

NAGY ZSOLT*

A bürokrácia és az igazgatás jogszociológiai vizsgálata**

„A modern társadalomban már nem lehet a bürokrácia zaklatásai helyett a dzsungelbe menekülni és inkább az oroszlánok fenyegetésével szembenézni.”
(James P. Dixon, Jr.)¹

A múltban a legtöbb társadalmi rendszer hosszú idő alatt alakult ki, és lassan változó szokások eredményének volt tekinthető; ami persze nem jelentett irracionálitást, de semmiképpen nem tudatos tervezés eredménye volt.² Vagyis korábban a családok, rokonok, ismerősök gondoskodtak – általában a reciprocitás alapján – az emberi szükségletekről, illetve valamilyen oktatásáról, munkavégzésről. A modern társadalmakban azonban már olyan keretek különféle szervezetek között történik mindez, ami teljesen ismeretlen – akár egymástól nagy távolságokban élő, lakó emberek között jön/jött létre. Ugyanakkor a kérdés mindig feltehető: mi történt, hogy a különféle társadalmak ilyen jellegű szervezeteket alkotnak? A szociológiai válasz: Ad1. A modern időkben már sokkal nagyobb közösségek, az emberek nagyobb tömegei vannak egymásra utalva, sokkal inkább, mint a premodern idők kis közösségei esetében. Ad2. Olyan tevékenységek végzése céljából jöttek létre, amit máskülönben önerejükben nem tudnának elvégezni. Azonosítható tagokból álló csoport, amely összehangolt kollektív tevékenységet végez valamilyen közös cél elérése érdekében.³ Ezek a szervezetek lehetnek kisebb csoportok is, ahol mindenki ismeri

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító Jogi és Jogelméleti Intézet

** „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett A magyar önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusának jogtörténeti, jogszociológiai és összehasonlító jogi vizsgálata elnevezésű Államtudományi Műhelykeretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

¹ Meeting Human Needs. Goals for Americans by the American Assembly. Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. 1960. 250. p.

² ANTHONY GIDDENS: *Szociológia*. Második kiadás. Osiris Kiadó. Budapest, 2008. 488–489. pp.

³ Részletesebben lásd: HOWARD E. ALDRICH – PETER V. MARSDEN 1988. In: Neil J. Smelser (ed.): *Handbook of Sociology*. Newbury Park. SAGE Inc. 1988. 361–392. pp.

egymást, ám – paradox módon – általában személytelenebb egységekre gondolunk, amikor szervezetekről beszélünk; hiszen korábban is végeztek az emberek összehangolt tevékenységet, és mégsem voltak ezek az intézmények személytelenek.⁴

A bürokratikus szervek az ipari és főleg a posztindusztriális társadalmakban már erősen formalizáltak és többnyire (ez egyébként a magánszervezetekre is igaz) racionálisan épülnek fel; többnyire pontosan meghatározott szabályok és eljárások sorával, annak érdekében, hogy amilyen célból létrehozták őket, annál hatékonyabban hajtsák azt végre. Szociológiai szempontból napjaink világában már olyan fontos szerepet játszanak, hogy egy egyén életét lényegében végigkísérik: szervezetek keretei között születünk, életünk nagyobb részét is ebben a környezetben töltjük, és ezek a szervek életünket végig is kísérik egészen az elmúlásig (elég csak a gyermek felügyeletére, az oktatásra, a munkahelyekre, társadalombiztosításra gondolni).⁵ A formalizáltság pedig együtt jár a személytelenséggel, immáron többnyire nem egy személyiségről gondolkodnak, hanem egy „aktáról”, egy úgryról, melyet le kell zárni, s ez így nemcsak a szervezeteken belül érvényesül, hanem azon kívül és mindkét létszféra interakciójában is, vagyis szinte az egész társadalomban.⁶ Ahogy *Joseph Berman* és *Bernard Rosenberg* fogalmaz: „minden hivatás vagy foglalkozás modern világunkban szervezett keretek között folyik, hierarchizált, intézményesített, és bürokratizált. Egyetlen professzió – orvoslás, jogászság, mérnökök, fogászok, pedagógusok és még Isten miniszterei – sem kivétel.”⁷ Általánosságban, az társadalom egyes tagjainak szemében – ellentétben a korábbi kisközösségek reciprocitásával – ezek a szervezetek egyáltalán nem tűnnek „jótékony” természetűnek (még akkor sem, amikor kifejezetten arra a célra jöttek/jönnek létre). Sokkal inkább gondolják, hogy saját ügyeik intézése kikerül a kezükből és ellenőrizhetetlenné válik; egyre több kötelezettség hárul az egyénekre és egyre kevesebb joggal rendelkeznek.⁸

A kisebb-nagyobb szervezeteket pedig a közgondolkodás óhatatlanul összeköti a bürokrácia szóösszetétellel, ami hétköznapi értelemben többnyire negatív konnotációval jár, s a társadalom egyfajta „merev”, változtathatatlan, „a legnagyobb jog a legnagyobb jogtalanság” címkéjével aposztrofálható, az empátiát nélkülöző társadalmi egységre tekint.⁹ Irodalmi szempontból elég csak *Franz Kafkára* (például „A per” című regénye)

⁴ Elég csupán egy középkori majorságra vagy egy kovácsműhelyre gondolni, ahol szintén bizonyos munkákat összehangolva végeztek, mégis a közösségi szolidaritás jóval magasabb szintű volt a napjainkban tapasztaltaknál. Vö.: HOWARD E. ALDRICH – PETER V. MARDSEN: *Environments and Organization*. In: Neil J. Smelser. (ed.): *Handbook of Sociology*. Sage Publications. Newbury Park, CA. 1988. 361–392. pp.

⁵ Ennek egyik kiváló explikációját nyújtja *Michel Foucault*, aki szerint az említett intézmények egyre nagyobb ellenőrzést gyakorolnak a társadalom felett, így már nem feltétlenül van különbség rabság és szabadság között, csupán a rabság különböző fokozatai léteznek: óvoda, iskola, javító-nevelő intézet, munkahely, esetleg börtön, etc. MICHEL FOUCAULT: *Felügyelet és büntetés. A börtön története*. Gondolat. Budapest. 1990.

⁶ A születéskor már megtörténik az uniformizáció és a megkülönböztetés és ez akár az oktatási intézményekben, úgy a hadseregben és például az ipari társadalomra jellemző gyárakban éppúgy érvényesül. Vö.: Uo.

⁷ JOSEPH BERMAN and BERNARD ROSENBERG: *Mass, Class, and Bureaucracy. The Evolution of Contemporary Society*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. New Jersey, 1963. 272. p.

⁸ Egyébként kontrasztosza a preindusztriális társadalmakban a jogok és kötelességek aránya sem volt valójában másképp, csak az ismeretség, érzelmi kötelékek „láthatatlanná tették” ezeket a kérdéseket, és mintegy természetserűek voltak. Részletesebben lásd: BRONISLAW MALINOVSKI: *Crime and Custom in Savage Society*. 9th Edition. Routledge and Kegan Paul. London.

⁹ *De Gournay* szavai szerint a „büro”, mint iroda, „krácia”, mint uralkodás szóösszetételből ered, s a bürokrácia a hivatal, illetve a hivatalnokok hatalmát jelenti, melyet Ő kifejezetten negatív értelemben használt:

vagy *Honoré de Balzac* „a törpék által gyakorolt óriási hatalmára” gondolni, hogy miként tekint a társadalom a bürokratikus szervezetekre; mint a tehetetlenség, a rangkórtság, felesleges ügyintézés miliőjének megtestesítőjére.¹⁰ Még a tudományos munkák is sokszor utalnak hasonló problémákra: sok esetben egy géphez hasonlítják, melynek működését, és teljesítményét a gép racionálisan koordinálja. „A teljesítmény pedig a technikai fejlettség szintjétől, olykor azonban attól is függ, milyen módon képesek az emberek a kooperáció játékát művelni”.¹¹ Ugyanakkor az említett játék nem harmonikus: tekinthető kooperációnak, de konfliktusnak is. Az empirikus elemzések alapján *hatalmi* kérdések állnak a háttérben; nem politikai vagy mitikus értelemben, hanem olyan viszonyokról, amelyeket egymás között tartanak fenn „ki veszít, ki győz, ki viszi előre a többi, ki befolyásol kit, ki függ kitől, ki manipulál kit és meddig”.¹² S sorolhatnánk a kritikai megjegyzéseket *Lev Trockij*től *Wright Mills*ig, vagy például *Robert Michels* összefoglalt megjegyzéséig, miszerint a társadalmi cselekvés csak szervezeten keresztül, tehát a bürokrácián keresztül lehetséges, a bürokrácia léte viszont összeegyeztethetetlen azokkal a demokratikus értékekkel, amelyek a társadalmi cselekvést legitimálják.¹³ Ezzel összefüggésben a kifejezés is lényegében a *hivatal uralmát* jelenti és történetiségében kétféle konnotációt is takar: egyrészt a privilegizált, sajátos előjogokkal rendelkező hivatalnoki réteget, másrészt ennek a rétegnek, illetve az igazgatási szervezeteknek uralmi helyzetét.¹⁴ Ez sok esetben igaz is, ám a kérdés ennél komplikáltabb és annak akár elméleti, akár gyakorlati leírása, történetisége és magyarázata, funkciója már sokkal árnyaltabb képet mutat.

először a kormányzati, illetve állami szervekre, később azonban mindenféle szervre alkalmazták. A negatívumok persze Balzactól Kafkáig – irodalmi művekben is megjelentek. ANTHONY GIDDENS i. m. 490–491. pp.

¹⁰ S még a lexikonszerű meghatározás is ezt támasztja alá, méghozzá a következőképpen. „A bürokrácia elfajulásában a hatalmak legrosszabbika, s mai értelmében ama szűkkeblű, rövidlátó, formákba kapaszkodó hivatalnoki eljárást s gazdálkodást jelenti, mely kasztszerű, elzárkózottságban s a maga felől táplált magas vélemény elbizakodottságában, a népelettől elidegenedve pedáns formáságoknak hódol, s a nép valódi, gyakorlati szükségsei iránt lehető kevés érzéke van. A bürokrácia kedvező talaja és szülőföldje az abszolút állam, mely az alattvalók fitymálva emlegetett csekély értelmiségével szemben a rendőri gyámkodás rendszerét szereti gyakorolni. Ez a bürokrata uralom, a rendőrállam virága, mely a jelen jogállam lényegével nem fér össze. A XVIII. században s a XIX. századnak első felében teljes erejében díszlett, s onnét átszivárgott a mai korba is, mint ellentéte ama szabadságnak, mellyel szemközt ellenkező arányban növekszik vagy hanyatlik. Ahhoz képest, amint a valódi szabadság s az azt biztosító jogállam nagyobb erőre jut, vagy az elnyomó irányzatok túlsúlya alatt elbágyad, s „férfiatlan szolgálalkúságba” s bizantinizmusba süllyed. Az alkotmányos kormányformák életbelépte a parlamenti rendszer, mely a társadalmaknak jogot ad, hogy képviselői által a saját ügyei feletti rendelkezésben részt vegyen, a szabad egyesülési, gyülekezési, véleménynyilvánítási jog, a sajtó szabadon vitatkozó hatalma az állami s társadalmi ügyek elbírálásában, a községek és megyék önkormányzati joga, mely a központosított államhatalom önkényét korlátozza s ellenőrzi, – egyenkint oly vívmányok, melyek a bürokrácia pedáns uralmát mindinkább tűrhetetlenné s lehetetlenné teszik.” (Sic!) Pallas Nagylexikon. file:///C:/Users/admin/Documents/P%C3%A1ly%C3%A1zat/B%C3%BCrokr%C3%A1cia%20-%20Lexikon%20.html. Ez a lexikoni meghatározás pedig *önmagában megmutatja, hogy a bürokrácia kifejezés a társadalomban (nem a professzionális jogi kultúrában!) mennyire negatív konnotációt hordoz.*

¹¹ MICHEL CROZIER: *A bürokrácia jelensége*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1981. 34. p.

¹² Uo. 34. p.

¹³ ROBERT MICHELS: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. Klinkhardt. Leipzig, 1911.

¹⁴ Vö. SZAMEL LAJOS: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1963. 109–110. pp.

I. Max Weber és a bürokrácia kérdése

1. A bürokrácia ideája

A bürokratikus szervekre kifejezetten jellemző, hogy a célok szem előtt tartásával, azok elérésnek prioritásával tudatos szervezéssel hozzák létre az egyes társadalmi intézményeket; a céloknak megfelelően a szolgáltatások stabil és tartós térbeli és időbeli koordinálására szolgáló eszközöknek tekinthetők. A bürokratikus szervezetek szisztematikus és idealisztikus leírása Max Weber nevéhez fűződik. (Azonban meg kell jegyezni, hogy a leírás sokban tükrözi saját korának és lakóhelyének igazgatási, illetve bürokratikus típusát, nevezetesen a porosz rendszer igazgatásának megfelelő leírást s annak időbeli és térbeli távlatokra való kivetítését, vagyis általánosítását.) Kidolgozta a bürokratikus szervezetek ideáltípusát, ami egy absztrakt konstrukció, mely természetesen a gyakorlatban – ebben a „tökéletes” formában – sohasem valósul meg, de olyan leginkább jellemző elemeket határozott meg, melyek szimptomatikusan többnyire jellemzőek az egyes bürokratikus intézményekre.

De érdemes a weberi ideáltípus lényegét egy kicsit közelebbről is megvizsgálni. Leo Strauss megállapítása szerint „Weber nem a társadalmi világ összefüggő elemzését kísérelte meg. Egy ilyen elemzés helyét művében az ideáltípusok definíciói, mesterséges konstrukciók foglalják el.”¹⁵ Vagyis az ideáltípusok nem egy meglévő valóság kifejezésére irányulnak, hanem mesterséges konstrukciók, nem társadalmi összefüggések totalitását fedik fel, hanem partikuláris jelenségek „utópiáját”. Az utópisztikus jelleg pedig abban rejlik, hogy a társadalmi valóság bizonyos elemeit „felfokozza”, ellentmondásmentes gondolati összefüggésekké alakítja; egy vagy több szempont kiemelésével és sok esetben végletekig fokozásával, a jelenségek sokaságának összevonásával egy egységes gondolati képet kaphatunk.¹⁶ Ahogy maga Weber is írja: „az ideáltípusok sohasem univerzálisak, hanem ellenkezőleg a kulturális jelenségek sajátos mivoltának tiszta, világos tudatosítása”.¹⁷ Álláspontja szerint az ideáltípusok létrehozása nem célja sem a szociológiának, sem a jogszociológiának, hanem csupán eszköze. Ezek a típusok csak viszonylagos jelentéssel bírnak, s ezeket hibás történeti vagy empirikus valóságként ábrázolni, viszont akkor értékes, ha – heurisztikusan szemlélve – összehasonlítási alapként vagy a valóság megméréseként szolgálhatnak.¹⁸ Továbbá hangsúlyozza, hogy ennek normaszzerű – ha tetszik – „legyen (*sollen*)” gondolatát távol kell tartani, nem mintaszzerű, nem az ontológiai értelemben vett társadalmi valóságot írja le, és főképpen nem alkalmas annak értékelésére (hangsúlyozandó, hogy a mértékelés és értékelés nem ugyanaz!). Sokkal inkább egy fikció,¹⁹ ami a megismerés eszköze, mérőeszköz, de nem

¹⁵ LEO STRAUSS: *Naturrecht und Geschichte*. Suhrkamp. Taschenbuch. 1989. 44. p.

¹⁶ MAX WEBER: *Állam, politika, tudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1970.

¹⁷ Uo. 61. p.

¹⁸ Uo. 52–56. pp. Egyébként módszertani szempontból ez a mérések négy szintje közül lényegében a harmadik szintnek fele meg: a mérés abszolútuma önkényes, de meglehetősen jó skálázható.

¹⁹ Ennek fikció jellegét Hans Vahlinger állapította meg, amit leginkább a „mint, ha” jelleggel aposztrófált. Ezek szerint a fikció: 1. Ellentmondássá fokozódó állandó önkényes eltérés a valóságtól. 2. A fikció átmeneti, ideiglenes jellegű. 3. A fikció mindig tudatos. 4. A fikció meghatározott célra irányuló eszköz. HANS

értékmérő, egy megismerési orgánon, a társadalmi valóság leírása helyett, egy megismerésre és megértésre szolgáló eszköz,²⁰ ami egyébként objektíve akár lehetséges is.²¹

De a bürokráciára konkrétan visszatérve, mik is azok a konkrét ideáltípusok, melyeket *Max Weber* meghatározott?

1. *A bürokrácia hatékonysága.* Olyan személyekből áll, akik teljes munkaidejüket a szűken vett speciális szakterülethez kötik. Olyan képzettséggel rendelkeznek, amely a laikusokkal szemben kétségtelenül technikai fölényben van az adminisztráció tekintetében. A bürokraták adják a hátteret és a *know-how*-t a modern világ információinak kezeléséhez. Ők adják általánosságban az alapját a centralizált és széles körű szervezetrendszernek, melyek kontrollálják a gazdaságot, pénzügyeket, etc.
2. *A bürokrácia kiszámíthatósága.* Az eljárás kategorikusan kimunkált szabályok és elvek és hierarchikus státusz alapján működő autoriter rendszer szerint folyik; ahol a magasabb pozícióban lévő vezetők elvárják, hogy normákat mindenképpen végre is hajtsák; vagyis szigorú ellenőrzési rendszernek kell megvalósulnia.
3. *A bürokrácia személytelen jellegűsége.* A modern szervezetekben való ügyintézésnek objektívnek kell lennie, ehhez szükséges, hogy az szociológiai értelemben vett elsődleges csoportoktól befolyásmentes legyen, elkerülje mindenféle érzelmi probléma, szeszély és maradjon elfogulatlan. (Leginkább egy bíró személytelenségéhez kell hasonlítani, annak érdekében, hogy korrekt döntés születhessen.)
4. *A bürokrácia ügyintézése a hatékonyság érdekében gyors.* A szabályok egymásútól lehetővé teszi, hogy egy adminisztrátor azonos elvek alapján ügyek sokaságának eljárásait folytassa le. Ha minden ügyet egyesével, a maguk különösségével kezelnénk, lehetetlenné válna ez a hatékonyság. Ennek egyik további feltétele a kompetenciák specializálása, ami lényegét tekintve egy szisztematikus munkamegosztást jelent.
5. *A bürokrácia írásosságának kérdése.* A működést írásos szabályok rögzítik, és minél magasabb szintű pozícióról van szó, a normák annál nagyobb változatosságú esetekre terjednek ki, és értelmezésük is annál nagyobb rugalmasságot követel meg; ezzel párhuzamosan a hierarchián belül az utasításokat és a felügyeletet az egyel magasabb szintű „részleg” végzi.

VAIHINGER: *Die Philosophie des Als-Ob. System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menschheit auf Grund eines idealistischen Positivismus; mit einem Anhang über Kant und Nietzsche.* Reuther & Reichard. Berlin, 1911. https://www.amazon.de/Die-Philosophie-Als-theoretischen-idealistischen/dp/1505422388/ref=pd_rhf_dp_s_pd_session_scf_0_2?_encoding=UTF8&pd_rd_i=1505422388&pd_rd_r=9PA3VT8GZZ3CKZDYC6ZC&pd_rd_w=VfueX&pd_rd_wg=K1oHx&pf_rd_i=desktop-rhf&pf_rd_m=A3JWKAKR8XB7XF&pf_rd_p=1670632647&pf_rd_r=9PA3VT8GZZ3CKZDYC6ZC&pf_rd_s=desktop-rhf&pf_rd_t=40701&pvc=1&refRID=9PA3VT8GZZ3CKZDYC6ZC#reader_1505422388

²⁰ Bár ezzel kapcsolatban *Engels* kiváló módon rámutatott, hogy egy *Weber* valóságának és fogalmának azonossága egy hibás feltételezés, mivel „egy dolog fogalma és valósága úgy futnak egymás mellett, mint két asszimptonikus vonal, egymáshoz közeledve és sohasem találkozva. Lásd: PESCHKA VILMOS: *Max Weber jogszociológiaija.* Akadémiai Kiadó. Budapest. 1975. 78–79. pp. S ez tényleg kimutatta az idea kérdését, nem empirikus, de egyfajta mutató lehet.

²¹ Max Weber i. m. 119. p.

6. *A bürokrácia invulneribilitása.* Ahhoz, hogy a szervezet érinthetetlen legyen további feltételek szükségesek: a szervezeti és az azon kívüli élet hermetikusan elkülönül, ezt többek között biztosítja a szabályban rögzített – hivatali időtől, és érdemtől függő – bérezés és rögzített karriervonal, illetve a tulajdonosi jogosítványok hiánya.²²

Összefoglalva – egyre inkább *Weber* ideájához hasonlatosan – napjaink adminisztratív döntéshozatala talán nevezhető fél-automata (*semi-automatic*) jellegűnek. (Hiszen nem teljesen mechanikus, ugyanakkor törekszik arra.) Mivel az alapszabályok lefektetettek, és azok alapján működnek, ezek gyakorlatilag „megkötik az ügyintézők kezeit”. S minél nagyobb egy bürokratikus szervezet, annál több a speciális munkafolyamatot végzők száma, akik egy-egy számukra jelentős kérdéssel foglalkoznak; s ebben egyre nagyobb tapasztalatot szereznek, vagyis egyre nagyobb tehetséggel bírnak. S mindennek eredményeképpen egyre gyorsabb és pontosabb ügyintései hatékonyságot érnek el.²³

2. *A bürokrácia weberi diszfunkciói*

Weber szerint a szervezetek működésének lényege az információ fölötti ellenőrzésen alapul; ezért nélkülözhetetlen eleme az írásbeliség és a rögzített szabályok, melyekkel nemcsak „emlékezetüket” tárolják, de újra és újra előhívhatják és az információkat kronológiai sorrendbe állítva olyan trendeket állapíthatnak meg, amire egyébként nem lenne lehetőség. Mindig hierarchikus rendszer és a hatalom a rendszer csúcán koncentráódik, és a szervezetek éppúgy szolgálhatják a demokráciát, minthogy összeütközésbe is kerülhetnek elveivel. Megfigyelte, hogy mint elsősorban végrehajtó szervezet (és egy vezető vagy esetleg választott testület irányítása alatt áll) szakismereten alapuló tevékenységet végez, és – még ha nem is formalizáltan – ennél fogva uralmi helyzetbe kerülhet.²⁴ Ugyanakkor hangsúlyozta is, hogy – noha a szakszerűség és az önkény(uralom) között a túlsúlyba kerülésért állandó konfliktus van, a társadalom egyre komplexebbé válásával a szakszerűség jelentősége fokozódik, és hatalmi esélyei növekednek. Ez azonban *Weber* szerint is további diszfunkciókat okozhat: mivel egy technikai jellegű szervezetről van szó, hasonlatos ahhoz a jelenséghez, mikor a gép – termelékenység, tehát mennyiség szempontjából fölényben van a nem gépi jellegű termeléshez képest,²⁵ ennek azonban az ember számára több negatív következménye is van:

²² Vö.: PETER M. BLAU: *The Dynamics of Bureaucracy*. University of Chicago Press. Chicago. 1963. 1–2. pp.; továbbá HARRY COHEN: *The Demons of Bureaucracy. Problems and Change in a Government Agency*. The Iowa State University Press. Iowa, U.S.A. 1965. 12–14. pp.

²³ JOSEPH BENSMAN and Bernard Rosenberg. i. m. 267–268. pp.

²⁴ Egyszerű monopóliumról van szó, hiszen nincs velük szemben versenyhelyzetben lévő másik szervezet. Lásd: KULCSÁR KÁLMÁN: *Michel Crozier és a szervezetszociológia*. In: Michel Crozier: *A bürokrácia jelensége*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1981. 7–25. 16. pp.

²⁵ MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1967. 273. p. Ez ráadásul akkor probléma, illetve okozhat meglepetéseket, ha az ügyintézőkre tényleg gépekként tekintünk és figyelmen kívül hagyjuk az egyének közötti különbségeket, az individuális jellemzőket, mint például érdekek, képességek, tudás, ambíció, érzelmi háttér, etc. Uo.

- A szabályokhoz való kényszerű – ha tetszik *l'art pour l'art* – ragaszkodás, aminek következménye egy olyan típusú „konzervativizmus”, ami mindenféle újítási törekvéssel szemben ellenáll.
- A döntésekért való egyéni felelősség eltűnése, aminek következtében vagy sok esetben helytelen döntés születik, hiszen az egyes hivatalnok számára nincs következménye, vagy rosszabb esetben egyáltalán nem születik érdemi döntés.
- Az érdemi döntéshez vezető út elemeinek szakvéleményekkel, utasításokkal, szabályokkal vagy kvázi szabályokkal való lefedése, melyek egyrészt a költségeket növelik meg, másrészt az ügyintézés idejét.
- Az említett írásbeliségből eredő sok esetben szükségtelen formaságok, amely több alkalommal is felülírják a tartalmi kérdéseket.
- Az ügyféllel való hatalmi pozícióból való tárgyalás, ami a hatóság és az ügyfél kapcsolatából még természetszerűek is tűnhet, azonban ennek túlzott mértéke már ettől a kapcsolatból nem feltétlenül következne.
- Minden nagyobb szervezet, hajlamos az egyre inkább kiteljesedő bürokráciára; továbbá a bürokratikus szervezetek terjeszkedésére való hajlandóság is evidensnek tekinthető, ami megjelenik az új feladatok „megtalálásában”, majd ahhoz új apparátusok felállításában. Ennek egyenes következménye, hogy az ügyfelek számára is új kötelezettségeket határoznak meg, illetve a költségek egyértelmű megnövekedése.

Az előbbiektől függetlenül azért a bürokratikus szervezet önmagában még nem feltétlenül pejoratív értelmű, s nem azonos a hétköznapi értelemben használt jelzővel, csupán a szervezés egyik módja alapján létrejött szervezet. (Az ideáltípus alapján is sajátos vonásai vannak: írásbeliség, szabályozottság, rögzített hatáskörök, szakképzettség, fizetés, pozíciók meghatározottsága, etc.) Persze *Weber* óta több olyan kutatás született, ami megállapította – amit *Weber* sem tagadott – hogy a valóságban az ideális változat soha nem érvényesült/érvényesül. Ennek persze több oka is van: 1. Egy szociálpszichológiai kérdés, hogy a hivatalnokgárda tagjai ugyan többnyire elfogadják az intézmény céljait, ugyanakkor saját – egymásétól különböző – céljaikat is szem előtt tartják, és maguk is igyekeznek a szervezet struktúráját és tevékenységét alakítani.²⁶ 2. Egy individuál-pszichológiai aspektus: a szakemberek szakképzettsége egyénektől függően változik, továbbá képességeik, tulajdonságaik is differensek, és saját életük folyamán is változnak; továbbá melyeket saját szervezeti és tágabb környezetük is befolyásolnak, melyek az idők folyamán szintén átalakulhatnak.²⁷ 3. Egy elsősorban szociológiai jellegű probléma; nevezetesen a bürokratikus szervezetek társadalmi oldala: a társadalmi környezet jelentős hatással van magára a szervezetre, ezáltal annak szerepére és hatékonyságára. Ha a társadalmi környezet adottságai egyáltalán nem vagy alig felelnek meg az ideáltípusnak, az igazgatási szervek aligha tudják célkitűzéseiket megvalósítani. Ennek eklatáns példája a megfelelő szakképzés hiánya; vagyis a személyi feltételek

²⁶ Sok esetben persze előfordulhat, hogy nem fogadják el a célokat vagy azonosulnak a negatív külső megítéléssel. erre bővebben lásd: ELIOT R. SMITH – DIANE M. MACKIE: *Szociálpszichológia*. Osiris Kiadó. Budapest, 2002. 321–371. pp.

²⁷ Uo. 377–476. pp.

hiányában meglehetősen nehéz megfelelően dönteni szakkérdésekben.²⁸ 4. Gazdasági jellegű gondok is felléphetnek: az igazgatás sem (de ez igaz bármilyen intézményre) megfelelő eszközök hiányában nem láthatják el feladataikat, miszerint egyszerűen az adott közegre vonatkozóan „hiánygazdálkodásról” beszélhetünk. Ez egyfelől jelentheti azt, hogy a kitűzött célok és a meglévő eszközök között oly mértékű a diszkrépancia, hogy ez önmagában kérdésessé teszi a feladat(ok) végrehajtását. Másfelől viszont bizonyos régiók tradicionális értékeik megőrzésére törekednek, ugyanakkor a külső gazdasági társadalmi környezet miatt már nem támaszkodhatnak a hagyományos gazdaságra és igazgatásra, ám a racionális bürokrácia sem lehet hatékony, hiszen a helybeli szervezetek és környezete között is hatalmas a távolság.²⁹

II. A bürokrácia jelenségének poszt-weberi, empirikus szociológiai vizsgálatok alapján levont következtetések

A fentiekkel kapcsolatban talán egyik legjelentősebb elemzés *Michel Crozier* a „Bürokrácia jelensége”, mint a bürokratikus szervezetek jogszociológiai szempontú „átvilágítása”. *Crozier* megállapítása szerint a *weberi* modell sokkal inkább a múltat idézi, mint a jelent vagy a jövőt; s valójában minél inkább hasonlít a szervezet a modellhez, annál kevésbé hatékonyabb. Ugyanis az emberek nem tudnak gépként funkcionálni, noha ugyan többnyire megpróbálják a „kooperáció játékát eljátszani”, de ez nagyon sok más tényezőtől függ: hatalmi kérdések, személyes konfliktusok, a társadalmi környezet problémái.³⁰ Vagyis könnyedén beszélhetnénk az idea és a gépezet illúziójának szerte-foszlásáról, illetve szociológiai szakkifejezéssel élve a manifeszt funkciók melletti diszfunkciók megjelenéséről (a szándékolt következmények és a nem akart következmények meglétéről). S így egyre inkább – így például *Philip Selznick* munkái nyomán – kezdtek kétségbe vonni az „ideáltípust”, annak tökéletességét, és empirikus adatok alapján kétségek merültek fel a gépiesség és a hatékonyság pozitív korrelációja között. Vagyis a probléma gyökere többek között *Robert King Merton* megfogalmazása alapján, illetve *Alvin Ward Gouldner* kritikája szerint is a személyiség szintjén található, miszerint egyetlen modern szervezet sem kerülheti el a rendszeres átalakulásokat, állan-

²⁸ Erre jó példa az akkori „fejlődő országok” egy részében bevezetett közigazgatás, mely általában oly távol állt a társadalmi környezettől, hogy az alkalmazkodás többnyire eleve kudarcra volt ítélve. Vö.: KULCSÁR KÁLMÁN: *A közigazgatás és az irányítás alkalmazkodása a különböző társadalmi és kulturális környezetekhez*. Állam és Igazgatás. 3. szám. 1978. 275–281. pp.

²⁹ Erre részletesebben lásd: FRED WARREN RIGGS: *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin Co. Boston, 1964.

³⁰ Lásd: MICHEL CROZIER i. m. Vagy például, ahogy *Peter Balu* interjúk során kimutatta: „egy hölgy csinos lába miatt a hivatalnok sokkal nagyobb figyelmet fordíthat az adott ügynek, mint azt annak fontossága valójában indokolna. Egy afro-amerikai pedig – egyszerűen rasszbeli hovatartozása miatt – ügyeinek intézésében alacsonyabb figyelemben részesül. S mindezek hiába tűnnek „unfairnek”, mégis ezek a mechanizmusok többnyire egyáltalán nem tudatosak. Hiszen további példaként említhető, hogy egy fiatal férfi hivatalnok, ha fiatal női ügyfele az átlagosnál kedvesebben viselkedik, a hivatalnokban fel sem merül, hogy ügyének gyorsabb és számára kedvezőbb intézését szeretné elérni.” *Peter Blau*. i. m. 83. p. Továbbá ennek általános vizsgálatára lásd: HARRY COHEN i. m. 167–218. pp. „Ha egy ember egy helyzetet valóságosak vél, azok következményei meg is valósulnak. Uo. 201. p.

dóan arra kényszerül, hogy alkalmazkodjék környezetéhez, továbbá személyzete – talán kevésbé szembeötlő – pszichés változásaihoz.³¹ Tehát ad1. Egy szervezet nem maradhat fenn, ha nem rugalmas és képtelen az alkalmazkodásra. Az előbbiek pedig látszólag két, de valójában egy, illetve egymással szorosan összefüggő kérdésre mutatnak rá: *a személyiség természetes változásaira, ám ezek a változások* (akár a szókratészi fordulat) *valójában társadalmi jellegűek, hiszen a társadalom változásai az egyén pszichés változásait is indukálják.*³² Ad2. Ennek azonban a szervezet részéről sokkal messzebb menő következményei vannak: ugyanis, ha minél részletesebb szabályok alapján – (részletekbe menően előírt viselkedésmódokkal) pont az ideális, gépszerű működés érdekében – koordinálják a személyzetet, annál kevésbé hajlamos az egész intézmény a változásra, és a változó viszonyokhoz való alkalmazkodás *a valóság elől való menekülést* idézi elő. Ad3. A következmény pedig egyfajta *circulus viciosus*, hiszen a szervezet minél nehezebben alkalmazkodik a társadalomhoz, és minél nehezebben változik, annál távolabb kerül a társadalomtól, így annál inkább menekül a valóság elől, és a kör kezdődik előlről.³³ Ad4. A személytelen előírások, ezzel párhuzamosan a centralizáció a tények ismeretének hiányához vagy annak korlátozott voltához vezet, és mind-mind a változások elkerüléséhez és egy konstans állapot fenntartásához vezetnek. (S nem melleleg a fenti tényezők miatt alakult ki az a laikus kultúrában meglévő szemlélet, miszerint a bürokratikus szervezet információk, hibák és korrekciók sorrendjének „káosza”; és a társadalom igényeinek megfelelően alkalmazkodásra képtelen, illetve jóval nagyobb a korrigálás érdekében az időeltolódás.) Ad5. Ebből a *mertoni* diszfunkcionális presszióból pedig egyenesen következik, hogy a folyamat – az előírás eltörlése helyett – annak megerősítéséhez, részletezéséhez vezet, ami még inkább béklyóba szorítja a szervezetet és annak dolgozóit.³⁴

Összefoglalva pedig *Alvin Gouldner* és *Robert King Merton* formuláját használva, külön ki kell emelni az említett ördögi kört: a bürokratikus szervezeti rendszer egy „*circulus vitiosus*on” alapszik, melynek lényege a célok eltolódása és a centralizáció-biztonság kérdése. A probléma nem az emberi természetből, hanem a szervezeti struktúrából ered. Ugyanis mivel a környezeti elidegenedés miatt nem alakítható ki az ügyfelekkel megfelelő kapcsolat, nincs megfelelő diskurzus a társadalommal, emiatt újabb szabályok kidolgozá-

³¹ Ehhez adalékokat lásd: JOSEPH BEN DAVID: *Scientific productivity and academic organization in 19th century Medicine*. 25. *American Sociological Review*. 828. p. 1960.

³² ROBERT KING MERTON: *Social Theory and Social Structure*. In: *Bureaucratic structure and personality*. I. The Free Press. Glencoe. New York, 1957. 209. p

³³ Uo. 140. p.

³⁴ A példa az Első Világháborúból ered: „*A rifleman who must cross three hundred yards of No Man's Land, slipping and straggling through countless shell holes made by his own side's artillery bombardment and desperately trying to get over or around barbed-wire barricades had no chance against the murderous fire of dug-in machine guns.*” (Egy lövész, akinek át háromszáz jardot kell a Senki Földjén átkúsznia, átverekednie magát olyan gödrök között, melyeket saját hadseregének bombázása általi gránátok okoztak, és kétségbeesetten próbálkozik túljutni a szögesdrótakadályokon és semmi esélye sincs a beásott géppuskafészek ellen.) A francia hadsereg (*groupe de combat*) pedig védekezett. JAMES Q. WILSON: *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books. A Division of Harper Collins Publishers. 1989. United States of America. 14. p. Az eredménynek semmi értelme nem volt; de ennek talán legszörnyűbb változata *Paschendale* faluja mellett történt: az angol hadsereg nem volt hajlandó lemondani egy stratégiai szempontból jelentéktelen domb elfoglalásáról, ahol így több mint 300.000 katona vesztette életét. Csupán ezek a példák is megmutatják, hogy a bürokratikus szervezetek, mint a hadsereg, az iskola vagy a börtön milyen – a laikus gondolkodással ellentétes – eredményeket képes produkálni. Uo. 3–28. pp.

sára kerül sor, s ennek egyik fő oka, hogy az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatot tartók a diszfunkciókat nem az önállóságuk növelésére, hanem saját biztonságuk megőrzésére használják; vagyis így egyre nagyobb merevséget indukáló normarendszert presszionálnak, ez pedig egyértelműen növeli a centralizációt. *A kör pedig így bezárult.*

A fenti kérdéseket persze megpróbálták tipizálni, ilyennek tekinthetők *Leslie L. Ross* és *Norolau P. Ross* munkái; ugyanis a sokféle probléma feltárása talán deduktív módon mégis egy rendszerűséget mutathat.³⁵ Az elsősorban környezeti kérdések és a szervezet közti diszkrepancia vizsgálata lapján, illetve a világjellegű politikai események fényében vizsgálták a Közel-Kelet bürokráciáját és közigazgatását. Megállapításuk szerint trendszerű, hogy minden igazgatási szervezet hatékonyan állhat ellen mind a politikai mind a társadalmi változásoknak, mégpedig a struktúra változása nélkül, még akkor is, ha a változtatás szándéka a hatalmi centrumból érkezik.³⁶ Ennek példáján ki is következtethető és az utóbbi kutatások be is bizonyították, hogy *a technikai innovációhoz, a gazdasági változásokhoz, illetve a politikai viszonyokhoz* való alkalmazkodás is problematikus lehet (a volt harmadik világbeli országok esete ezt jól mutatja).

Am amit például *Michel Crozier* leginkább hangsúlyozott – bár sokat kritizáltak – az a kulturális viszonyok fontossága a szervezeti kérdések alakulásában; ugyan sok feltevés volt a tanulmányban, későbbi empirikus kutatások sok tekintetben igazolták eme spekulációkat. E kérdésben nemcsak arra világít rá, hogy a szervezet és annak működése ellentétes az adott társadalom hagyományaival, hanem arra is, hogy a racionális működés irracionálissá válik, mert a társadalom alkalmatlan az ideális szervezeti racionalitáshoz. Egyszerűen azért, mert a társadalom nem tudja produkálni a szakképzett hivatalnoki gárdát, sem a tárgyi feltételeket, illetve számukra az adott feladatok tűnnek kulturális értelemben is irreálisnak, számukra (mind a környezet, mind a szervezetben dolgozók részéről) irracionális az intézmény és annak tevékenysége.³⁷ Ugyanakkor létezik egy másik oldalról megközelíthető diszkrepancia, amit inkább kölcsönhatásként írhatnánk le: a szervezetre ugyan hat annak társadalmi környezete, de fordítva is igaz, miszerint az intézmények is hatnak a külső körülményekre, így végső soron akár kölcsönösen is alakíthatják „egymás arcukat”; persze ehhez olyan történeti háttér szükséges, ami ezt lehetővé teszi.³⁸

³⁵ Általánosságban lásd: LESLIE L. ROSS AND NOROLAU P. ROSS: *Managers of Modernization. Organizations and Elites in Turkey.* Harvard University Press. Cambridge, MA. 1971.

³⁶ Ez mellesleg nem meglepő, hiszen – elég csak *Max Weber* példája lapján – Nagy Frigyes porosz király vagy II. Sándor orosz cár jobbjágyfelszabadítására gondolni, de közelebbi példa a Magyar Királyságban is bekövetkezett hasonló próbálkozások sorozata, mely valójában a társadalom nagyobb részének helyzetét nem változtatta meg. Vö.: KULCSÁR KÁLMÁN i. m. 21. p.; szociográfiai leírását pedig lásd TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *Magyar jogi népszokások.* Gondolat. 1981.

³⁷ Így mind a szervezet, mind annak társadalmi közege, mivel értelmetlennek látja az intézmény tevékenységét, alkalmas annak eltorzítására. Lásd: KULCSÁR KÁLMÁN i. m. 22. p.

³⁸ Erre egyik jó példa az indiai angol közigazgatást érintő vizsgálatok, melyek kimutatták, hogy ugyan nincs kongruencia a tényleges viselkedés és a szabályok között (ez még nem is meglepő) viszont az alacsonyabb szintű tisztviselők kevésbé veszik figyelembe azokat az ideákat, mint személytelenség, hierarchia. Ezzel párhuzamosan a felsőbb szinten dolgozó hivatalnokok pedig a racionális ügyintézési normákat veszik kevésbé figyelembe. Mindennek eredménye egy viszonylag „jobban kiépített” látens szabályrendszer, melynek működése e módon biztosított. S pont ellenkezőleg például az Egyesült Államokban végzett szervezett-szociológiai vizsgálatok szerint épp a demokratikus értékekkel szemben az autoriter elvek érvényesülnek a

III. Az igazgatás és bürokrácia: funkciók és diszfunkciók

1. Az igazgatás elméleti keretei

Ahhoz, hogy az igazgatás és az ezzel járó bürokrácia szociológiai vizsgálatával kapcsolatos kérdéseinek kereteit ki lehessen fejteni, szükséges önmagában az igazgatásnak a fogalmát körülírni.³⁹ Az igazgatást általában az államhoz, illetve annak létrejöttéhez kötik, ám ez ennél komplikáltabb kérdés, mivel a törzsi társadalmak is alkalmaztak egyfajta igazgatási rendszert, nem is beszélve az ezekkel egy időben létező „magas kultúrákról”. Az ősi társadalmak militokráciája is egyfajta igazgatást feltételezett, a keleti kultúrák – bár más szinten – de szintén az igazgatás sok tekintetben komplexebb formáját képviselték; de akármeről is tekintjük: mindkét társadalmi formáció a közösséget valamiképp egy kooperatív rendszerbe tagolta.⁴⁰ Persze az általános és hétköznapi tudás egyre inkább differenciálódott, és az elkülönült tevékenységek az együttműködések új formáját alakították ki; ennek egyik szegmense az igazgatás megjelenése és szakmaisága, másképpen professzionizálódása, melynek célja egy tevékenység céljának és annak megvalósításának összhangja. Természetesen ez elsősorban egy közös társadalmi cél megvalósításának érdekében történik/történhet, ugyanakkor a „cél” sok esetben differens. Ennek leginkább célravezető módja egyfajta demokratikus célvezérlés és munkavezérlés, mely természetesen nem nélkülözhet valamiféle igazgatást (legyen az demokratikus, vezérelvű, vagy libertáriánus). Mindehhez – bármelyik féle megvalósulási szituációt tekintjük – valamiféle koordinációra szükség van, illetve az a leginkább megfelelő. Összefoglalóan az igazgatás „az emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját”.⁴¹ Mindenekelőtt fontos a cél kitűzése, annak megvalósítása és a megvalósításhoz szükséges egyének közötti koordináció.

Mindemellett szükséges az igazgatás és a szervezés kérdését körülírni; melyet sok esetben szinonimaként használnak; ugyanakkor léteznek olyan tudományos álláspontok, melyek éles különbséget tesznek a két fogalom között. Így például a két fogalom azonos is lehet, bár a szervezetet nem lehetséges teljes mértékben azonosítani az igazgatással, vagyis az előbbi egy tágabb fogalmat jelent. De a szervezet alapvetően tágabb kategória, mivel az igazgatáson kívül szervezési viszonyokkal is foglalkoznak.⁴² Ugyanakkor fordított véleményt is találhatunk, miszerint az igazgatás a tágabb kategória, mivel a szervezés

hivatali dolgozók között. BOB L. WYNIA: *Federal bureaucrats' attitudes toward a democratic ideology*. 34. *Public Administration Review*. 1974. March-April. 156–162. pp.

³⁹ Szükségképpen nem a definíálás kifejezés szükséges, mivel az egy egyszeri, *dogmatikus* fogalomhoz vezet, ami nem lehet az egyetlen igazság, viszont érdemes egy megfelelő és alkalmazható körülírást adni.

⁴⁰ Gondoljunk csak a keleti magas kultúrák szimbólumának tekinthető, egyúttal napjainkig is az államot jelképező piramisokra, de a vándorló népek „harcosok csarnokaira”, melyek bár más módon, de az igazgatás valamiféle szimbólumai, és tényleges helyei is voltak.

⁴¹ FAZEKAS MARIANNA – FICZERE LAJOS: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris Kiadó. Budapest, 2002. 20. p.; az igazgatás fogalmára, céljára és azok társadalomtörténeti okaira részletesebben pedig lásd: BERÉNYI SÁNDOR – SZÁMEL LAJOS – MARTONYI JÁNOS – SZATMÁRI LAJOS: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Második változatlan kiadás. Tankönyvkiadó. Budapest, 1971. 9–11. pp. és 12–14. pp.

⁴² SZENTPÉTERI ISTVÁN: *Az igazgatástudomány szervezéseméleti alapjai*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1974. 216. p.

az előbbinek csupán egyik eleme, ugyanis az igazgatás elemei a következők: tervezés, szervezés, parancsolás, koordinálás, ellenőrzés; a szervezés csak a tárgyi és személyi feltételek biztosítása az igazgatás érdekében.⁴³ A fentiekkel ellentétes vélemény miszerint a két fogalom azonos, lényegében egybeeső.⁴⁴ Ha pedig tartalmi elemekből indulunk ki, akkor az igazgatás egy olyan speciális társadalmi tevékenység, ami megteremti meghatározott feladatok megvalósításának feltételeit és a szervezet kereti között biztosítja is ezeket.⁴⁵ Vagyis mindent összevetve a kettő tág értelemben szinonimának is tekinthető, ám szűkebb interpretációban a szervezés az igazgatáson belül helyezhető el, s így már a döntések végrehajtásának megszervezéséről beszélhetünk.

Egy másik problémakör az igazgatás alanyának és tárgyának kérdése: a probléma látszólag egyszerű, hiszen aki igazgat az tekinthető alanynak, akit igazgatnak az pedig a tárgynak. A fentiekre visszatekintve azonban kimondható, hogy az igazgatás alanya maga a szervezet (személyek közös célok érdekében történő együttműködése), míg az igazgatás tárgya szintén emberek csoportja. Egy érdekes kérdés – elsősorban szociálpszichológiai szempontból – mégis felvetődik; mi történik, ha *az igazgatás tárgya és alanya megegyezik*; ilyen például a háromféle munkaszervezési rendszer. 1. Nevezhetjük libertariánusnak, vagyis, amikor a közös cél elérését a közösség minden tagjának egyéni döntésére bízzák (itt nem is beszélhetünk igazgatásról, mégis létezik egy közös cél; mellesleg a legkevésbé hatékony). 2. Az autoriter rendszer, amely esetben egy vagy több vezető igazgatása és felügyelete alatt végzi a közösség tevékenységét (itt elválik az igazgatás alanya és tárgya, ám hatékonyság tekintetében ez megkérdőjelezhető, mivel a tevékenység végzői csak az ellenőrzés idejében végzik feladatukat).⁴⁶ 3. S ez végül pedig nevezhető egyfajta demokratikus szervezésnek, amikor a cél érdekében a tevékenységet végzők közösen felosztják a feladatokat, s ennek megfelelően végzik azt (ebben az esetben nem igazán lehet igazgatásról, sokkal inkább szervezésről kell beszélni; mellesleg ez a leginkább hatékony módszer).⁴⁷ Nem mellesleg az igazgatottak és az igazgatást végzők is – inkább kisebb közösségekben – egybeesethetnek (államiság előtti nemzeti társadalmak).

Napjainkra tipikusan az alany és tárgy elkülönül, noha az elkülönülés hosszabb idő alatt ment/megy végbe. A kezdetekben még egyazon szervezeten belül különül el az igazgatás, de egyazon szervezet keretei között még minden tag végzi az egész szerv tevékenységét. A következő lépésben már a szerveken belül is elkülönül az igazgatást

⁴³ Általánosságban is vö.: HENRI FAYOL: *General and Industrial Management*. Ford.: Constance Storrs. Pitman and Sons Ltd. London, 1949. Reprint: Martino Fine Books. 2013.

⁴⁴ SZÁMEL LAJOS: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1963. 76. p.

⁴⁵ KOVÁCS ISTVÁN: *Az államigazgatás meghatározása*. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője. I. kötet. 1. szám. In: *Közigazgatás-tudományi Antológia*. Első kötet. Unió Kiadó. Budapest, 1957. 67–93. 77. pp.

⁴⁶ SAMUEL ANDREW STOUFFNER: *Studies in Social Psychology in World War II.: The American Soldier*. Princeton University Press. Princeton. 1949.

⁴⁷ Erre példának lásd az úgynevezett japán modellű munkaszervezést: 1. Alulról felfelé irányuló döntéshozatal; 2. kisebb mértékű specializálódás; 3. munkahelyi biztonság; 4. csoportmunkára orientált termelés; 5. a munka és a magánélet összefonódása. Mindezek a tényezők együtt rendkívüli hatékonyságot biztosítanak, s ez a japán csoda alapja, s nem a munkafegyelem. ANTHONY GIDDENS: *Szociológia*. Második Kiadás. Osiris Kiadó. Budapest, 2008. 511–512. pp.

végzők és az igazgatottak, vagyis létrejön az igazgatást végzők „szervezetén belüli szervezete”.⁴⁸ Végül pedig kialakultak a kizárólag igazgatással foglalkozó önálló szervezetek, melyek részfunkciókra specializálódnak, és sok esetben „silószerűen” elkülönülnek egymástól. Vagyis más szavakkal: minél nagyobb fokú a társadalmi munkamegosztás és a strukturális elkülönülés, annál jellemzőbb az igazgatás nagysága és differenciálódása.⁴⁹ Általános specialitás az igazgatási alany tekintetében, hogy a differenciálódás horizontálisan is megtörtént: politikai pártok, állami szervek (hatalmi ágak elválasztása) és társadalmi szervek; munkaszervezés, melyen belül államigazgatási, magánigazgatási és társadalmi öngazgatási rendszerekről beszélhetünk; az igazgatás tárgya tekintetében pedig a társadalom szinte valamennyi része beletartozik.⁵⁰

Ami az igazgatás tartalmát illeti ebben az esetben is különféle véleményeket találhatunk, melyekben egy dolog közös, hogy mindegyik az igazgatás tárgyából indul ki. *Henri Fayol* álláspontja szerint az igazgatás tervezésből, szervezésből, parancsolásból, koordinálásból és ellenőrzésből áll. *Luther Gulick* és *Lyndall Urwick* szerint az igazgatás elemei a következők: tervezés, szervezés, személyzeti tevékenység, irányítás, koordinálás, tájékozódás, pénzügyi tevékenység. A két álláspont fő különbsége, hogy utóbbi a személyzeti és a pénzügyi oldalt az előbbivel ellentétben inkább hangsúlyozta.⁵¹

Mindenesetre az igazgatási ciklus általánosan elfogadottan a következő szakaszokból áll:

1. *A cél kitűzése*: ennek lényege a feladat meghatározása. Ez lehet egyszeri cél elérésére való törekvés, de lehet ismétlődő is, ekkor beszélhetünk az *igazgatási ciklus körforgásáról*.
2. *Az előkészítő szakasz*: a cél kitűzése után szükséges átgondolni a lehetséges megoldásokat, majd abból egyet kiválasztva döntést hozni a kivitelezés útjairól. Ehhez szükséges az információ gyűjtése és annak feldolgozása, bár ez már összefügg a tervezéssel.
3. *A tervezés szakasza*: a megoldási problémákat egybe kell vetni a rendelkezésre álló lehetőségekkel, ami az átgondolt kivitelezési alternatívák újragondolását is magába foglalja, továbbá a várható eredményeket is egybe kell vetni a célkitűzéssel.
4. *A döntés szakasza*: az alternatívák közül az előbbieket fényében az egyik kiválasztása és a követendő tevékenység meghatározása. Mindehhez szükséges az „igazgatás igazgatása” vagyis a vezetés, illetve sok esetben az igazgatási szervezetre kívülről ható „a vezetés igazgatásának” is tekinthető irányítás.

⁴⁸ Lásd a gyáripari igazgatást. Uo.

⁴⁹ Ez pedig már a strukturális funkcionalizmus esete, amire lásd POKOL BÉLA: *A jog szervezete*. Rejtjel kiadó. Budapest, 1991., továbbá NAGY ZSOLT: *Rendszerek a jogszociológiában*. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum Cuique*. Ünnepi Tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér alapítvány. Szeged, 2016. 393–412. pp., illetve NAGY ZSOLT: *Vajon a jogszociológia a szociológiai módszertan egyik szemléletes példája? – Emile Durkheim és a jogszociológia*. Jogelméleti Szemle. 2015/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/>

⁵⁰ Az igazgatás tárgyának és alanyának részletesebb kifejtésére lásd: BERÉNYI SÁNDOR – SZÁMEL LAJOS – MARTONYI JÁNOS – SZATMÁRI LAJOS i. m. 11–12. pp.

⁵¹ FAZEKAS MARIANNA – FICZERE LAJOS i. m. 23–24. pp.

5. *A kivitelezési szakasz*: a kivitelezés útjának tényleges megvalósítása, az ehhez szükséges tárgyi és személyi feltételek megteremtése, a feladatok specializálása és azok koordinációja; vagyis maga a végrehajtás. Ehhez kapcsolódik az ellenőrzés, mivel össze kell vetni a meghatározott cél és annak tényleges megvalósulása közötti diszkrepanciát, s amennyiben nem valósult meg a cél, szükséges a korrekció intézménye.⁵²

Az általános igazgathoz képest természetesen a közigazgatás némileg különbözik. A közigazgatás ideájának szempontjából két fő trend érvényesülése figyelhető meg: 1. a közigazgatási rendszer depolitizálása; 2. az igazgatás professzionalizálása. A kettő természetesen nem független egymástól: minél inkább szakszerűen működik a közigazgatás, annál valószínűbb a politikamentesség; hiszen a politikai lojalitás nem feltétlenül veszi figyelembe a szakismeretet, annak pedig a kontinuitás, az igazgatásban való részvétel állandósága a legfőbb garanciája. Ugyanakkor – és ez általában is megkülönbözteti az általában vett igazgatástól – a közigazgatás mindenképpen összefügg a politikai rendszerrel, sőt ez a korábbi időszakokban gyakorlatilag egybefonódott, nem is volt elválasztható egymástól.⁵³ Ez pedig a következőkben fejeződik ki: Ad1. A kormányprogramok sokféleképpen befolyásolhatják a mindenkori közigazgatást elsősorban annak végrehajtásában, ám az apparátus semleges pozíciójának garanciája így is elengedhetetlen. Ad2. Miután – a semleges pozíció ellenére is – a jogszabályok sok esetben politikai célokat fogalmazzak meg, az igazgatási jogalkalmazás bizonyos tekintetben politikai célokat realizál. Ad3. Továbbá a közigazgatás legfelsőbb szervei a kormány, illetve a minisztériumok, amelyeknek vezetői többnyire politikusok, s így a programok megvalósítása politikai eredményeikben valósulhat meg; vagyis bizonyos függőség – mint, hogy sok tekintetben – a közigazgatás legfőbb szerve a kormány – a végrehajtó hatalomtól való függőség általában jogi szempontból is meghatározott. Másképpen *jogalkotási tevékenységet* is végez. Ad4. Végül a finanszírozás kérdése *Luther Gulick* és *Lyndall Urwick* álláspontjának megfelelően szintén a politikai hatalom kérdése, s ez mindenképpen a befolyásolás egyik elemének tekinthető.⁵⁴

⁵² Uo. 24–26. pp.; továbbá Az igazgatás tárgyának és alanyának részletesebb kifejtésére lásd: BERÉNYI SÁNDOR – SZÁMEL LAJOS – MARTONYI JÁNOS – SZATMÁRI LAJOS i. m. 14–20. pp.

⁵³ Erre általánosságban lásd: POKOL BÉLA: *A jog elmélete*. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2001.

⁵⁴ Az igazgatási rendszer felfogása szerint a közigazgatás az egész társadalmat áthatja. Lásd: FAZEKAS MARIANNA – FICZERE LAJOS i. m. 35. p. Ez azonban szociológiai szempontból, több ok alapján is megkérdőjelezhető: 1. az előbbieken s említett önszerveződés magasabb foka szinte ki is zárhatja vagy feleslegessé teheti az állami igazgatást; 2. vagy például ha csupán a szubkultúrákat nézzük – a jog érvényesülése korlátozott, vagyis az igazgatás elve és gyakorlata közötti diszkrepancia akár áthidalhatatlanná is válhat. Ugyanakkor szintén a közigazgatás „terebélyesedése” mellett szól az is, hogy a közigazgatás kiemelkedően fontos szereppel bír a kormányzati politikában, ami a kormányprogramokban manifesztálódik. Vö.: NAGY ZSOLT: *Jog-szociológiai irányvonalak*. Pólai Elemér Alapítvány. Imperitus Betéti Társasága. Szeged, 2005. 80–90. pp. Továbbá egyre nagyobb szerepe van a jogbiztonság területén: az alanyi jogok, az állampolgári jogok, és a közbiztonság érvényesítésében. Általános trend a közigazgatás jogalkotási tevékenységének növekedése, ez elsősorban a rendeleti szintű (kormány- és miniszteri rendeletek, illetve a különböző utasítások) jogalkotásban testesül meg. Ezen túl egyre erősebben jelenik meg a közigazgatás a társadalom különböző szféráiban beavatkozó jelleggel. Elég csak a „régí jó jog” kérdésére és napjaink jogérvényességi és hatályossági problémáira gondolni; hiszen korábban a régi szokások határozták meg a társadalmi tevékenységek nagy részét, manapság pedig az egyre gyakoribbá váló – különböző szintű – szabályozások. Vö.: BÓNIS GYÖRGY: *Kö-*

A közigazgatás egy speciális igazgatási forma; végső soron egy olyan speciális igazgatás, ahol szintén a döntések – információgyűjtéssel egybekötött – előkészítése, és végrehajtása, a tevékenységek koordinációja és szervezése, ellenőrzése alapvető jellegű feladat. Azonban az általános igazgatási rendszerektől (s ez nem csak a nagyvállalatok igazgatására jellemzőtől) eltérő sajátosságai is vannak. Alapvető szerepe megegyezik az általánosságban értett igazgatással, ám a következő eltérő sajátosságai vannak:

1. Általában a legnagyobb szakigazgatási rendszer, mivel az államok hozzák létre; ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az utóbbi évtizedekben már léteznek akkora szervezetek, melyek igazgatási rendszere a nagyobb államok közigazgatási rendszerét is meghaladja. (Ilyenek például bizonyos transznacionális szervezetek, vállalatok.)⁵⁵
2. A közigazgatás lényegében – legalábbis napjainkban – behálózza a társadalmat, de legalábbis az adott állam legtöbb szegmensét.
3. A közigazgatás a szakigazgatási autonómia mellett is a politikai hatalommal összefügg, annak – országonként változóan – bizonyos mértékben alárendelt, s emiatt egy részben a politikai hatalom céljait valósítja meg.
4. Az előbbiekhöz kapcsolódva a közigazgatás ugyanakkor *relatív autonómiával* is rendelkezik, ami egyrészt a jogállamiság (*Rechtsstaat*) garanciája, továbbá a hatékonyság garanciája is, s mindennek az egyik legjellemzőbb mutatója a közigazgatási bíróság, ami ellenőrzi a megszületett *érdemi döntések* jogszerűségét.
5. A magánigazgatással ellentétben a közigazgatás közhatalmi jogosítványokkal bír, vagyis a jogszabályok keretei között „a társadalom hatalmi monopóliumát” látja el: így végez közszolgáltatásokat, igazgatási tevékenységet, gazdálkodik, etc.
6. Önmagában a jogi diszciplinaritás is meghatározó, hiszen a közigazgatási jog, mint tudományág önmagában megmutatja a szervezeti rendszer fontosságát és kiemelkedő jelentőségét.⁵⁶

2. Az igazgatásemeléttel kapcsolatos empirián alapuló megállapítások

A szervezetek, és az igazgatás elvi alapjai azért többek között bürokratikus diszfunkciókkal is áthatottak, mint ezek *James March* és *Herbert Simon* kutatásai alapján is kimutathatók. Elsősorban szociálpszichológiai szempontból nézve, az emberi (nem feltétlenül antropológiai jellegű, talán inkább közösségi, társadalmi eredetű) kapcsolatok, interakciók sokkal erősebben befolyásolják a „tökéletesen” működő igazgatási, bürokratikus rendszert. Ezt mellesleg tovább erősíti például a kisközösségi rendszer, amire elsősorban az önkormányzatiság is épül, mivel sokkal erősebbek lehetnek az érzelmi kapcsolatok, mint a hivatali személytelenség, ami egyszerűen szabályokkal áthidalhatatlan.

zépki jogunk elemei. Római jog. Kánonjog. Szokásjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972. 281–282. pp.

⁵⁵ Főleg a policentrikus, de elsősorban a geocentrikus vállalatok, amik többek között az adott állami igazgatása is összefonódnak. Lásd erre: ANTHONY GIDDENS: *Szociológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 510–513. pp.

⁵⁶ BERÉNYI SÁNDOR – SZÁMEL LAJOS – MARTONYI JÁNOS – SZATMÁRI LAJOS i. m. 26–38. pp.

S ha elfogadjuk, hogy az emberi kapcsolatok érzelmektől és interakcióktól függenek, akkor ebből az is következik, hogy az individuumokkal szemben támasztott idealisztikus (személytelen, hierarchikus, szakértelem, etc.) követelmények tarthatatlanok. Továbbá kimutatták, hogy a leghatékonyabb vezető a leginkább „engedékeny”, aki szorgalmazza a részvételt, és így ösztönzi beosztottjait, hogy vegyenek részt a döntéshozatalban.⁵⁷ (Egyébként magyarázatképpen megjegyzendő, hogy így kisebb pszichés preszsió hárul a beosztottakra, ezáltal könnyebben hoznak döntést, mert kevésbé félnek a felelősségre vonástól, és valójában több racionális és érdemi döntést is hoznak.) Nem mellesleg ezzel részben ellentétben Merton például egyáltalán nem szakított az ideákkal, csupán annak másodlagos következményeit értelmezte diszfunkcióként: a célok helyett a „fegyelem” lesz elsődleges, ami olyan kasztszerű jelenséget von maga után, ami már a hivatalnok és az ügyfél közötti *elidegenedést* egyértelműen indukálja. A merev tevékenység és az emiatt kialakult környezethez való alkalmazkodás nehézségei az ügyfelekkel egyre gyakoribb konfliktusokhoz vezetnek, emiatt egyre több részletszabályozásra és ellenőrzésre lesz szükség és „ördögi körként” egyre kevésbé tudják való célként kitűzött feladataikat ellátni. (Vagyis ellátják feladataikat, csupán annak társadalmi hasznossága egyre inkább csökken és – ahogy Weber is megjegyezte – az intézmény egyre inkább növekszik.) Tehát az eredeti modell tartalmaz eredménytelen aspektusokat, de nem kétségbevonható! S ezt mások is alátámasztották, ám részben kissé távolabb is kerültek nemcsak az ideától, hanem Mertontól is: *Selznick, Blau, Gouldner*, etc. Az említett szerzők már elsősorban empirikus kutatások alapján nemcsak, hogy igazolták Merton hipotéziseit, de sokkal világosabban kirajzolódik az igazgatási bürokrácia jelensége.

Az ideáltípussal és a valóság közötti diszkrpanciáról több szociológiai, illetve jog-szociológiai vizsgálat is készült. Egyik ilyennek tekinthető *Peter Blau* vizsgálata a formális és informális kapcsolatok tekintetében. *Weber* nagy fontosságot tulajdonított a szabályok rögzítette formális kapcsolatoknak, de *Blau* kimutatta, hogy míg kétséges esetekben – szabály szerint – a közvetlen feletteshez kellene fordulni, az ott dolgozók ezt a legritkább esetben teszik meg. Inkább preferálják a horizontális kapcsolatokat és tanácsokat, mivel a feletteshez való fordulás az inkompetencia jelét hozhatná magával, ami előléptetési esélyeiket csökkentené. Ez csökkentette az egyedül végzett munkával járó „szorongást”, továbbá növelte a csoporton beüli szolidaritást, és a felelősségvállalási hajlandóságot is; végső soron növelte a működés hatékonyságát. Ráadásul észrevette, hogy minél magasabb pozícióban vannak a dolgozók, annál inkább nő az informális kapcsolatok erőssége, míg végül eljuthatunk a formalitás helyett arra a szintre, hogy egy-egy szervezetet – a lefektetett szabálytól eltérően – ténylegesen néhány személy informális úton történő egyeztetéssel irányít.⁵⁸

Így *Philip Selznick* elsősorban a szakértelem kérdésével foglalkozott (*Tennessee Valley Authority*) és a szakértelem és a specializáció kettősségének fényében annak disz-

⁵⁷ JAMES C. MARCH – HERBERT SIMON: *Organizations*. Wiley. New York, 1958.

⁵⁸ Ezt *Chester Bernard* „informális szerveződéseknek” hívta, és úgy fogalmazta meg, hogy ezek a szerveződések és az ezeken belüli cselekvések segítik a formális rendszer humanizálását, illetve ezek a kommunikációs mechanizmusok kohéziót teremtenek, és megőrzik az individuumok integritását. Lásd: CHESTER IRVIN BERNARD: *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge, 1938. 114–123. pp. „Mindez pedig nem csupán egyéni sajátosságokkal bíró deviancia, hanem konzisztens jegyeket mutató újfajta organizáció.” PETER BLAU: *The Dynamics of Bureaucracy* i. m. 2–3. pp.

funkcionális kérdéseit tárta fel. Az igazgatásban a szakemberek feladatait a szervezet lényegileg „feldarabolja”, sok esetben áthidalhatatlan tevékenységbeli és érzelmi szintű szakadékokat hoz létre közöttük annak érdekében, hogy semlegessé és függetlenné váljanak. Ennek azonban az a „mellékhatása”, hogy az azonos speciális feladatot ellátók egyfajta kasztszerű csoportot alkotnak és szerepeikkel járó érdekek miatt szövetséget hoznak létre; a fellépő problémát a szervezet pedig a specializáció megerősítésével próbálja leküzdeni. Persze a szervezet ezt a túlzott specializációt, ami már a működés hatékonyságát zavarja, megpróbálja megakadályozni, amit ellenőrzéssel lát kivitelezhetőnek; egyrészt az úgynevezett kooptálás mechanizmusával, ami az érdekcsoportok döntési hatalomban való részvételét jelenti, másrészt az ideológiai képzés, ami a lojalitást biztosítására hivatott. Vagyis végső soron a centralizáció és a decentralizáció egyaránt problematikus a szervezet működésében: a részvétel és a hatalom kérdése ezáltal diszfunkcionális elemeket hordoz. Hiszen a *weberi* modellhez ragaszkodva: ha túlzottan specifikus a feladatrendszer, az egész vagy legalább annak nagyobb részét át nem látó résztvevők miatt teljesen fals eredményeket produkál az egész; a hatalomban való részvétel pedig sokkal inkább pozicionális gondokat okoz, mint megoldást, a „hűség” kérdése pedig ezen egyáltalán nem segít, legfeljebb a kritikát tudja elfojtani.⁵⁹

Alvin Gouldner ennél „messzebbre megy”, bár Ő is koncentrálna a szakértelemre, de ezzel szemben megkülönbözteti az úgynevezett büntető bürokráciát; s nála ez utóbbi a legfőbb kérdés. Ez utóbbi esetben három különböző kérdés került fókuszpontba: 1. Elvileg a személytelenség csökkenti az ellenőrzés feszültségeit, de egyre inkább fenn tartják a kontroll szükségességét és szigorát, sűrűségét, etc. A gyenge motiváció miatt így egyre nagyobb ellenőrzés mellett dolgoznak, ami viszont növeli a feszültségeket. 2. A csoportok közötti (fentebb jelzett) érdekkülönbséggel csökkentik a látens funkciókat, ami egyértelműen csökkenti a hatékonyságot és növeli a feszültséget. 3. A váltás problematikája: az alkalmazkodás épp a merevség miatt szinte lehetetlen, illetve csak a vezetés posztján lehetséges, aminek eredménye kétséges; így legfeljebb elvárják a *deus ex machina* gondolatát, vagyis egy külső mindent megváltoztató entitás megjelenését.

3. Az igazgatás és a környezet viszonya

Ezen túl bizonyos „ideális” elemek hiánya erős korrelációt mutat a szervezetek diszfunkcionális működésével; s erre elegendő csupán néhány fontos elem hiánya vagy csak formális jelenléte. Persze teljes körű felsorolás nem is adható, de néhány lényeges kérdést ki lehet emelni. 1. Ha például az állami szervezetekből hiányzik a szakértelem vagy csak nagyon hiányosan (esetleg látszólag) létezik, ezzel szoros korrelációban van a negatív értelemben vett bürokratikus jelenségek fokozódása. 2. Bizonyos társadalmakban például a rekrutációnál és a reputációnál is a tradíciók szerint a nepotizmus, modernebb hatás alapján pedig a politikai érdekek túlhangsúlyozása szintén kváziszakértelmet okozhat. (A következmények tekintetében elég csupán arra gondolni, hogy amennyiben egy hivatalnok rosszul értelmezi a normákat sok olyan feladatot róhat mind

⁵⁹ A szervezeti bürokratikus hatékonyság statisztikai adatokkal alátámasztott vizsgálatára lásd: HARRY COHEN i. m. 73–160. pp.

az ügyfélre mind a hivatalban dolgozókra, amelyek főlegesenek. Továbbá, ha valaki nem tudja értelmezni a szabályokat sok esetben nem tud érdemi döntést hozni, aminek következtében vagy felettes személyhez, szervhez fordul, ez pedig az eljárási idő és költségek növekedésével jár vagy ha egyáltalán nem születik döntés, azt – akár mondjuk bírósági úton – felülbírálni sem lehet.)⁶⁰ 3. S még egy példa: egy objektív kérdésként definiálható kérdés, amit a tradíció hatalmának nevezhetünk. Mivel a szervezet dolgozói is a társadalom tagjai, a hagyományos kultúra mindenképpen érvényesül, s egyáltalán nem racionális, ám szociológiai szempontból non-funkcionális, vagy diszfunkcionális ügyintézési rutinban fejeződhet ki. 4. Az az (akár rossz értelemben is vett) rendkívül formális bürokratikus rutin, ami távolról sem racionális, azonban állandó, s szinte változtathatatlan; ennek pedig – szociológiai szempontból – két fő oka van. Egyfelől az „ösi forma” látszatát kelti, vagyis más szavakkal az adott intézményben az adott tevékenység menete „régén is így volt, ma is így van, a jövőben sem fog változni”; másfelől saját tagjait az intézmények a praxisban képzik tovább, tehát szocializálják az „újonnan érkezetteket”, így mivel a szervezet minden egyes tagja nem is tapasztalhat más jellegű ügyintézt, csak a meglévő formulákra támaszkodhatnak;⁶¹ így a változtatás fel sem merülhet.

Tehát végső soron kimondható, hogy *bürokratikus igazgatási rendszernek* nevezhetünk minden olyan rendszert, ahol a hibák, az információk és a korrekciók sorrendje rosszul működik, aminek következtében nem módosítják a tevékenységet, azok sorrendjét vagy módját; más szavakkal a szervezet nem képes az általa elkövetett hibákhoz képest önmagát korrigálni. Persze a centralizáció és a személytelenség az igazgatás integráns részévé vált, mégpedig oly módon, hogy nem a normákat, előírásokat, utasításokat törlik el, hanem azokat még inkább ellenőrzik, megszilárdítják, kiterjesztik, s ezzel növelik merevségét.⁶² S mivel a változásokra vonatkozó döntéseket, melyek a mégis fölismerett korrekciót szolgálják, a hierarchia olyan szintjén hozzák meg, ahol az alsóbb szintekkel kapcsolatban kommunikációs blokádnak áll fenn, ezért információ hiányában nem tudnak folyamatos reformpolitikát folytatni. Ezért a rendszer már csak akkor képes változni, ha valóban súlyos – a szervezet túlélését veszélyeztető – diszfunkcionális tüneteket mutat. A változás pedig a szervezet egészére (függetlenül a funkcionalitástól) ki fog terjedni, s ez az ára a személytelenségnek, továbbá ez növeli a centralizációt; így a szervezeti ritmus a stabilitás hosszú és a válság és változás rövid periódusainak váltakozása.⁶³ De érdemes egy kissé elidőzni a személytelenségnél és a centralizációnál.

A *személytelenség* a személyek kiválasztását (rekrutáció) és az azt követő viselkedési módot jelenti: mindezek a pályázati elv és a senioritás elvén alapulnak. Valójában, ha szociológiai kérdésként nézzük, ezeknél a kiválasztási elveknél nem érvényesül sem az eredményesség, sem a teljesítőképesség, vagyis a jelöltek személye nem számít. Fő

⁶⁰ Mindez ráadásul összefügg a pozíciók megtöbbszörözésével, a felelősségtől való félelemmel, a döntésekben részt vevők számának növekedésével, és általában véve is költségnövekedéssel. Részletesebben lásd: KULCSÁR KÁLMÁN i. m. 18. p.

⁶¹ Mindezt elsősorban az iskolai szervezetekre vonatkoztatottan, de meta-szociológiai szempontból párhuzamos jelenségeként értékelhetően, részletesebben lásd: FERGE ZSUZSA: *Az iskolarendszer és az iskolai tudás társadalmi meghatározottsága*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1984.

⁶² MICHEL CROZIER i. m. 284–285. pp.

⁶³ A változás eseteiben pedig az előírásokat és a rutint – mintegy funkcionális ekvivalenciát alkotva – a személyes hatalom helyettesíti. Uo. 298. p.

okként pedig a viselkedési módok és eljárások pontos szabályozásokkal való körülírásával és azok betartásával magyarázhatóak, s mindezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy átlagosan (s ez még a közép- és felsővezetésre is igaz) húsz év alatt sem vagy csak kivételesen történik meg az egyik állásból a másikba való átkerülés.⁶⁴ S mivel semmit sem bíznak az egyéni kezdeményezésre ez ugyan biztonságot nyújt, azonban a hierarchiában felül lévőknek sincs hatalmuk a beosztottak felett, így funkciójuk csupán az ellenőrzésre szorítkozik. Ezzel együtt (legalábbis az ideális állapot szerint) a viszonyok elveszítik érzelmi jelentőségüket és az *elidegenedést* erősítik.

A *döntések centralizációja* összefügg az előbbiekkal, vagyis a döntéseket olyan szinten hozzák, hogy a döntéshozók védve legyenek azok pressziójától, akikre a döntéseket hozzák. Ebből következően egy nagyon fontos probléma állt elő: az előírások meghozatalának és megváltoztatásának, de ami ennél is fontosabb, a normák értelmezése és esetleges kiegészítése egyre inkább távol kerül attól a végrehajtási és döntési szinttől, ahol végső soron alkalmazzák azokat. Ennek az is folyamánya, hogy a környezethez való alkalmazkodás egyre nehezebbé válik, hiszen a döntéseket nem azon a szinten hozzák, ahol ismerik a szervezet és környezetének problémáit. Konkrétabban, azok, akik döntenek, nem ismerik közvetlenül az általuk eldöntendő kérdéseket, azok pedig, akik ismerik ezeket a problémákat nincs hatalmuk a döntések meghozatalára, a normák *értelmezésére és újraértelmezésére*, kikísérletezésére, ami növeli a merevséget és a norma szövegéhez való textuális ragaszkodást.⁶⁵

S ha már az értelmezés kérdésénél tartunk, még egy egyértelműen szociológiai, szervezetszociológiai tényező erősíti a fentieket; mégpedig az azonos bürokratikus vagy szervezetbeli rétegen belüli egyenlőség kérdése. A rétegen belüli esetleges személyi konfliktusokat inkább a rétegek közötti konfliktusok helyettesítik. A beosztotti réteg tagját mindenekelőtt a csoportérdek határozzák meg (hiszen egyéni érdek is, hogy saját csoportján belül konform maradjon) így egyéni innovációját, ami a közös érdeket (például változást) sért, a csoporton belül negatív szankcióval fogják „megtorolni”. Így végső soron – a szabályok részletessége mellett – a csoportintegritás és a kollegialitás válik a viselkedési szabályozás fő tényezőjévé. Így az egyes beosztottak, mint individuumok, alá vannak rendelve a kollektív normákat értelmező, azokat kiegészítő, és egyúttal determináló, fent említett szöveghűséghez, aminél a bonyolultabb esetek csak zavaró és diszfunkcionális tényezőkként szerepelhetnek. Ebből pedig egyértelműen következik a „szertartásosság”, hiszen annak betartása a hivatalnok számára egyfajta immunitást, és biztonságot, ugyanakkor „kényelmet” is biztosít: immunitást a többi szervezeti réteggel vagy szervekkel szemben, ezzel párhuzamosan biztonságot *mind belső, mind külső értelemben véve*, kényelmet pedig a munkavégzés (és az ügyfél) szempontjából. Ráadásul a szervezeti rétegek elkülönülése és szolidaritása az önellenőrzést (a réteghez tartozás elsődleges figyelembe vételével) erősíti, ellentétben, hogy az egész szervezet céljait tartanak szem előtt; ráadásul a szervezet más részlegeivel el is kell hitetniük, hogy különleges feladatuk van, ami persze egy „önmagáért való különleges és egyedülálló cél”. S ez a cél általános, mintegy univerzális, vagy ha még partikuláris, akkor is nélkülözhe-

⁶⁴ Az utóbbi ötven évben az egyik kategóriából a másikba való átkerülés nagyon ritkán fordult elő. Uo. 287. p.

⁶⁵ Ennek egyenes következménye, hogy amikor az ügyintézés egy új, eddig nem tapasztalt vagy nehezebb esettel találkozunk „megmerevedik a rendszer” és lényegében döntésképtelenné válik.

tetlen az általános célok elérése érdekében; s ezzel párhuzamosan a szertartásosság csak erősíti mind a csoporttagok, mind a csoportok közötti szolidaritást.⁶⁶

S még egy kérdés jelentős: a *párhuzamos hatalmi viszonyok*; vagyis a konfliktusok és a függőségi kapcsolatok egyaránt léteznek, lényegét tekintve együtt járnak. Akik a bizonytalansági tényezőket ellenőrzik, nagyobb hatalommal rendelkeznek azok felett, akiket a bizonytalanság érinthet, s minél nagyobb a ellenőrzők pozíciója, annál kisebb a bizonytalansági tényező. Viszont minél nagyobb az ellenőrzési hatalom, annál kisebb a bizonytalansági tényező (s minél inkább az ideális rendszerhez közelít a szervezet) a hierarchia annál világosabb, a párhuzamos hatalmak annál nagyobb jelentőségükévé válnak. Főleg a közigazgatásra tekintettel, más szavakkal: az alacsonyabb rangú tisztviselők fontos ügyek eldöntéseik kérdésében játszhatnak kulcsszerepet, mert a túlszabályozott szisztémában stratégiaileg kedvező helyet foglalnak el, holott mindez egy olyan környezetben történik, ahol az egyenlőség lenne az alapelv. (Elég csak bizonyos, egyébként egyforma besorolásban lévő pozícióra gondolni, ahol az eljárás tekintetében mégis egy-egy személy tevékenysége kulcsfontosságú, így nélküle az egész rendszer leállna, míg mások végső soron – ha szabály szerint nem is, de – gyakorlatilag nélkülözhetők lennének. Mindez szervezeti egységekre is igaz, ahol ugyanezek a kiváltságok létezhetnek, és a túlszabályozottság miatt olyan helyet foglal el az egység a rendszerben, hogy kiváltságokat tud magának kiharcolni és fenntartani.)

4. A bürokratikus irányítás kérdése az igazgatásban

Michel Crozier külön foglalkozik az irányítás problémájával, aminek – általa megállapíthatóan – alapja, hogy minden résztvevő kiszámítható szabályszerűséggel kalkulálhasson; ennek feltétele pedig a konformitás, amit két módon – általában kombinálva – szereznek meg: kényszerrel illetve pozitív szankcióval (jutalom, jóindulat, etc.). Ha történeti távlatokba tekintünk ezt a konformitást általában nyílt erőszak kényszere jelentette (elég csupán a XVIII-XIX. Századi hadseregekre gondolni, de ide tartoznak a különféle szerzetesrendek, mint a Jezsuiták vagy az írországi Magdaléna Nővérek) ezeknek pedig egyetlen célja volt, hogy az egyének egész életükre fenntartás nélküli engedelmességet biztosítsanak.⁶⁷ Manapság azonban már más módszerek kerültek előtérbe, amelyek az ember szabadságát látszólag tiszteletben tartják: először is a személyzet olyan neveltetési szocializáción esik át, amely által interiorizálja azokat a normákat, amelyek biztosítják a konformitást; másodsor pedig olyan oktatási rendszerbe kerül, ami elve a normakövetésre és alkalmazkodásra „kényszerít”. S nem melleleg a modern szervezetek a fentiek miatt jobban tolerálják a devianciát, közvetett irányítással is elérik céljukat, így az individuumra nehezedő presszió is csökken, ezért az egyén is kevesebb

⁶⁶ Ennek a szolidaritásnak általános jellemzőire és a modern társadalmak szervezeteikre vonatkozó párhuzamosságára általánosságban lásd: BRONISLAW MALINOVSKI i. m.

⁶⁷ Szervezetszociológiai szempontból manapság már alapvetőnek tekinthető, hogy a gazdasági tevékenységet is végző szerzetesrendek, és a nagyvállalatok vagy az első kereskedelmi szövetségek (például a *Hanza*) nagyon hasonló szemléletet hordoztak, mint mondjuk: „a távozás, felmondás egyenlő volt az árulással”. Vö.: SIGMUND DIAMOND: *From organization to society; Virginia in the seventeenth century*. 457. American Journal of Sociology. LXIII. 1957. 457–475. pp.

frusztrációval alkalmazkodik az adott szituációhoz. (Következésképpen kimondható, hogy a bürokrácia laikus negatív megítélése sokkal inkább a múltbeli szervezetek miatt születtek meg, semmint napjainkra vonatkozathatóak lennének, ám a társadalmi attitűd „merevbb” maradt, mint a tárgy, amire irányul!) Ugyanakkor a szervezeti merevség a fordított reakciónak is betudható, miszerint a beosztottak konformitásának egyik látens funkciója, hogy a vezetés kezét megkössék, hiszen így a változtatás sokkal nehezebbé vagy akár lehetetlenné is válhat. Ezáltal természetesen némileg biztosíthatják személyes autonómiájukat, ezzel párhuzamosan a két hatás, ti. a konformitás és a vezetés béklyója, együttesen okozza a szervezetek merevségét. Mindezzel párhuzamos, hogy a konformitás és a vezetés elismerése egy az előírásokat mindenekfelett tartó szertartásos eljárást eredményezett, ami mind a szervezet mind az ügyfelek részéről is elismerést vált ki, s mindez nem antropológiai kérdés, hanem a jövőbeni eljárási bizonytalanságban a „jóslat biztonságának” racionalitása.⁶⁸ (S így még sem *Webernek*, sem *Mertonnak* nem mondtunk ellent!)

Egyébként a történetiséget is figyelembe véve, a középkori-újkorai társadalom sokkal kevésbé változott, sokkal konstansabbnak volt mondható, mint napjainkban, így a szervezet merevsége kevésbé lehetett szembeűnő, ám a modernkori társadalmi rétegek változásai már „ellenséges” attitűdöt váltottak ki a társadalom egészéből. A szervezet szempontjából pedig a realitáshoz való alkalmazkodás így mindig konfliktusokkal volt terhes: konfliktusok a szervezet és a környezet, illetve a szervezeten belüli beosztottak és a vezetők között. A szélsőséges esetekben, így túlzott környezeti bizonytalanság, illetve túlzott környezeti változatlanóság egyaránt részletekbe menő szabályozáshoz, ezért túlzott szervezeti merevséghez, vagyis a *valóság előli meneküléshez* vezet.

IV. Egyén, igazgatás és bürokrácia

1. A „bürokratikus személyiség”⁶⁹

A társadalmi szemléletben, a hétköznapiakban a közigazgatási dolgozók, mint bürokratikus személyiségjegyekkel bíró egyének úgy jelennek meg, akiket a mindenek felett álló szertartásosság és a szabályokhoz való merev ragaszkodás és a hierarchikus viszonyok feltétlen tisztelete jellemez.⁷⁰ *Robert King Merton* megállapítása szerint az tény, hogy a bürokratákat a formális szabályok betartására szocializálják, ez pedig valójában

⁶⁸ Vö.: MICHEL CROZIER i. m. 282–283. pp.

⁶⁹ Hétköznapi értelemben a kifejezést – akár a józan ész által sem megragadható – a szabály szövegszerűségétől elhajlíthatatlan személyként határozzák meg. Szakmai értelemben – ha politikai szempontból nézzük – sok esetben különbözik a liberális felfogás, miszerint az bürokratikus személy egyszerűen menekül a felelősség elől és emiatt konform a szervezethez. A konzervatív szemlélet alapján pedig gyakorlatilag a „hatalom-építéshez” való konformitás egyik „bábfigurája”. *Robert King Merton* az előbbiektől függetlenül nem egy született személyiségjegyekkel rendelkező individuumokra gondolt, hanem sokkal inkább szervezet-szociológiai szempontokat vizsgálva, egy komplex szervezetrendszerben tevékenykedő, annak feladatait, és végső céljait szem előtt tartó személyekként határozta meg. ROBERT KING MERTON: *Social Theory and Social Structure*. In: *Bureaucrotic structure and personality*. i. m. 361. p.

⁷⁰ ROBERT KING MERTON: *Bureaucrotic structure and personality*. i. m. 206. p.

egy olyan bürokratikus „ritualizmushoz” vezet, hogy a szabályokat akkor is alkalmazzák, ha más megoldás jobb lenne mind az ügyfél, mind a szervezet számára:⁷¹ a célok helyett az eszközök primátusa érvényesül. A képzés és az oktatás deformációs hatással bír, amelynek – elsősorban a régi típusú szervezetekre vonatkozó – eredménye az ügyintézésre való alkalmatlanság.⁷²

Am szociológiai és pszichológiai szempontból már egy kissé más a helyzet, ugyanis ha a szertartásosságot a hatalomért folytatott belső „harcként”, a csoportok számára pedig mozgásszabadságként értelmezzük, akkor az egyén szempontjából a helyzetből adódó követelményekre és a kollégái pressziójára adott racionális válaszként is értelmezhetjük. Ugyanakkor emellett más viselkedési formák is találhatóak: visszavonulás és lázadás. A visszavonulás a rendszernél szinte nélkülözhetetlen; annak az individuumnak, aki előre tudja, hogy bármilyen jól is végzi munkáját, ezért jutalmat nem kaphat, természetes válasza lesz kötelességeinek elhanyagolása, másképpen: saját sorsát nem hozza összefüggésbe a szervezet sorsával. A konformitás csak felszínes marad, a döntéshozatalban legfeljebb formális szerepet kapnak, egyetlen lehetőség marad a külsődleges formák megtartása mellett a visszavonulás. A lázadó magatartás – nevével ellentétben – nem egy nyílt szembenállást jelent, hanem az ügyek iránti túlzott érdeklődést, és az azokba való permanens befolyás látszólagos érzékeltetését; aminek oka a befolyás látszólagos vagy tényleges megszerzése, illetve egy magasabb pozíció elérése.⁷³ Ettől függetlenül általánosságban elmondható, hogy a többséget, az alsóbb szinttől a felső vezetőkhöz egyaránt inkább a szertartásosság és a visszavonulás jellemzi, ezzel pedig leplezik saját tehetetlenségüket.

Ezzel párhuzamosan, ahogy erre *Merton* is rámutatott, a nováció nem feltétlenül hiányzik a hivatalnokok személyiségjegyei közül; épp ellenkezőleg, az újítás az a siker, amiért képesek erőfeszítéseket hozni. Hiszen ez talán az egyetlen esély az előmenetelre, ugyanakkor a munkában eltöltött évek számával az újítási hajlandóság csökken, hiszen minden valószínűség szerint, épp a tisztviselői viszony ideje miatt magasabb pozíciót töltenek be, így az előmenetel már kevésbé válik fontossá, vagy egyre elérhetetlenebbé, illetve egyenesen lehetetlenné válik.⁷⁴ Bár az is igaz, hogy ez a fajta szerep csak kevesek számára releváns, mivel a döntő változások, csak a felső vezetés körébe tartozó döntések következményei lehetnek, s a szervezet tagjaival a hierarchia alacsonyabb fokán lévők kevés eséllyel versenyezhetnek.⁷⁵

⁷¹ Uo. 140. p.

⁷² Uo. 198. p.

⁷³ MICHEL CROZIER i. m. 301–303. pp.

⁷⁴ Uo. 305. p.

⁷⁵ *A kérdést némileg szükséges cizellálni.* A közigazgatási (kormányzati) tevékenységek bizonyos esetekben sokkal inkább képesek a módosulásra, amennyiben alsóbb szinten történik az eljárás. Az interjúk szerint a felsőbb vezetők sok esetben ragaszkodhatnak a szabályokhoz és azok alkalmazásának középszintű ellenőrzéséhez. Fő oka lehet, hogy a kliensekhez való viszony sokkal hatékonyabb, mint a szabályokhoz való viszony, ami még a hivatalnokok rekrutációját is befolyásolja. Ehhez hozzájárul, hogy egy-egy új (jogi problémák szempontjából új) eljárás *nem feltétlenül megy a régi normákkal szemben* (vezet bürokratikus lázadáshoz) azonban mielőtt a komolyabb változások megtörténnének, ezt *egy adaptációs mechanizmus* előzi meg, és sokszor a felsőbb vezetés felismeri a variábilis faktorokat, és maguk kezdeményezik a változásokat. PETER BLAU i. m. 39–43. pp.

A fenti viszonyok némileg módosulnak a helyi viszonyok között, mint például kifejezetten az önkormányzatok esetében. Partikuláris helyzetekben, elsősorban a helyi önkormányzatoknál az említett innovációs funkcióknak sokkal nagyobb szerepe lehet, sőt egész szervezeten belüli és azon kívüli csoportoknak stratégiája és „életvitele” is ettől függhet. A helyi társadalom eleve azt várja például egy polgármestertől, vagy egy helyi államigazgatási vezetőtől, prefektustól (például Olaszországban a *prefettura* intézménye vagy az önkormányzatiság esetében a *podestà*) hogy éljen az innovációs funkciókkal. Ezekben az esetekben a lokális „előljárónak” jelentős mozgástere van, továbbá ez egyfajta kötelességként is aposztrofálható. A középszinten lévő tisztviselők pedig rendkívül norma- és precíz utasítás követők; ráadásul – az interjúk alapján – csupán a változást létrehozónak egyszerű és engedelmes híveiként állítják be magukat. Az alacsonyabb szinten lévő hivatalnokok pedig a lázadó magatartást tanúsítva a szertartáshoz fordulnak és minden nővumot – mivel ők állnak a legközelebb a külső környezethez és a szabályok közvetlen érvényesítése is az ő feladatuk – a *rend felborításának* tekintik, ezáltal fenntartják a *helyi társadalommal való konformitás látszatát* is; így időről-időre a szervezeten kívüli világ felé a lázadás látszatát keltik. Ezzel együtt úgy is érzik, hogy a helyi vezető változtatásával „lejárhatja” őket az ügyfelek, így a helyi közösség előtt. S párhuzamosan a merev szabálykövetés álcájával – épp az újítással való szembenállás miatt – kiváltságok megszerzésére törekednek. Szociológiai értelemben a szertartás egyfajta hatalommá válik: az újítást szabálytalanságként aposztrofálva saját szertartásosságukat rákényszerítik a vezetőségre is, vagy a „szabálytalanságért cserébe” egyéni vagy csoportokhoz köthető kiváltságokat szerezni. Végső soron ez a helyi igazgatásban egyértelműen a már említett centralizáció eredménye: az adaptáció és az innováció magasabb státuszú és presztízsű egyébként krónikus információhiánnyal rendelkező személyeknek van fenntartva. Az alacsony státuszú tisztviselők pedig képtelenek a változtatásra, ez szertartásosságot von maga után, ugyanakkor a lokális közösséggel való „egészséges” kapcsolat megőrzése céljából lázadást imitálnak, a szertartások jogosságát permanens módon kétségbe vonják, azt állítva, hogy ezeket csak a hivatali gépezet kényszeríti rájuk. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy amennyiben az alacsonyabb státuszú tisztviselő elér egyfajta középszintet, a lázadással felhagy és engedelmes teljes mértékben alárendelt magatartást tanúsít.⁷⁶ (Persze – az előbbiekhöz fűzött némi kritikával – ez összefügghet a hivatalban eltöltött hosszabb idő által okozott szocializációval is!) Folytatva a gondolatmenetet: a környezeti alkalmazkodás a vezető számára fenntartott mozgásszabadsággal a normákat a legszigorúbban szem előtt tartó kistisztviselőkkel és engedelmes középvezetőkkel történik. Alsóbb szinten a kezdeményezés tilos, középszinten pedig az apparátus szemlélete miatt elképzelhetetlen; ez egyfelől biztosítja az ügyféllel szembeni önkény kizárását, vagyis védelmet biztosít mind az ügyfél, de éppúgy a tisztviselő számára is. Ám ennek ára van, ugyanis a fentiekből fakadó diszfunkciók miatt a környezet nem találhatja meg a kapcsolatot a kistisztviselőkkel, a középszint a beosztottak merev hozzáállásától már ugyan eltávolodtak, de nem elég erősek a hatalomban való részvételhez, így a változtatási hatalom gyakorlatilag egy személy, a helyei vezető (például polgármester) kezében összpontosul, szinte minden tekintetben az ő döntése a mérvadó, így teljhatalommal rendelkezik. S ez a fő oka a

⁷⁶ MICHEL CROZIRE i. m. 306. p.

helyi igazgatási vezető személyének fontosságának és sok esetben akár politikai jelentőségének; továbbá nem érvényesülhetnek sem a szervezeten belül, sem az azon kívüliekkel történő interakciók során a közvetlen kapcsolatok, így a szervezeten belül és kívül is a „tisztelet és alávetettség légköre” veszi körül.⁷⁷ A visszavonuló magatartás, változások hiányában inkább előtérbe kerül, viszont a reformok a felső hatalom presztízsét megnövelik, továbbá alsóbb szintről komolyabb elkötelezettséget és erősebb ellenállási érzelmeket indukál; vagyis a helyi struktúra a hierarchikus rendszernek megfelelően, paradox módon, mégis egy funkcionalitásában ugyan megkérdőjelezhető, azonban mégis trendszerű stabilitást hoz létre.

2. Az individuum az igazgatási bürokratikus szervezetben

Ami egyébként szociológiai szempontból a valóság kitérésére, illetve a „merevségre” való hivatkozásként aposztrofálható azt valójában bürokratikus körülmények indukálják; ezek individuálisan többnyire racionális gondolkodáson lapulnak: a konformitás és a non-konformitás kettősségének és equilibriumának egységét valósítják meg. Lényegét tekintve a szervezet tagjai egy minimális konformitást tanúsítanak a szervezet többi tagjával így végső soron a szervezettel valamilyen szinten azonosulnak, ami az intézményen kívül distanciatereztető hatású, ezzel egy időben és negatív korrelációban a szervezeten kívülre szintén konformitást mutatnak, vagyis, ami a szervezeten belül már non-konformitás. Tehát *a bürokrácia jelensége alatt érthetjük azt is, hogy a szervezet dinamikájának fenntartására szolgáló társadalmi ellenőrzés és a rendszernek alávetett emberi csoport reakciói között fennálló egyensúlyt; ennek fő funkciója pedig – a kulturális normáktól és technikai lehetőségektől függően – az egyén társadalmi cselekvési bizonytalanságának redukálása.*⁷⁸ Vagyis a közigazgatás jogalkotói funkciója metasociológiai értelemben párhuzamos jelenség a törvényhozás hatalmi ágának normaalkotói funkciójával, miszerint a társadalom tagjai számára egyfajta igazolási alapot szolgáltat egyszeri vagy szokásszerű cselekvéseik számára; mintegy a tevékenységek hátterének gyors magyarázatul szolgál. A közigazgatás különféle szervei normaalkotási jogkörrel bírnak, továbbá a fentiek éppúgy igazak az egyes ügyek konkrét eldöntése esetén is: egyrészt maga az adott ügy eldöntése az ügyfél számára autoritási alappal szolgál, másrészt iránymutatás is a leendő ügyfelek, vagyis a társadalom számára.

A kérdés természetszerűen merül fel: ha a kollektív cselekvés és az ezzel járó konstans altruizmus kártékony hatásokkal jár az egyénre, ráadásul a szervezet hatékonyságát is csökkenti, miért nem hoznak létre az individuális képességeket kibontakoztató kooperatív rendszert? Másképpen: az emberek miért választják a konfliktusos és nem a kooperatív rendszert, milyen előnyök származnak számukra ebből?

A *lewini* iskola kiindulópontja szerint az egyének döntéshozatalban való részvételi vágy magától értetődő, mintegy antropológiai kritérium; bár elismerték, hogy a döntési részvétel vagy annak hiánya a szervezeti struktúrában, azok gyakorlatában keresendő. S megoldásként kínálható, egy engedékenyebb, kiterjesztő jogértelmezést inspiráló hie-

⁷⁷ Uo. 307. p.

⁷⁸ Uo. 309. p.

rarchikus rendszer, így már a diszfunkcióval kapcsolatos probléma „megoldva”.⁷⁹ Ám az újabb (poszt-weberi) kutatások szerint az igazgatási szervezetek tagjai nem feltétlenül szeretnék fokozottan részt venni a működésben és annak irányításában. Így például *Chris Argyris* kutatásai szerint az egyén és a szervezet között létrejövő „implicit pszichológiai szerződés” keretein belül – bármely szinten lévő – tisztviselő a nagyobb részvétellel járó változást kedvezőtlennek tart.⁸⁰ Vagy például *Arthur Tannenbaum* kimutatta, hogy a demokratikus szisztémában több a kényszer, mint a gyenge participációval rendelkező autoriter rendszerben; ebből pedig egyértelműen következik a beosztottak szervezeti kérdésekben való távolmaradása, semlegessége.⁸¹ Valójában a kutatásokat összevetve egy paradox helyzetet lehet leírni: az egyénnek ugyan érdeke lenne olyan döntéshozatali mechanizmus, amiben részt vehet, hiszen saját érdekei szerint befolyásolhatja azokat, ám ez egy kölcsönös ellenőrzési mechanizmust is indukálna. Sokkal könnyebb, s még inkább kevesebb erőfeszítésbe kerül a döntéshozatali mechanizmustól való távolmaradás. Az alapvető prózai ok pedig, hogy aki távol marad a szervezeti döntéshozataltól, az – az említett paradoxon szerint – sokkal könnyebben megőrzi függetlenségét, mint aki részt vesz benne; hiszen távol maradhat mindenféle pressziótól. Ha részt vesz a döntéshozatalban már csak az együttműködés miatt is kötve van feletteseihez, ugyanakkor velük egyenlő szintű státuszban lévő kollegáik törekvéseivel is ellentétbe kerülhet; vagyis a „kétfrontos háborút” nem vállalva, a visszavonulást választja.⁸² Mindenesetre kimondható, hogy a környezet és az intézmények, vagyis az általános *egyensúly* elsősorban a szervezet és az azon belül dolgozók közti alkudozáson és megegyezési képességeiken múlik. S a bevezetésben is említett negatívumok mellett – amennyiben számolunk a résztvevők igényeivel, értékeivel, a társadalmi cselekvés meghatározottságával és a társadalmi tényekkel – akkor már a résztvevők szempontjából nem feltétlenül az ellehetetlenülés zálogai.

Általában, a hétköznapi életben pedig szinte mindig negatív értelemben beszélnek az igazgatásról a bürokráciáról, és leginkább csak diszfunkcionális aspektusaikat emelik ki; ám ha reálisan számolunk a szervezetek tagjainak igényeivel és a társadalmi cselekvések minőségével és mennyiségével, kimutathatóak pozitív értelmű funkcionális aspektusok is. A szervezeten kívül a társadalmi cselekvést végső soron meggyorsítják, a döntések halmazán keresztül ismertté téve behatárolják (az egyén „morális gyengéit elvékonyítva”) a cselekvéseket szokásszerűvé teszik és ennek dermedtsége önmagában gyorsítja az interakciókat, tevékenységeket, etc. A szervezeten belül pedig az egyénnek a különféle stratégiák közül szabadon választhatnak: szabadon döntenek el, hogy hozzájárulnak vagy nem, és milyen mértékben a szervezet céljaihoz. (Részt lehet venni, vissza lehet vonulni, lázadó magatartást lehet tanúsítani, esetleg a szükséges minimumot nyújtani.) S ebben a relációban már valószínű, hogy nem tudják érvényesíteni egyéniségü-

⁷⁹ Vö.: RENSIS LIKERT: *New Patterns of Management*. McGraw Hill. New York, 1961.

⁸⁰ CHRIS ARGYRIS: *Understanding human behavior in organizations, one view point*. In.: Mason Haire (ed.): *Modern Organizations Theory*. John Wiley and Sons. New York, 1959. 122–156. pp. és 154–155. pp.

⁸¹ Vö.: ARNOLD TANNENBAUM – ROBERT L. KAHN: *Participation in Local Unions*. Row Peterson. Chicago, 1958.

⁸² Ez még a szervezetek legalacsonyabb fokán lévők esetében is így van, mivel a döntésekben való részvételt általában (az ázsiai országok kivételét jelentenek) csak akkor vállalják, ha bizonyos, konkrét ellenszolgáltatást kapnak. Ez akár számokkal is mérhető, miszerint az egyén erőfeszítései és az elvárható előny az egyén számára „profitábilis” legyen. Vö.: MICHEL CROZIER i. m. 311. p.

ket, kreativitásukat, elképzeléseiket, és nem is különböznek a szervezet többi tagjától; cserében viszont nem kell a kudarctól vagy a kollégák konkurenciájától tartani.⁸³ Persze némi „kényszerrészvétel” mindig megfigyelhető; ez szintén kényelmes mindenkinek, hiszen az egyén mégis valamilyen részvételt tanúsít a szervezet működésében, de a környezet felé könnyedén a kényszer szükségességét lehet kommunikálni. Az egyén továbbá úgy érezheti, hogy a szervezet – épp a döntéshozatalban való részvétele miatt is – *nem tudja nélkülözni munkáját*, viszont ellenszolgáltatást sem nyújt ezért a többletfeladatért; mozgásszabadsága és egyúttal elkötelezettsége is korlátozott. Másképpen és rövidebben: *a szervezeti individuumok viszonylagos önállóságukat úgy is meg tudják őrizni, hogy igazi felelősségvállalás terhelné őket (hiszen kötelező!) ezzel párhuzamosan a szervezet is visszavonulásra kényszerül, azért hogy ösztönözze a döntéshozatali részvételre, egyúttal az egyén erősíti helyzetét az intézményessé váló alkudozásban*. Ez persze a társadalmi változások és az intézmények kölcsönhatásban is értelmezhető, hiszen minél komplexebb egy társadalom, annál dinamikusabb, és ez a szervezetek dinamizmusát is befolyásolja, és viszont. Így az egyén a konfliktusokat rugalmasabban kezeli, mintegy szocializálódik hozzá, ezért annál kevésbé lesznek érzékenyek a bürokrácia merevsége miatt; így megvalósulhat a közös mű, az egyén helyzetének erősödése, mivel visszavonulása a szervezetet ösztönzi a részvételre, és egyúttal a szervezet centralizációja és szabályalkotási mechanizmusa is elfogadottságot nyer.

Az igazgatás és a bürokrácia társadalmi funkciója pedig egy kissé bonyolultabb, és az intézmények, illetve környezete és véső soron az egész társadalomban egy *szocialitás-individuum equilibriumának* megőrzőiként is aposztrofálhatók. Ugyanis minél komplexebb egy adott társadalom, az egyének annál kevésbé (a változások állandósága miatt) érzékenyek a változásokra, a konfliktusokból eredő problémákra, így kevésbé hajlamosak „nagyobb árat” fizetni a bürokrácia és az igazgatás merevségéért, vagyis az igazgatási szervezetek – akár globális viszonylatban is – rugalmasabbakká válhatnak. Emellett az olyan társadalmakban (mint például az európai kontinens általában) az igazgatás merevsége – paradox módon – az individuális jogok gyakorlását is könnyebbé teszi. Mivel a társadalmi változások szinte mindig „felülről”, az állam irányításával, következképpen a jog által, továbbá a normákat végrehajtó közigazgatás útján valósultak meg, ezért a társadalom tagjainak nagy része ellenáll mindenféle egyéni kezdeményezésnek, alulról szerveződő tevékenységnek; az igazgatási, közigazgatási rendszer központosított hatalmát, századok óta tartó stabilitását részesítik előnyben. S ezzel konformitásban, egy olyan „életstílust” próbálnak megőrizni, ami saját szempontjukból a lehető legnagyobb egyéni autonómiát, egyúttal önkényt biztosít, de a centralizáció pedig egyféle despotizmust is jelent: *ezek együttélése jelenti az igazgatás szociálpszichológiai alapját*.⁸⁴

⁸³ Uo. 303. p.

⁸⁴ Részletesebben, akár a hazai viszonylatokra is vetítve lásd: KULCSÁR KÁLMÁN: *Politikai és jogszociológia*. Kossuth. Budapest, 1987. Például a francia közigazgatási versenyrendszer olyannyira formálissá vált, hogy a gazdasági munkaviszonyokkal ellentétben éppolyan a társadalomtól való elidegenedést valósít meg, mint a teljesítményeket nélkülöző rendszerek; mindennek fő oka pedig az intézményesítés. Lásd: MICHEL CROZIER i. m. 315. p.

V. Összefoglalás

A bürokrácia és az igazgatási apparátus az egyénre nézve, mind, mint résztvevő, mind, mint ügyfél sok-sok hátránnyal jár; és ezt a hétköznapi „szólások” is megjelenítik; más-képpen rendszerszinten az „önkéntes világának” tekinthető. A rendszer tagjai számára nehéz elviselni, mégis egy védett pozícióban vannak, de ezért fizetni is kell: el kell szigetelődni a valóságtól. A biztonság ugyan fontos, de így nincs lehetőség saját egyéniségük kiteljesítésére, másokkal való összehasonlítására, esetleg összemérésére. S mivel nincs lehetőség másokkal (esetleg kollégáikkal) való valóság-hű szembenézésre, ezért egyfajta „szorongás”, elidegenedés, a saját viszonyaiknak az élet minden területére való kiterjesztésének víziója alakul ki, egy olyan általánosítás, amiről úgy tűnik, hogy „ez a világ rendje”, holott csupán saját létszférájukat vetítik ki a környezetükre. A védelem, ahogy *Talcott Parsons* mondta, a teljesítményt nélkülöző rendszer (*ascription-achievement*)⁸⁵ és amit a közszolgák a biztonságon nyernek, azt a realitáson veszítik el, ám mégis ez egyféle lineáris egyenlet; viszonylag komplikált rendszerben kell értelmezni az emberi viszonyokat, és azok hozzájárulását, ahhoz, hogy saját értékeiket is fenn tudják tartani. Lényegét tekintve a résztvevők meg tudnak szabadulni a „modern” ember státuszában lévő bizonytalan helyzetétől, csérben pedig saját helyzetének általánosságát vélik látni, így folyamatosan igazolva látják a társadalmi rendszert. Saját belső szisztémájuk kivetítése biztosítja annak morális alapját (hiszen mindenütt ilyen rendszerrel kell szembenézni; holott!) így kívülről egyre nehezebb nyomást gyakorolni a rendszerre. S mivel az igazgatás mind a szervezeten belül, mind kifelé normaalkotó hatalmat is gyakorol az autoritás látszólagos, és tényleges hatalmának birtokában a konformitás erejével tényleges, általánosságot és egyetemlegességet tud mutatni. Ez természetesen (a konnotációtól függetlenül) nem feltétlenül negatív, hiszen társadalmi szempontból a kooperációnak rendkívüli jelentősége van, s léteznek más társadalmak, amelyek más módon is (bürokratikus igazgatás nélkül is) tudnak együttműködni, koordinálni; még hozzá igen eredményesen, ugyanakkor saját civilizációnk effajta igazgatása szintén egy érdemi és nem csupán negatív hatásokkal járó szervezési eredmény.

A megfelelő döntésekhez és azok társadalmi próbájához és véghezviteléhez meglehetősen sok időre van szükség. Mivel – az az igazgatáselmélet és a közigazgatáselmélet is kifejti – egy meglehetősen kiterjedt társadalmi kérdéstről van szó, így attól sem lehet eltekinteni, hogy például az igazgatásnak a változtatások ellenére is töretlenül működni kell. Szem előtt kell tartani a szakszerűséget, hogy hatékony és koordinál ügyintézés alakulhasson ki. Szükséges az azonos vagy magasabb színvonalú ügyintézés, továbbá a szociológiai szempontú társadalmi szemlélet megváltoztatásáért egy ügyfél-központú igazgatás kialakítása; minél inkább „levetkőzi” a közigazgatás a bürokratikus ideának megfelelő jellegét, annál inkább fordulhatnak az ügyfelek bizalommal az államhoz.⁸⁶ Ugyanakkor rendkívül fontos megtartani a szakszerűséget és a pontos, precíz, határidőket megtartó ügyintézését, ugyanis ez, épp a bürokratikus ideának megfelelő, de mégis növeli a társadalmi attitűd pozitív alakulását. Ebből az is következik, hogy nem

⁸⁵ Uo. 315. p.

⁸⁶ A közigazgatás egyre jobban levetkőzi bürokratikus jellegét; OrientPress; 2013. április 8. C:\Users\admin\Documents\Pályázat\A közigazgatás egyre jobban levetkőzi bürokratikus jellegét eGov Hírlevél.mht.

az ideáltípusokkal van a probléma, hanem talán annak néhány elemével, illetve azok konkrét megvalósulásával. Épp ezért fontosak a szervezetszociológiai és jogszociológiai vizsgálatok, melyek megmutatják, hogy az ideáktól való eltérés realitása miképpen befolyásolja az elmélet és a gyakorlat közti diszkrpanciát, és annak megfelelően lehet azokat a bürokratikus igazgatásban – a kulturális környezetnek is megfelelően – korrigálni. A szociológiai vizsgálatok tükrében megteremtethető a változtatásokhoz szükséges a belső képzés, és az ott átadott tudás relevanciájának erősítése, a tárgyi feltételek biztosítása, a döntsek alaposágához szükséges feltételek biztosítása, és a szolgáltatási szemlélet erősítése.

ZSOLT NAGY

LEGAL SOCIOLOGICAL RESEARCH ON ADMINISTRATION AND BUREAUCRACY

(Summary)

In the beginning, this work reflects on the development of the legal administration systems for example in Europe, United Kingdom and in the United States, in other worlds compared the Continental and the Common law legal systems and variant administrative solutions in other societies. The essay elaborates on the causes of the current situations of the administration system, and the influence of bureaucracy on people and of course on profession as well. Especially the causes of so-called alienation within the bureaucratic system. This research focuses on the professional structure and how the technocracy leads on this above mentioned alienation and what is the connection between that and the ascription-achievement.

The work shows differences among different societies and different administrative systems. In contrast with other bureaucratic situation why in our system developed a close structure and why it could show to us a universal and current condition.

Being aware of the historical facts this work has made it possible the fully understand why the legal administration systems in these different legal cultures vary in method, knowledge, practical relevance, and practical expertise but it could be seen similarities as well. Through this research we could see the problems of this professional system but we could see as well that the administration systems must work and within this operation that we have to maintain how we could solve its problems. But before we could begin this above mentioned work first of all we must aware of the cultural facts that surround us.