pedig tekintélyt eredményezhet. A tekintélyre épülő, nem formalizált vezetői státusba azok az egyének kerülnek, akik egy adott közigazgatási szervben a leginkább képesek az ügyek elintézésére, és akikhez leginkább fordulnak az emberek (a beosztottak) gondjaikkal, azok megoldása végett. Az irodalomban helyesen mutatnak rá, hogy a nem formalizált vezetői státus a közigazgatási szervben, vagyis a hivatalon belül mint munkacsoportokban fontos, és nem elsősorban az egész szervezetben. Azt is kiemelték az irodalomban, hogy a nem formalizált vezetői státus a munkacsoportokon belül összefügg az emberek értékelésével. Nevezetesen azzal, hogyan értékeli egy szerv tagjainak többsége a szerv egyes tagjait. *Jackson J. M.* az alábbi fontosabb hipotéziseket állította fel: 1. Egy személynek bármilyen csoport vagy szervezet iránti vonzódása közvetlenül függ társadalmi értékelésük nagyságától; 2. Az 1. pontban feltételezett, pozitív összefüggés mértékét közvetlenül befolyásolja az, hogy az illető személy milyen mérvű kölcsönhatásban áll a csoport, vagy a szervezet többi tagjával; 3. Valahányszor egy személy különböző csoportok között választhat, a szóba jöhető csoportban kialakult viszonylagos társadalmi értékeléstől függ, hogy melyik csoporthoz vonzódik inkább; 4. A harmadik pontban feltételezett pozitív összefüggés mértékét közvetlenül befolyásolja az, hogy az illető személy milyen mérvű kölcsönhatásban áll a szóban forgó csoportok többi tagjával.

A fentiek arra a következtetésre adnak alapot, hogy a nem szabályozott vezetői státusok is az elismertségre épülhetnek. Ez pedig összefügg a magasabb szaktudással is. Ebből az is adódik, hogy nem biztos az, miszerint a magasabb szintű formalizált vezetői státus mindig a

magasabb szaktudást is jelenti, azaz a formalizált vezetői státus és a szaktudás nem mindig esik egybe, elválhatnak egymástól.

A nem formalizált vezetői státus a formalizált vezetői státus mellett jön létre és általában közigazgatási osztályon vagy csoporton belül megtalálható, de a közigazgatási szervek különböző hierarchikus szintjén is vagy azok között. A közigazgatási szervezetben kialakult, nem formalizált vezetői státusokhoz is kapcsolódik (kötődik) a hatalom, a nem formalizált hatalom formájában, amely elősegíti a döntések befolyásolását. Beszélhetünk nem formalizált felelősségről is, amennyiben az a nem formalizált vezetés, a nem formalizált kiscsoportok létevel függ össze. A nem formalizált vezetői státushoz azonban hivatalosan javadalmazás nem kapcsolódik, jöllehet nem hivatalosan ez hozzákapcsolódhat.

A formalizált és a nem formalizált viszonyokat illetően az egyik igen lényeges különbség abban foglalható össze, hogy a közigazgatási szervek formalizált státusai egyben jogi státusok is.

A közigazgatási szervezetben dolgozó hivatalos személyek különböző beosztásokban, eltérő foglalkozás alapján, eltérő munkát végeznek, jöllehet valamennyiük igazgatási tevékenységet végez. Természetesen nem minden jogi státus igényel jogászt a közigazgatási szervezetben, s ilyen értelemben a jogi státus nem esik össze a jogászai foglalkozással, jöllehet a jogi státusban tevékenykedő nem jogász foglalkozású hivatalos személy is végezhet jogalkalmazást. A közigazgatási szervezetben dolgozó személy tehát elsősorban formalizált státusban van, ez jelöli ki a közigazgatási dolgozó helyét, a közigazgatási szervezetben. Ezt a helyet rögzíti a jogszabály, s éppen ezért jogi státusként is jelentkezik. Ez azt is jelenti, hogy a hivatalos személyi státus, mint formalizált státus a közigazgatási szervezetben, tovább differenciálódik és pl. amellet, hogy valamely közigazgatási dolgozó hivatalos személyi státussal rendelkezik, egyben vezetői, vagy beosztotti státusban is tevékenykedhet. A közigazgatási szervezet kötelékrendszerében elfoglalt státus vagy beosztás kapcsolatos a közigazgatási szervezet hierarchikus szintjeivel, és ehhez képest jelentős mértékben differenciálódik.

A közigazgatási szervezet jogi szerkezet is és amennyiben a közigazgatási szervezet változik, az a jogi szerkezet változását is eredményezi. Továbbá az is megállapítható, hogy amennyiben a szervezeti státusok alapjául szolgáló értékek hierarchiájában változások történnek, akkor a közigazgatási szervezetben lévő különböző státusok, s azok egységeinek hatalmában és presztízsében is változások történnek. Ekkor nem történik más, mint az, hogy a közigazgatási szervezet státusrendszerét szabályozó jogszabályokat átértékelik az új helyzetnek megfelelően.

A másik lényeges különbség a közigazgatási szervekben lévő formalizált és nem formalizált státus között abban foglalható össze, hogy addig, míg a formalizált státus a társadalom makrostruktúrájában jelentkező munkamegosztásból fakad, a nem formalizált státusrendszer a szervezetben belül kialakult pszichés stb. struktúrával kapcsolatos. Mindebből az is adódik, hogy a nem formalizált státusrendszer fontosságát nem lehet elhanyagolni a szocialista társadalomban sem, ismerni kell tehát a szervezeten belüli vonzódásrendszert, amely kapcsolatos a kialakult társadalmi viszonyokkal is.

A közigazgatási szervezet nem formalizált viszonyainak igen lényeges eleme a benne kialakult nem formalizált normák, vagy cselekvési minták és ehhez kapcsolódó beállítottóságok.

A közigazgatási szervezetben lévő formalizált státusok közötti együttműködést a közigazgatási szervezetre megállapított jogszabály rögzíti azért, hogy a közigazgatási szervezet eleget tegyen a közigazgatási szervezet céljának, vagyis annak a célnak, amiért a közigazgatási szervezet létrejött. A közigazgatási szervek célja általában az igazgatás, vagyis a kitzűött feladatok megvalósításának szervezése, amely azonban számos részelemből tevő-

dik össze. Az igazgatás, mint a közigazgatási szervezet célja, olyan feladatokkal kapcsolatos, amelyet egyedi tevékenységgel nem lehet megoldani.

A jogszabályok rögzítik a státusokkal kapcsolatos hatáskört, vagy jogokat és kötelezettségeket. Megállapítják egy meghatározott formalizált státusban lévő személy jogait és kötelezettségeit. A formalizált státusokhoz kapcsolódó hatáskör és ezzel együttjáró jogok kötelezettségek rögzítése, elhatárolja egymástól a különböző formalizált státusokat, vagy az azokból kialakult szerveket és szinteket. Így pl. a miniszteriális, a megyei, a városi, a községi szinteket, valamint a különböző szintű igazgatási szervek belső egységeit, így pl. az iparigazgatási osztály részlegét, vagy csoportját, a mezőgazdasági igazgatási osztálytól, részlegtől, vagy csoporttól. Egyben rögzítik a különböző státusok és szervek kapcsolatait, vagyis a státusközi viszonyokat a közigazgatási szervezet struktúráján belül és ezzel integrálják a különböző egységeket, a közigazgatási cél megvalósítására. A formalizált státussal összefüggő hatáskör átruházása a helyettesekre számos hatással jár, így pl. elősegíti a közigazgatási dolgozók alkalmazkodását, adaptálódását a közigazgatási szervek céljaihoz. A formalizált státusokhoz kapcsolódó elvárásokat, vagy jogokat és kötelezettségeket a jogszabályok állapítják meg elsősorban és amennyiben a közigazgatási szervezetben dolgozó cseknek eleget tesz, megvalósítja a hivatalos szerepét. Jelezzük, hogy a hivatalos szerep megvalósítása azonban nem csupán a hivatalos normákból adódó elvárásoknak való megfeleléssel függ össze. Másrészt azt is meg kell említeni, hogy a különböző formalizált státusban dolgozó egyén szerepfelfogása is sajátos lehet.

A közigazgatási szervezetben, vagy szervezetben a formalizált normák mellett nem formalizált normák is kialakulnak, ezek is tartalmaznak követendő cselekvési mintákat, a formalizált és nem formalizált státusban lévő egyénnel szemben.

Mind a formalizált, mind a nem formalizált normák mindig meghatározott érdekeket szem előtt tartva szabályozzák az emberek magatartását a közigazgatási szervezetben is. Mindkét státushoz számos norma ír elő követelményeket, utal a helyesnek tartott magatartásra, ismétlődő helyzetekben, melynek be nem tartása szankciót von maga után. A különböző normákkal a közigazgatási dolgozók a kommunikáció útján ismerkednek meg, a közigazgatási szervezetbe való beilleszkedésük folyamatában. Ezek a normák lehetnek jogi normák, erkölcsi normák, politikai normák, társadalmi szervek normái és nem formalizált kiscsoportnormák.

A közigazgatási dolgozók magatartását a formalizált és a nem formalizált normákon túl meghatározza az egyén nem formalizált kapcsolatrendszere, nem formalizált csoporttagsága is, ami szintén fontos eleme a közigazgatási szervezet nem formalizált viszonyrendszerének.

A közigazgatási szervezetben dolgozó egyén magatartására hatást gyakorol a közigazgatási dolgozónak a közigazgatási szervezeten belül és kívül kialakult nem formalizált csoportkapcsolatai, s ezzel együtt a közigazgatási szervezetben és a társadalom makrostruktúrájában elfoglalt helye. Így pl. az ipari osztály vezetője hivatali munkáját teljesítve nem alakul át más emberré, a társadalmi környezettől nem „megtisztíva” látja el feladatait. Ez azt jelenti, hogy továbbra is meghatározott kapcsolatokkal rendelkező ember marad, meghatározott képességekkel, képzettséggel rendelkezik. Továbbá az ipari osztály vezetőjének (de egyéb dolgozóinak is) a közigazgatási szervezetben kialakulhatnak kapcsolatrendszerei: rokonszenvei, ellenszenvei, előítéletei, egyéni ambíciói és érdekei, egyéni szerepfelfogása, társaskapcsolatai. Ez is abból adódik, hogy a közigazgatási szervezet tevékenysége emberi magatartásokban nyilvánul meg.

A közigazgatási dolgozó a közigazgatási szervezeten belül és kívül is több formalizált és nem formalizált csoportba tartozhat, amely különböző elvárásokat rögzíthet vele szemben, azaz egy vonatkoztatási keretet ad tevékenységéhez. A közigazgatási szervezetben nem csupán a formalizált csoportokat, vagyis az osztályokat és a részlegeket találjuk meg,

hanem azok mellett, annak szerveiben számos, a nem formalizált kapcsolatokból szerveződő, nem formalizált csoport is kialakulhat.

Mindezt azért fontos feltárni, mert a nem formalizált csoporttagság is kifejeződik a közigazgatási dolgozó tevékenységében. Ez abból adódik, hogy a közigazgatási szervezet dolgozója sem független attól a nem formalizált csoporttól, amelybe beletartozik, hiszen neki is vannak ellenszenvai, szimpátiái és kölcsönös elvárásai. A nem formalizált kis csoportoknak a közigazgatási szervezeten belül is számos funkciója van, egyrészt közreműködik a közigazgatási dolgozók szocializálódásában, véleményének, magatartásának formálásában, különböző nem formalizált normák kialakítása, valamint sajátos érdekviszonyok kialakítása útján. A nem formalizált csoporthoz való tartozás dialektikusan változó, nem állandó, átmennek egymásba, újjalakulnak.

A közigazgatási szervezetben lévő formalizált csoportok: „osztályok” és részlegek, valamint a nem formalizált csoportok, pl. baráti csoportok, vagy érdekcsoportok fedhetik egymást, azonosak lehetnek, emellett azonban eltérhetnek egymástól. Az irodalomban általában megállapítják, hogy az egybeesésnek és az eltérésnek e két csoport között, pozitív és negatív vonásai lehetnek. E két csoport egybeesése a közigazgatási munka hatékonyságát segíti elő. Az egybeesés másrészt elősegítheti a protekcionizmus meghonosodását, de meg is könnyítheti az egységek közötti együttműködést és az ügyek elintézését meggyorsíthatja. Másrészt azonban kedvező döntéseket eredményezhetnek és ezzel bizonyos törzulasokat idézhetnek elő, így pl. küzdelmet a belső hatalomért. A nem formalizált kapcsolatok a közigazgatási szervek különböző szintjei között is, de egy szinten belül, különböző egységek között is kialakulhatnak.

A fentiek összefüggenek azzal, hogy a közigazgatási dolgozó, mint ember, szerepét egész személyiségével látja el a közigazgatási szervezetben is, vagyis státus és szerep szegmensein túli vonásait is „beviszi” a közigazgatási szervezetbe.

Általában elmondható, hogy minden egyes állampolgár, mint személy, sajátosan reagál az őt ért hatásokra, még akkor is, ha biológiai vagy pl. osztályismérvei egyformák. A személyiség ugyanis számos tényező hatásának összessége, így természeti, társadalmi, anyagi, pszichikai, szellemi, stb. A személyiség továbbá egyrészt eleve adott, másrészt viszont az egyén szocializálódása során különböző tényezők hatására változik, ami összefügg az állampolgár akaratának tudatos alakításával és szellemi képességeinek fejlesztésével.

A közigazgatási dolgozó, mint hivatalos személy személyiségi vonásaitól „nem tud megszabadulni” akkor sem, amikor végzi közigazgatási tevékenységét, vagyis a számára elvileg „kipreparált” státust vagy szerepet. Ez más szóval azt jelenti, hogy a közigazgatási dolgozó magával viszi egész személyiségét a közigazgatási szervezetbe. A közigazgatási dolgozó, mint hivatalos személy, egész személyisége a döntések meghozatalának és végrehajtása szervezésének fő folyamatát azonban nem határozza meg, de hat annak formájára, sebességére. Ez valamennyi közigazgatási dolgozóra érvényes, nem csupán a vezetői státusban lévőkre. A közigazgatási dolgozók személyiségének, személyiségi jegyeinek nem csupán a pozitív, hanem negatív hatása is lehet a közigazgatási tevékenység keretein belül jelentkező döntések meghozatalára, azok végrehajtására. E negatív hatások közül az alábbiakat szeretnénk kiemelni, megjegyezve azt, hogy ezek nem szándékolt hatások.

a) Minden közigazgatási szervben nyíltan, vagy rejtetten küzdelem folyik a befolyásért. A küzdelem oka, hogy a közigazgatási dolgozók személyiségük valamennyi oldalát összekapcsolják a közigazgatási szervezet tevékenységével, így karrierüket, terveiket és egyéni érdekeiket is. Ennek következtében a formalizált struktúra elemeit átlélik és előfordulhat, hogy pl. a főlérendelt akaratát nem tartják be.

b) Minden közigazgatási szervben küzdelem folyik az egyes formalizált részek között, a hatáskörök kiszélesítéséért, valamint jelentőségük növeléséért, az adott közigazgatási szervek és az általuk irányított közigazgatási szervek relációjában. Ebből adódóan elő-

fordulhat, hogy eltérnek a hatáskört rögzítő szabályoktól, különösen bonyolult, nehéz és vitás ügyekben, ami kapcsolatos azzal is, hogy a döntések végrehajtásától függ az adott közigazgatási egységben dolgozók és az adott közigazgatási szervezeti egység sorsa is.

c) Minden közigazgatási szervben elsősorban a képesség, a szakismeret, a politikai követelmények és a vezetői készség a feltétele az állások betöltésének. Azonban sokszor hiába van meghatározva a képesség, a szakismeret, stb. ugyanis egyéb viszonylatok, pl. baráti, érdek- és klikkviszonyok hathatnak az állások betöltésénél, vagyis a közigazgatási szervezetben sem mindig objektív alapon osztják fel a státusokat. Ebből sérelmek fakadhatnak, s megindul a versengés a beosztás és a címek után. Mindez odavezethet, hogy kialakulhat az adott vezetőt „tűzőn-vízen át” támogatók csoportja, amely a támogatás, az előrehaladás és a jutalom reményében jelentkezik. Ebből adódhat továbbá az ún. „kellemetlen” vagy nagy képességekkel rendelkező emberek háttérbe szorítása, a befolyásos emberek által. A fenti jelenségből az is adódik, miszerint nem biztos, hogy a hierarchia magasabb fokán biztosított tekintély egyben nagy szakértelem is.

d) Minden közigazgatási szerv tevékenységét normák irányítják, határozzák meg. Ezek a normák, mint már mondtuk, lehetnek külsőleg és belsőleg meghatározottak, jogszabályok és egyéb belső normák. Hiába vannak azonban normák, amelyek meghatározzák a közigazgatási dolgozók tevékenységét, esetenként megsértik azokat, vagyis nem mindig hajlandók a pártatlan, tárgyilagos döntésre, nem mindig vetik alá magukat a meghozott döntéseknek, nem mindig őrzik meg a hivatali titkot és nem mindig tartják be a formális közlési csatornát, különösen akkor, ha azok ellentétesek lesznek személyi érdekekkel, a közigazgatási szervezetben betöltött szerepükből fakadó érdekekkel, vagy egyéb személyi vonatkozásaikkal. Természetesen a negatív hatások kiküszöbölése céljából vannak eszközök, amelyek a közigazgatási dolgozókat arra készítik, hogy a rájuk kiosztott szerepeket teljesítsék. Ezek közé tartoznak a különböző jutalmazások, előléptetések, kitüntetések és nem teljesítés esetén negatív szankciók, mint pl. a bizalmatlanság kifejezése, fegyelmi, végső esetben az elbocsátás. Ide tartozik a presztízs megtagadása is. A presztízs ugyanis megbecsülést jelent és ezt az adott egység adja tagjainak és az a közigazgatási dolgozók magatartása helyességének, törvényességének, erkölcsösségének elismerése.

A fentiekből adódóan a normák betartására való nevelés, a vezető és ügyintéző közigazgatási dolgozók viselkedése határainak megállapítása, a norma alatti és feletti, illetve konform és nonkonform viselkedés megállapítása alapvető jelentőségű.

e) A közigazgatási szervezetben dolgozó egyén tevékenységét jogszabályok határozzák meg. A közigazgatási dolgozó tevékenysége egyrészt függ attól, hogy mennyire tud azonosulni ezekkel a normákkal. Az azonosulás mértéke pedig kifejezésre jut tevékenységében. Emellett a közigazgatási dolgozók magatartását, tevékenységét meghatározza a közigazgatási szervezeten belül kialakult nem formalizált kapcsolatrendszer is, noha a meghatározó tényezők a közigazgatási szervezeten kívülről is jelentkezhetnek. Ez torzítón hatathat tevékenységére. A közigazgatási szervezeten belül kialakult személyes kapcsolatok és interakciók nem formális képződménnyé alakulhatnak. Ezek között jelentkeznek az érdekcsoportok, vagy klikkek, amelyek — mint már említettük — lehetővé tehetik a protekcionizmust és a belső hatalomért vagy annak megtartásáért folyó harc eszközeivé válhatnak. Mindenekelőtt a kérdést vizsgálva abból kell kiindulni, hogy a különböző, nem formalizált csoportok a közigazgatási dolgozók integritásának védelmi eszközeiként is jelentkeznek, s hatnak a munka hatékonyságára. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy a közigazgatási szervezetben, annak különböző osztályain kialakult nem formalizált csoportkapcsolatoknak pozitív, illetve negatív hatása van. Másrészt viszont a közigazgatási dolgozónak mint hivatalos személynek is különböző előítéletei, egyéni érdekei, szimpátiái és antipátiái, saját szerepfelfogása, autosztereotípiái vannak, s ezek hatnak kapcsolataikban is.

Az állampolgár tehát, mint a közigazgatási szervezet dolgozója, egész személyiségével

látja el a közigazgatási tevékenységet, s ez kifejeződik a döntések meghozatalában és végrehajtásának szervezésében. Az sem kétséges, hogy a közigazgatási dolgozó is kiválasztja magának azt a csoportot, amelynek normáihoz legjobban alkalmazkodik: a vonatkozó csoportot. Minél differenciáltabb a közigazgatási tevékenységet megvalósító személy vonatkozási kerete, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy abból negatív hatások fakadjanak. Az is igazolt, hogy a közigazgatási szervezet tevékenységére hat a szélesebb társadalmi struktúra és azok a konfliktusok, amelyek jelentkeznek a társadalomban.

Az információs folyamatok, a kommunikáció is jelentős a közigazgatási szervezetben. *J. Poitou* munkájában aláhúzza, hogy egy hierarchián belül a felfelé irányuló kommunikáció bruttó tömege nincs mindig túlsúlyban a lefelé irányuló kommunikációhoz képest.

A fentiekből adódik, hogy a kommunikációnak a közigazgatási szervezetben is — két iránya van: nevezetesen lefelé és felfelé irányuló hírközlés. Az információs folyamatok jelentősége abban van, hogy elősegíti a közigazgatási szervezet céljainak megvalósítását.

Ha ebből a szempontból megnézzük a felülről jövő információkat, akkor mindenképp megállapíthatjuk, hogy az biztosítja a munka megkívánt módon való elvégzését, tájékoztatást ad a közigazgatási dolgozóknak a szervezet egész tevékenységéről. A felülről lefelé irányuló információnak fentiekén túl a legjelentősebb hatása abban foglalható össze, hogy elősegíti a közigazgatási dolgozóknak az adott státussal — már az általa betöltött státussal, vagy munkakörrel történő — azonosulását. Mindez természetesen azzal jár, hogy az információ növeli a közigazgatási szervezetben dolgozó egyén kezdeményező képességét. Amennyiben pedig az alulról felfelé irányuló közlések realizálódnak, ez tovább fokozza a közigazgatási szervezetben a státushoz, a munkakörhöz való alkalmazkodást.

Az információt illetően beszélhetünk formalizált és nem formalizált információs csatornákról. Amennyiben a formalizált csatornák (például tájékoztató értekezletek) nem elégítik ki az információigényt, ebben az esetben előtérbe kerülnek a közigazgatási szervezetekben is a nem formalizált közlési csatornák. Kérdés, hogy milyen okokkal magyarázható a nem formalizált információs csatornák előtérbe kerülése.

a) Az első ok az, hogy a közigazgatási tevékenység emberi magatartásokban realizálódik, ebből adódóan a közigazgatási dolgozó egyéni tulajdonságai és viszonyai sem kapcsolhatók ki a közigazgatási szervezetből. Elképzelhetetlen ugyanis, hogy a közigazgatási szervezet tagjai ne beszéljenek egymással, ne közöljenek információt a munkával összefüggésben, vagy azon túl. Egyrészt tehát ebben kell keresni a nem formális hírközlés okát.

b) A második ok az, hogy a közigazgatási szervben kialakulhat — mint már erre korábban utaltunk — a nem formalizált vezetői státus, amely szakmai, vagy egyéb tekintélyen alapul. Ennek alapja az, hogy a feladatok megoldásához szükséges információért a közigazgatási dolgozó is ahhoz fordul, akinek szakmai tekintélyét elfogadja, akitől tanácsot kér és akinek van mit mondani, a problémák megoldásához, mint erről már írtunk.

c) A harmadik ok pedig, hogy a közigazgatási szervben belül is kialakulhat a nem formalizált csoportkapcsolatok rendszere. A különböző nem formalizált csoportkapcsolatoknak, a nem formalizált információs folyamatban jelentős szerepe lehet, sajátos érdekeivel ugyanis színezi, torzítja az információt, érdekeinek megfelelően. Így pl. torzulást szenvedhet az alulról felfelé történő információ, s a változtatás igényével fellépő közigazgatási dolgozó háttérbe kerülését is eredményezheti, hiszen ez a közlés ellentétes lehet a felsőbb szinteken elfoglalt álláspontokkal, véleményekkel és nonkonform magatartásnak minősül.

Ami az információ, az adaptáció és a hierarchiában elfoglalt hely viszonyát illeti, megállapítható, hogy a hierarchiában elfoglalt magasabb státus pozitívan segíti elő a közigazgatási szervezethez való alkalmazkodást. Ez összefügg azzal, hogy minél magasabban áll valaki a közigazgatási szervezet hierarchiájában, annál nagyobb lehetősége van az önálló munkára, annál több információt kap a közigazgatási szervezet tevékenységéről és ebből adódik, hogy annál inkább képes azonosulni azzal. Másrészt viszont az is igaz,

hogy minél inkább sikerül a közigazgatási dolgozókat olyan feladattal megbízni, amelyben hasznosíthatják tudásukat, annál inkább azonosulnak a közigazgatási szervezet céljaival, az adott feladatkörrel és munkakörrel.

A fentiek felismerése a közigazgatási szervezeten belül is fontos, mert lehetővé teszi az emberi tényezők számbavételét, annak megértését, hogy a közigazgatási hivatal a közigazgatási dolgozók számára is többet jelent, mint egyszerű munkaszervezeti keretet, hogy a közigazgatási szervezetnek nemcsak racionális, hanem kevésbé racionális vonásai is vannak.

Az információt vizsgálva még ki kell emelni, hogy a kommunikációs folyamat információt juttat a döntéshez és a döntés végrehajtásának megszervezésével megbízott közigazgatási dolgozóhoz. Az információnak a koordinálása ilyen értelemben alapvető jelentőségű, már csak azért is, mert egy-egy döntéshez szükséges információ mennyisége meghaladja egy ember szaktudását, tájékozottságát, befogadó képességét. A koordinálás során pedig arra a szintre kell juttatni az információt, ahol döntési jogosultság van.

*

A fentiek betekintést nyújtanak a közigazgatási dolgozóknak a közigazgatási szervezet nem formalizált viszonyaiban elfoglalt helyére és egyben mutatják a formalizált struktúrával történő együttes vizsgálatuk szükségességét is. Emellett jelzik a közigazgatási szervezetnek, mint „átalakító” mechanizmusnak (thought-putnak) azokat a jellegzetességeit, amelyek hatnak a bemeneteket (input) kimenetekké (output) átváltoztató (transzformáló) folyamatokban.

A közigazgatás struktúrájával összefüggésben végül kiemelünk még egy fontos problémát. A közigazgatási szervezetben — mint az előzőkből is kiténik, vannak konfliktusok. Ezek a konfliktusok érintik a hatalom és a státus fennálló hierarchiáját, egy újítás (innováció) pedig különösen megzavarhatja a belső hatalmi viszonyokat, mert az a javaknak és az értékeknek a szervezetben szokásos elosztási módjára vonatkozik. A konfliktusokat a közigazgatási szervezet is sajátosan igyekszik megoldani. Ebből a szempontból találon jellemzik *March J. G.* és *Simon H. A.* a konfliktusok megoldásának típusait. Eszerint a megoldás során többféle feltételezésből lehet kiindulni, hogy 1. a célok közösek és a döntésre kerülő probléma olyan megoldást igényel, vagyis olyan alternatívát kell keresni, amelyhez a résztvevő felek közös érdeke fűződik; 2. bár a felek, vagy céljaik eltérőek, de a különbségek nem feltétlenül megváltoztathatatlanok, mert a törekvések bizonyos szinten azonosak, így össze kell egyeztetni a részcélokat; 3. az érdekellentét elkerülhető a közös értékekre hivatkozva; 4. az érdekellentét elkerülhető harmadik személy bekapcsolásával. Nem kétséges, hogy e konfliktus megoldási típusok a szocialista közigazgatási szervezetben is alkalmazhatók.

Irodalom

- Andics J.—Rozgonyi T.*: Konfliktus és harmónia, Bp. 1977.
Antalfy—Samu—Sztóóczky: Állam- és jogelmélet (Szerk.: Samu M.), Bp. 1987.
Bauman Z.: Általános szociológia. Bp. 1967.
Bendis R.: Über die Macht der Bürokratie. Bürokratische Organisation. Köln—Berlin. 1970.
Bennis W.: Beyond Bureaucracy. (*Etzioni A.*: Readings on Modern Organization. New-Jersey. 1969.
Blau P. M.: The Hierarchy of Authority in Organizations. The Am. Journal of Sociology. Chicago. 1968.
Buda B.: A szerep fogalma a szociálpszichológiában. Magyar Pszichológiai Szemle. Bp. 1975. 1—2. sz.
Crozier M.: La société bloqué. Párizs. 1970.
Crozier M.: A bürokrácia jelensége. Bp. 1981.

- Etzioni A.*: Soziologie der organization. München. 1971.
- Gyenes A.*: Környezeti követelmények és gazdasági szervezetek változása. Szociológia 1. 975. 3. sz.
- Gyenes A.—Rozgonyi T.*: Alá- és fölérendeltségi viszonyok a szervezetekben. Bp. 1981.
- Héthy L.—Makó Cs.*: Munkásmagatartások és a gazdasági szervezet. Bp. 1972.
- Héthy L.—Makó Cs.*: Vezetés, vezető kiválasztás, ösztönzés. Bp. 1979.
- Jackson J.M.*: Reference Group process in Formal Organization. Csoportlélektan. (Szerk. Pataki). Bp. 1970.
- Katz D.—Kahn R. L.*: Organizations and Open System Theory: A Summary. (The Social Psychology of Organization. New-York. 1966.)
- Kulcsár K.*: Szociológia. Egységes jegyzet... Bp. 1984. 262—265.
- Lőrincz L.*: A közigazgatás határai. (Közigazgatás és politika. Szerk.: Bihari Mihály) Bp. 1980.
- Lőrincz L.*: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Bp. 1981.
- March J. G.—Simon H. A.*: Organization. New-York. 1958.
- March J. G.—Simon H.*: Konflikt in der Organization. Modern Amerikanische Soziologie. Stuttgart. 1967.
- Mérei F.*: A közösségek rejtett hálózata. Bp. 1971.
- Peschka V.*: A jogszabályok elmélete. Bp. 1979.
- Poitou J. P.*: Szociális hierarchiák kísérleti vizsgálata. Csoportlélektan. (Szerk.: Pataki.) Bp. 1970.
- Scott W. R.*: Konflikte zwischen specialisten und bürokratischen Organization. Bürokratische Organization. Köln—Berlin. 1970.
- Sibutani T.*: Vonatkoztatási csoportok és a társadalmi ellenőrzés. Szociálpszichológia. Bp. 1973.
- Szentpéteri I.*: Államigazgatás szervezete (Állam- és Jogtudományi Enciklopédia I. kötet. A—J.) Bp. 1980.
- Szentpéteri I.*: Szervezet és társadalom. Bp. 1985.
- Tyihomirov Ju. A.*: Informacija v gosudarsztvennom upravlenie. Pravovedenie. 1971. 5. sz.
- Tyihomirov Ju. A.*: Az irányítási döntés. Bp. 1981.
- Visnjakov V. V. G.*: Sztruktura i statü organov szovetszkogo gosudarsztvennogo upravlenija. 1972.
- Weber M.*: Gazdaság és társadalom. Bp. 1967.
- Weber M.*: Állam, politika, tudomány. Bp. 1970.

ПАПП ИГНАЦ

О СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

(Резюме)

В работе «О структуре государственного управления» обрисовывается структура государственного управления, исходя из общих черт организации.

В первой части работы автор, следуя Макс Веберу, освещает некоторые особенности формализованной структуры государственного управления. Закрепляются, далее, содержание роли, статуса и значения норм права в государственном управлении.

Во второй части работы автор показывает неформальную систему отношений государственного управления. Особенно подчеркивается, среди всего прочего, влияние небольших неформальных групп, значение статуса неформальных руководителей и т. д. Анализируются также существенные различия формальных и неформальных отношений, негативное влияние личностных качеств, на первый план выдвигается также и показ неформальной стороны информационных каналов.

В заключение автор обращает внимание на типы конфликтов, проявляющихся в государственном управлении, и способы их решения.