

Sallai Balázs

A BÜROKRÁCIÁRÓL – ÚJRA

About Bureaucracy – Again

Sallai Balázs, egyetemi hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
sallaiabalazs1998@gmail.com

A bürokratikus struktúrákról és folyamatokról való szakmai diskurzus napjainkban sem tekinthető lezártnak. A bürokrácia jelensége meghatározza mindennapjainkat, s ahogyan Max Weber is írta: a társadalom annak bürokráciáján keresztül ismerhető meg. Ezért a társadalomtudományok egyik legfontosabb feladata e működés kutatása és feltárása. A szociológus Forgács D. Péter vizsgálódásai nyomán 2016-ban adta ki német nyelvű munkáját (magyar kiadás: 2019), amelyben a 21. századi tapasztalatokra (is) építve újraértelmezte azt a képet, amelyet addig Weber, Merton, Crozier stb. alakított ki. E tanulmány Forgács elméletét igyekszik reflexív módon megjeleníteni. Szó esik itt a magánszféra és közszféra munkavállalóinak különbségeiről, a politika és a közszolgálat viszonyáról, a korrupcióról, a közszolgálat reformképességéről, felelősségéről, valamint fontosabb jelenségeiről, illetve Forgács bürokratikus kultúrköréről is, vagyis egyes földrajzi területek eltérő bürokratikus kultúráinak jellemzéséről.

KULCSSZAVAK:

bürokrácia, bürokráciaelmélet, közszolgálat, politika, magánszféra és közszféra különbségei, igazgatási reform, igazgatás történeti kontextusa

Today the professional discourse on bureaucratic structures and processes is not closed. The phenomenon of bureaucracy is part of our lives. As Max Weber wrote, society can be known through its bureaucracy. Therefore, one of the most important task of the social sciences is to research and explore this function. The sociologist Péter D. Forgács after profound research published his German-language monography in 2016 (Hungarian translation: 2019), in which he reinterpreted the concept that Weber, Merton, Crozier, etc. had previously developed, based on the experiences of the 21st century. This paper aims to present the theories of Forgács. The topics of this paper are the differences between public and private sector employees, the relationship between politics and the civil service, corruption, the capacity for reform, the responsibility and phenomena of the civil service and Forgács' bureaucratic culture circles, i.e. the different bureaucratic cultures of different geographical areas are also discussed.

KEYWORDS:

bureaucracy, theory of bureaucracy, civil service, politics, differences of private and public sector, administrative reform, historical context of administration

1. BEVEZETÉS

Szinte drámai felütésként hat egy szöveget a bürokrácia kifejezéssel indítani. Ez ugyanis a legtöbb emberben automatikusan ellenszenvet, rossz érzéseket, s talán szorongást kelt, ami megfelel a bürokrácia hétköznapi, pejoratív képének.¹ Ennek ellenére ez mindig fontos téma, amelyről újra és újra érdemes elgondolkodni. Írásomban én is erre teszek kísérletet egy 21. századi bürokráciaelmélet kapcsán. Max Weber, Robert K. Merton, Niklas Luhmann, Michel Crozier, Herbert Simon, Michel Foucault és megannyi más, a bürokráciaelmélet terén kiemelkedő szerző után Forgács D. Péter, aki a szó klasszikus értelmében vett polihisztor megtestesítője,² 2016-ban adta ki *A kiszolgáltatott hivatalnok* című német nyelvű munkáját. Ennek átdolgozott verziója 2019-ben a Kossuth Kiadó gondozásában magyar nyelven is megjelent *A bürokrácia szociológiája* címmel. E kiadás fülszövege azt ígéri az olvasónak, hogy a mű „Max Weber-i kíméletlenséggel roppantja szét és tárja elénk az iszonyú karkai allegóriát, a bennünk élő bürokratát, amely Laokoón kígyójaként fojt meg mindannyiunkat”. Ha azonban valaki figyelmesen végigolvassa e kötetet, egyértelművé válik számára, hogy erről szó sincs. Forgács célja az, hogy a modern bürokráciára épülő folyamatok tendenciáit objektíven, mindenféle előítéllettől (amelyet a fülszöveg is tükröz) mentesen mutassa be.³ Együttal már az előszóban felhívja a figyelmet Weber sokszor elfeledett alaptételére, miszerint a bürokratikus rend ismeretén keresztül érthetjük meg a társadalmi folyamatokat, ezért ez a társadalomtudományok „mindent eldöntő, központi kérdése”.⁴ De nem csak a társadalomtudományoké, mivel minden államműködést, amely az emberek életére is kihat, az adott állam bürokratikus kultúrája determinál. Ennek a működésnek, illetve törvényszerűségeinek ismerete éppen ezért már jóval túlmutat a társadalomtudományok határain. Bárhogyan is vélekedjen valaki a hivatalnokokról, Forgács találóan a társadalom tengelyének nevezi őket.⁵ A múlt századtól kezdve egyre inkább helytálló ez a metafora, hiszen az állami feladatok számának emelkedésével vált nélkülözhetlenné az igazgatási feladatok szakszerű, gyors, precíz intézése. Ezzel egyenes arányban nőtt a hivatalnokok száma is. Épp ezért Forgács a hivatalnok fogalmának kiterjesztett értelmezését használja, amelyet a múlt századi elméletekhez képest bekövetkezett változások indokolnak.⁶ Hivatalnoknak és a bürokrácia körébe tartozónak tekint minden közszolgálati alkalmazottat „a személyszállítótól az atomfizikusig”.⁷ Az ellátandó feladatok oldaláról ezt három, egyre szélesedő körként határozza meg: 1. közszolgálat központi feladatai (államigazgatás, helyi igazgatás, katonai igazgatás), 2. tág értelemben vett közszolgálat

¹ Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? *Közjavak*, 3. (2017), 2. 3–7.

² Forgács D. Péter (1959–) a finnugor nyelv és irodalom, a zenetudomány és a szociológia doktora. E könyv első vázlatait az 1980-as években kezdte el írni. Forgács D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest, Kossuth, 2019. 243.

³ Forgács (2019): i. m. 17–18.

⁴ Forgács (2019): i. m. 14–15, 50.

⁵ Forgács (2019): i. m. 15.

⁶ Forgács (2019): i. m. 21–22, 29–30.

⁷ Forgács (2019): i. m. 15.

(jóléti intézmények, szociális feladatok) és 3. legtagabb értelemben vett közszolgálat (pénzgazdaság, állami termelés és szolgáltatások).⁸ A hivatalnok fogalmát, illetve annak elemeit részletezi a *Függelék* is, amely tartalmazza *Otto Hintze* és *Max Weber* gondolatait a témában.⁹ Ezek az összegzések, akárcsak az ezeket követő társadalomtudományi definíció,¹⁰ mély és informatív részei a könyvnek. Ellenben a jogi meghatározás igen elnagyolt és pontatlan.¹¹ Bár egy alapvetően szociológiai munkáról lévén szó, ezért kevésbé elvárható, hogy a szerző összehasonlító jogi fejtegetésekbe bocsátkozzon, ám az, hogy a hivatalnok fogalmát csupán néhány büntető kódex rendelkezéseiből magyarázza, egyoldalú. A mű egészét tekintve ez csupán apró szépséghiba, s nem von le a legnaprakészebb bürokráciamonográfia értékéből. A következőkben néhány részletet szeretnék – mozaikszerűen és reflexív módon – felvillantani, amelyek a kötet (s persze egyben napjaink adminisztrációjának is) legfontosabb kérdései.

2. MAGÁNGAZDASÁG – KÖZSZOLGÁLAT

Forgács munkája számtalan újszerű gondolatot tartalmaz, s ezek közül az egyik legjelentősebb a magángazdaságban dolgozók, illetve az ott végbemenő folyamatok és a közszolgálat közötti határ megvonása, ezek elhatárolása. Az elmúlt században, s némileg már azt megelőzően is több tudós igyekezett a bürokrácia és a gyár/üzem tevékenysége között párhuzamot vonni, kapcsolódási pontokat keresni. Ennek úttörője volt *Henri Fayol* és *Frederick W. Taylor*. Maga Weber is igyekezett e két fogalom egységesítésére (bürokratikus struktúra).¹² *Luther Gulick* és kortársa, *Magyary Zoltán* is egyértelműen a közigazgatás és a nagyüzem közötti összefüggésekre alapozta a *managerszemléletet*.¹³ Még *Merton* is közös pontokat említ.¹⁴ Sőt más társadalomtudósok is népszerűsítették ezt az eszményt (például *Joseph Schumpeter* vagy *Peter Drucker*) „aranylázhangulatot” keltve.¹⁵ Az idők során valóságos szakmai kánonná vált ez a szemlélet. Forgács ezzel szemben a két terület elhatárolására törekszik több szempontból is – sikerrel. Gondolatai egyértelműen a *New Public Management* tapasztalataiból indulnak ki, amely szemlélet bukásának okát abban látja, hogy abba „vulgárisan leegyszerűsített ökonómiai magyarázatokkal leheltek életet”.¹⁶ Hasonló elgondolás volt az állami felelősség redukálása és a vállalkozói önfelelősséggel

⁸ Forgács (2019): i. m. 23.

⁹ Forgács (2019): i. m. 254–257.

¹⁰ Forgács (2019): i. m. 257–260.

¹¹ Forgács (2019): i. m. 251–254.

¹² Szabó Miklós: A bürokrácia. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 99.

¹³ Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 293, 308.

¹⁴ Robert K. Merton: Bürokratikus struktúra és személyiség. In Robert K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980. 456.

¹⁵ Forgács (2019): i. m. 69.

¹⁶ Forgács (2019): i. m. 69.

való helyettesítése is.¹⁷ Ezen továbbmenve a New Public Management az állami szerep fokozatos leépítését célozta, ezzel persze gyengítve az államot.¹⁸ Ezeknek a törekvéseknek azonban legfőbb szlogenje mégiscsak az állami hatalom és onnipotencia csökkentése volt, s helyettük a piaci-vállalati megoldásokra való építkezés.¹⁹ A kötetben egy igen meggyőző parabolát olvashatunk, hogy ez az állítás miért nem vált valóra. Ebben a gyógyszer-tár előtt egy ember, aki gyógyszerre szorul, nem szabályosan parkol le. Ha ezt az állami szerv (rendőr) észleli, akkor méltányosságból valószínűleg nagy eséllyel eltekint a büntetéstől. Ám ha a parkolóőr veszi észre, biztos, hogy meg fogja büntetni. Ennek oka az, hogy a magáncég, amely a parkolóőrt alkalmazza, közvetlenül érdekelt a profitban, így a minél több büntetésben is. S ugyanígy érdekelt lesz abban is, hogy pozícióját megtarthassa, ezért az állam felé lojális lesz, ami könnyen eredményezheti azt, hogy propagandamédiummá vagy akarat-végrehajtóvá válik.²⁰ Ennek nyomán teszi Forgács azon állítását, hogy a kiszervezéssel (*outsourcing*) nem az állami erőszak-monopólium csökkenése fog megtörténni, hanem azt csupán újraosztják, s ezzel az alanyok rosszabbul is járhatnak, hiszen a példában „a büntetés lehetősége kötelességbe csap át”.²¹ A magángazdaság és a bürokrácia egyetlen közös pontja – állítja Forgács – az, hogy mindkettő a fennmaradásra törekszik. Ám míg az első célracionálisan (gazdaságosság) cselekszik, addig az utóbbi értékracionálisan (ideológiaiak mentén).²² Ez egy igen fontos tézis. Ezen keresztül érthetjük meg azt, hogy miért áll szöges ellentétben a magángazdaságban és a közszolgáltatásban dolgozók cselekvése: a gazdasági szféra esetén ezek költség-haszon elemzésre vezethetők vissza (ideértve az imázsépítést is), míg a közszolgáltatás tevékenysége egy éppen érvényesülő ideológia mentén racionális lesz még akkor is, ha az gazdaságtalan vagy épp nem hatékony.²³ Más szóval ez a köz- és a magánszektor értékkonfliktusa.²⁴ Végezetül pedig még egy különbség: a magánszektorban és a(z) állami bürokráciának nem ugyanazt kell megoldania, példának okáért a jog érvényre juttatása eleve szimbolikus érték, ezért nem szerencsés azok hasonlítása, ami ebből kifolyólag sokszor nélkülözi a relevanciát.²⁵ Mindezek persze nem teszik feleslegessé a magángazdaságtól átvett, működő módszereket (ideértve az NPM „maradványait” is),²⁶ csupán figyelmeztetnek a két említett térréum összemosásának veszélyeire. Ugyanígy vitán felül áll az is, hogy a közszolgáltatások szervezése nyomán a közigazgatásnak a szolgáltatásnyújtás hatékonysága érdekében szervezési logika és megoldási formák terén át kell

¹⁷ Forgács (2019): i. m. 70.

¹⁸ Barta Attila: Kormányzás és közigazgatás. In Árvai Zsuzsanna et al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 62.

¹⁹ Balázs István: A „service public” eszméje, avagy az eltűnt idők nyomában? In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 33–34.

²⁰ Forgács (2019): i. m. 24.

²¹ Forgács (2019): i. m. 24.

²² Forgács (2019): i. m. 30–31, 203, 231.

²³ Forgács (2019): i. m. 211.

²⁴ Zupkó Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég, 2002. 42.

²⁵ Forgács (2019): i. m. 211, 214.

²⁶ Barta (2020): i. m. 63–65.

vennie a magángazdaság néhány megoldását is,²⁷ ám önmagában a pusztá hatékonyság nem lehet fokmérő a szervezést illetően.²⁸

3. MUNKAVÁLLALÓK – KÖZSZOLGÁK

Forgács nem törekszik e kétféle jogviszony kimondottan jogi ismérveinek elkülönítésére olyan direkt módon, mint a magán- és a közsféra esetén, amit a szociológiai szemlélet persze nem is indokol. Ugyanakkor a műben több helyütt is találhatók idekapcsolódó gondolatok, amelyeket itt próbálok meg rendszerezni.

A *hivatalnoki lét jellemzői* című terjedelmesebb fejezet bevezetője máris leszámol azzal a közkeletű tévedéssel (amelynek persze régebben volt valóságalapja²⁹), miszerint a közszolgálat a biztonságot és a kiszámítható előremenetelt, egyben stabil életvitelt testesít meg. „A biztos munkahely imázsával szemben áll a kiszolgáltatottság tapasztalata, a függőség és az alternatívánélküliség.”³⁰ Kezdetben ugyanis az állam legfelsőbb vezetése akár gazdasági, akár hatalmi vagy más személyes érdekek mentén hivatalnokait a szükséges számban és mértékben alkalmazhatta és díjazhatta. Arra, hogy ez mennyire (gazdaság) történetfüggő jelenség, jó példa lehet az abszolutizmuskori bányahivatalnokok helyzete: az udvarnak finánciális érdeke fűződött e személyek munkavégzéséhez, s bár számos kötelezettségük és nem csekély felelősségük volt, fizetésük, egyéb juttatásaik, lakhatásuk támogatása, nyugdíjuk, özvegyeiknek és árváiknak nyújtott támogatásuk, jubilált fizetésük, kegydíjuk, s más hasonló juttatások sora biztosította a Habsburg udvar érdekeit a centralizált szervezet mellett.³¹ Mindeközben a Habsburg Birodalom alsóbb szintű adminisztrációjában dolgozók fizetése rendszertelen és kevés volt,³² hiszen az ő munkájukhoz nem fűződtek jelentősebb érdekek. A kapitalizmus működésbe lépésével indult meg a kontinentális közszolgálat felívelő története: az állam a megnövekedett gazdasági forgalomból igyekezett bevételeket szerezni, azt adóztatni, szabályozni, szankcionálni, amihez szüksége volt a nagyszámú hivatalnokra, akik így nélkülözhetetlenné váltak.³³ Ehhez igazodott bérezésük, egyéb juttatásaik és nyugdíjuk is, amelyeket oly mértékben állapítottak meg, hogy azokból fedezni lehessen az egyébként elvárt életstílust, például színház, társadalmi élet,

²⁷ Bordás Péter: Közzolgáltatások. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2021. [31].

²⁸ Lapsánszky András: *A közzolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai: A piaci közzolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 12–14.

²⁹ Merton (1980): i. m. 454.

³⁰ Forgács (2019): i. m. 73.

³¹ Gedeon Magdolna: A bányahivatalnokok jogi helyzete Magyarországon a 18. században. *Pro Futuro*, 10. (2020), 1. 69–88.

³² Waltraud Heindl: *Gehorsame Rebellen: Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848*. Wien, Böhlau, 1991. 156–157.

³³ Forgács (2019): i. m. 62; Temesi István: A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 42.

művelődés.³⁴ Napjainkra azonban ezek az exkluzív előnyök áttevődtek a (magán) munkavállalók oldalára, akárcsak a viszonylag magas bérezés.³⁵ Igaz, a fő különbség a munkadíjazása terén abban mutatható ki Forgács szerint, hogy a magánszféra teljesítményalapon, míg a közsféra főszabály szerint a teljesítménytől függetlenül bérezi a munkavégzést.³⁶ Ilyen nézőpontból talán előnyösnek tűnhet a közszolgálati, előre kalkulálható, világos bérezés, ám a kiszámíthatóság nem a mennyi, hanem a meddig kérdésen áll vagy bukik. Ráadásul ez a különbségtétel ma már részben meghaladottá vált, mivel Európa több országában is alkalmazták az állásrendszert.³⁷ A magánvállalatok – mint arról fentebb már szó volt – célracionálisan, költség-haszon kalkuláció alapján működnek, ami többnyire kiszámítható, előre kalkulálható helyzetet jelent. Ezzel szemben a közsféra munkahelyei csupán politikai döntések eredményei, amelyeket bármikor meg lehet változtatni legitim módon.³⁸ Munkateljesítménytől független veszély lehet még egy politikai hatalomváltás, átszervezés, új vezető kinevezése, belső feszültségek, a hatáskörök vagy a felelősség kedvezőtlen változása.³⁹ Ehhez társul az alternatívánélküliség is: ha a munkahely légköre kedvezőtlen, vagy a hivatalnok nem érzi magát eléggé megbecsültnek, általában marad, és beletörődötté válik, míg ilyen helyzetben egy gazdasági munkavállaló egyszerűen munkahelyet vált.⁴⁰ A közszolgálati dolgozók esetében az európai bürokratikusan kultúrában ritka az, hogy a magángazdaságban helyezkedjenek el.⁴¹ Ennek több okát különbözteti meg Forgács. Egyfelől a közsférában mégiscsak közhatalmat gyakorol az egyén, ami magasabb presztízt biztosít számára. Másfelől a privát gazdaság nem képes a teljesítménytől független távlati perspektívát nyújtani, illetve a vállalkozóvá válás nagy rizikót jelent. Ok lehet az is, hogy valaki nem a vagyonszerzést, hanem az ideális értékeket részesíti előnyben, illetve az is, hogy az adott speciális képzéssel a magánszférában egyszerűen nem lehet elhelyezkedni, azaz a terület monopolizált.⁴² Ez utóbbi esetben még inkább érvényesül a kiszolgáltatottság, ha egy-egy speciális terület tisztviselőit – eredeti munkakörüket meghagyva – átteszik gazdasági munkaviszony alá. Ebben az esetben ugyanis az e területen dolgozók ugyanúgy nem tudják érdekeiket artikulálni, illetve képvisel(tet)ni, mint ahogyan a közszolgálati jogviszony alatt sem tudták,⁴³ s ráadásul a munkáltatóval való béralkura s más megállapodásukra is kicsi az esély, hiszen képzésük miatt kötve vannak munkahelyükhöz. Nem jelent tehát valós fenyegetést az az eshetőség, hogy tömegesen mondjanak fel, vagy más hasonló eszközzel presszionálják munkáltatójukat. A szemléletesség kedvéért akár azt is mondhatjuk, hogy

³⁴ Forgács (2019): i. m. 66.

³⁵ Forgács (2019): i. m. 67.

³⁶ Forgács (2019): i. m. 66.

³⁷ Gajduscheck György: Közigazgatás és politika. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. [30].

³⁸ Forgács (2019): i. m. 77, 229.

³⁹ Forgács (2019): i. m. 75.

⁴⁰ Forgács (2019): i. m. 76.

⁴¹ Forgács (2019): i. m. 73.

⁴² Forgács (2019): i. m. 78–79.

⁴³ Forgács (2019): i. m. 77.

ez egy tipikus két szék közt a pad alá helyzet, hiszen a munkavállaló látszólag jobb helyzetbe kerül (privát gazdaság előnyei), a valóságban nem képes érvényesíteni munkajogi lehetőségeit, s még a közszolgálati garanciáit is elveszíti. Ugyanez a helyzet a leépítéssel is. Az ilyen jellegű kitettség ellen a bürokrácia – Weber szóhasználatát idézve – acélkemény burokkal védekezik.⁴⁴ Ilyen módon létrejön egy nagyon erős belső kohézió mentén integrálódott szervezet, amelynek kohéziós célja saját érdekeinek (állás, fizetés, egyéb juttatások) védelme. Ez az összetartó érdekközösség kimondottan a kontinensen jellemző, mivel nagyrészt az alanyok szakmai szocializációjára épít,⁴⁵ tehát nem képzelhető el olyan struktúrák esetén, ahol nagy a fluktuáció. Lényeges elem a belső kapcsolati háló, amely a szívesség-lekötelezettség kettősére épül. Forgács ennek kapcsán veszi át *Horst Bosetzky* Don Corleone-elvét. A lekötelezettségi háló ugyanis kölcsönös segítségnyújtások sorából alakul ki, s csak bizonyos pozíciók között jöhet létre. Ez persze nem veszélytelen. Először is mérlegelni szükséges, hogy milyen információt érdemes kiadni annak tudatában, hogy a helyzet változásával azt esetleg az azt kiadó ellen lehet felhasználni. Másrészt oda kell figyelni arra is, hogy e kapcsolati háló íratlan szabályait – amelyet a hivatalnok a szocializáció során sajátít el – betartsa, máskülönben a többiek összefognak ellene, és a rendszer kiveti magából, ami pozíciója gyengüléséhez, sőt elvesztéséhez is vezethet.⁴⁶ A teljesség kedvéért meg szükséges említeni azonban azt is, hogy napjainkban a közszolgálati jog és a gazdasági szféra munkajoga között egyre jelentősebb a transzfer, főként az „általános” munkajogi megoldások átültetése a közszolgálatba.⁴⁷ A két terület közötti legfőbb különbség azonban állandó: míg a munkajogban nagy szerep jut a diszpozitivitásnak, addig a közszolgálati szabályozás alapvetően kógens jellegű.⁴⁸

A felelősségi kérdések tekintetében is különbség tehető a privát szektor foglalkoztatottjai és a közszolgálat között. Egy magánvállalat célja, a profitszerzés vagy legalábbis a fennmaradás érdekében – ideális esetben – addig megy el, ameddig a büntetőjog (vagy más hasonló terület, például adójog vagy szabálysértési jog) azt megengedi.⁴⁹ A közszolgálat felelősségéhez való közelítést azonban távolabbról kell kezdeni. Weber óta tudjuk azt, hogy a bürokrácia legnagyobb találmánya az akta.⁵⁰ Ez szolgálja az ügy intézése legfontosabb mozzanatainak visszakereshetőségét, ami garanciát jelent a hivatalnok számára. Ehhez társul még a szolgálati szabályzat, illetve az egyéb, íratlan normák és a szolgálati út. Ha a tisztviselő ezeket betartja és ez az aktából kiderül, akkor Forgács szerint személyes felelőssége megszűnik, mert a felelősséget az intézmény viseli, illetve végső soron a politika.⁵¹ Ez a megállapítás azonban téves. Először azért, mert *Forgács* úgy ír az aktáról, hogy abból

⁴⁴ Forgács (2019): i. m. 110.

⁴⁵ Forgács (2019): i. m. 111.

⁴⁶ Forgács (2019): i. m. 80–84.

⁴⁷ Balázs István: A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban. In Auer Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 57.

⁴⁸ Gajduscheck (2019): i. m. [29].

⁴⁹ Forgács (2019): i. m. 227.

⁵⁰ Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/3. Budapest, KJK, 1996. 62–63.

⁵¹ Forgács (2019): i. m. 125, 227.

az sejlik fel: csak a hivatalnok felelősségének kizárására alkalmas, annak egyfajta garanciája. Azonban megfelelkezik a másik oldalról, vagyis arról, hogy az akta az ügyfél számára is garancia, ha a reá sérelmes döntés esetén jogorvoslattal él. Másodsor: Forgács nem tisztázza, mit ért felelősség alatt. Ha csupán a kontinentális közsolgálat már bevett, legegyszerűbb csoportosítását használjuk, akkor háromfajta felelősségről beszélhetünk, úgymint büntetőjogi, magánjogi és fegyelmi. Egyes esetekben valóban úgy tűnhet, hogy az intézmény viseli a felelősséget, például ha egy hivatalnok kárt okoz. A közigazgatási jogvédelem során, ha az intézményt elmarasztalják, akkor az fogja megtéríteni a kárt. Ekkor azonban lehetősége adott arra, hogy a tisztviselő ellen érvényesítse az „elbukott” összeget. Ez a magánjogi felelősség,⁵² amely azonban már belső, hivatali ügy, azaz „kifelé” már nem látszik. Igaz, hogy regresszigény csak akkor érvényesíthető, ha bizonyítható a hivatalnok hibája, ám az állam (intézmény) számára mégis adott a lehetőség. A büntetőjogi felelősség alól nem mentesíti a tisztviselőt az akta: mindegy, hogy milyen szolgálati szabályzat alapján dolgozott, ha az ellentétes a büntető törvénykönyvvel, akkor meg kell tagadnia a szabályzat betartását. Ilyen esetekben a büntetőbírószak nem a fent említett szempontokat fogja vizsgálni, hanem egyszerűen azt, hogy történt-e bűncselekmény. A fegyelmi felelősség már komplexebb. Minthogy ez főszabály szerint az igazgatási szervezeten belüli ügy, ezért ez kötődik leginkább az aktához. Bár ma már előfordul, hogy a gazdasági munkaviszonyokban is létezik fegyelmi felelősség (például hazánkban lehetséges),⁵³ e felelősségi forma alapvetően közsolgálati eredetű. Ideális esetben ennek funkciója az lenne, amit Forgács is állít: ha bizonyítható, hogy a hivatalnok megtartotta a rá vonatkozó szabályokat, akkor a fegyelmi eljárás felmentéssel végződik, s az adott cselekmény miatt a jogviszony nem szüntethető meg. Weber úgy vélte, hogy kifejezetten garanciális szempontok mentén maga a bürokrácia találta ki a fegyelmi felelősséget.⁵⁴ Ezen institúció története azonban ettől árnyaltabb: az erősebb bürokratikus hagyományú államokban jött létre, ám (főként) eleinte, a 19. században, inkább eredeti céljával ellentétben alkalmazták: a politikai szempontból kényelmetlenné vált tisztviselők eltávolítására szolgált.⁵⁵ Ilyen módon nem helytálló az sem, hogy a politikai szintnek tehetetlenül viselnie kell a felelősséget, hiszen van eszköze arra, hogy az adminisztrációt sakkban tartsa.⁵⁶ A fegyelmi felelősség kapcsán tehát akkor is lehet kockázata a hivatalnoknak, ha formálisan megfelelően cselekedett. Forgács „kockázatmentes felelősségi” koncepciója⁵⁷ ezek fényében – véleményem szerint – nem

⁵² Ennek dogmatikájáról és nemzetközi megoldásairól: Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 179–189.

⁵³ Sipka Péter Máté – Zaccaria Márton Leó: Felelősségi jogviszonyok. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020. [84].

⁵⁴ Weber (1996): i. m. 97.

⁵⁵ Például Poroszország: Marita Krauss: *Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Campus, 1997. 210; Ausztria: Ignaz Beidtel: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848 II*. Innsbruck, Verlag der Wagnerschen Univertität-Buchhandlung, 1898. 42–43.

⁵⁶ Győrfi Tamás: A kormányzás. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 82–83.

⁵⁷ Forgács (2019): i. m. 129–135.

tartható. Ennek ellenére tagadhatatlanul előfordulnak bármely korban esetek, amikor a felelősséget eltussolják. Ez egyszerű értelmezésen is múlhat, ahogyan a könyvben is olvashatjuk:

„Egy hibát kétféleképpen lehet elkövetni: objektív nehézségként vagy személyes vétségként. [...] [E]gy ügyből akkor lesz személyes vétség, ha olyasvalakit érint, aki a probléma minőségéhez vagy médiabeli visszhangjához képes alulreprezentált vagy kegyvesztett, és objektív nehézség lesz belőle, ha az illető hivatalnoknak az eseményhez képest elég erős a kapcsolatrendszer vagy a pozíciója.”⁵⁸

Harmadszor: egyes ügyek esetén – mint a könyvben például hozott *Reichsbrücke* összeomlása is⁵⁹ – nem minden egyes szerencsétlenség jár azzal, hogy valaki elveszíti miatta állását, vagy esetleg más módon szankcionálják. A közvélemény a nagy médianyilvánosságot nyert, ilyen jellegű esetekben általában felhördül, ha senkit sem vonnak felelősségre, és rögtön az ügy eltussolására gyanakszik (sok esetben persze nem alaptalanul), ám az fel sem merül benne, hogy egy szerencsétlenség történhet előre nem látható okból is, amelyért senki sem felelős. Vagy, ha valaki mégis hibázott, de ez nem bizonyítható egyértelműen, akkor létezik az a mögöttes elv, amely szerint – minden kétséget nem kizáróan bizonyított tényállás esetén – nagyobb társadalmi érdek fűződik a felmentéshez, mint az elítéléshez. Abból, hogy léteznek vélt vagy valós eltussolt ügyek, helytelen automatikusan arra következtetni, hogy a hivatalnokoknak nincs személyes felelőssége. A magánszféra egyes jogalanyainak valóban lehet kockázattal járó tevékenysége, amelyért felelősséget kell vállalni. Ehhez képest a közszolgálati felelősségi formák limitáltnak tűnhetnek, de a kettőt nehéz relevánsan hasonlítani, mivel mindkettő célja más. Ez a limitált jelleg viszont semmiképp nem azt jelenti, hogy a bürokráciában személyes felelősség nem létezik.

4. POLITIKA ÉS KÖZSZOLGÁLAT

Egy interjúban Forgács igen szemléletes képet használt: „A hivatalnok a politikusok számára isteni ajándék és született ellenség. Akinék révén, és akivel szemben is érvényesíteni akarják a hatalmukat.”⁶⁰ Számos értékes megállapítást és példát találunk a most górcső alá vett kötetben a politikai vezetés és a bürokratikus szervezet örök konfliktusát illetően. Ennek alapja tulajdonképpen egy információs aszimmetria: a szakértő bürokraták szakmai fölényben vannak a politikusokkal szemben,⁶¹ s míg a politika célja, hogy

⁵⁸ Forgács (2019): i. m. 132.

⁵⁹ Forgács (2019): i. m. 129.

⁶⁰ Kerner Zsolt – Jankovics Márton: Mióta az akta elterjedt, már nem csak halálbüntetéssel lehet valakit szabályozni. *24.hu*, 2019. július 4.

⁶¹ Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, (1996), 4. 43.

döntéseit keresztül tudja vinni, addig ezt a célt a szakértő hivatalnokok akadályozhatják. A modern adminisztráció kialakulásával ugyanis a közszolgálat (részben) függetlenítette magát a politikától,⁶² ami egyben azt is jelenti, hogy végső soron képes lehet ellenállni a politikai tendenciáknak.⁶³ (Ezek a megállapítások persze az európai, inkább zárt rendszerű⁶⁴ közszolgálatra igazak, az angolszász némileg eltér, ám erről később lesz szó.) Ezt a politikai szint igyekszik ellensúlyozni, például a fentebb már említett felelősségi formákkal vagy a jogszabályok módosításával. Ilyen módon kölcsönös kiszolgáltatottságról beszélhetünk, illetve egyfajta alapfeszültségről is.⁶⁵ Egészséges keretek között a politizáció és a bürokratizáció ezen alapfeszültsége pozitívum: a versengés megakadályozza valamelyik „fél” túlsúlyba kerülését.⁶⁶ A politika eszköztára azonban szélesebb a jog kínálta megoldásoknál: a média felhasználásával általában igyekszik bürokráciaellenes gondolatokat ébreszteni az állampolgároknál, hogy ezzel is sakkban tarthassa a közszolgálatot.⁶⁷ Tipikus hivatkozási alap szokott lenni a költségek csökkentése és a személyi állomány létszámának apasztása. A bürokrácia ezzel kapcsolatban azt a taktikát fejlesztette ki, hogy nem reagál az ilyen törekvésekre, hanem csendesen működik tovább,⁶⁸ annak tudatában, hogy a politikának nem áll érdekében a létszámcsoökkentés, hiszen az diszfunkciókhoz vezet,⁶⁹ illetve az is előfordul, hogy egy nagyobb leépítési hullám után csendben újra növekedni kezd a hivatalnokok száma. A közszolgálatot csorbító vagy megsemmisítő törekvés egy politikai erőnek sem érdeke, hiszen egy szervezet (egy cég, állam vagy nemzetközi szervezet) nem képes fennmaradni a bürokrácia hiányában.⁷⁰ Ha azonban az állam politikai vezetése túl messzire megy, és jelentős mértékben nyírálja meg a tisztviselők jogait, fizetésüket, létszámukat, akkor a szervezet lojalitása elvész, s akár nagy szerepe lehet egy politikai berendezkedés felszámolásában, ad absurdum képes lehet az államhatalom megdöntésére is.⁷¹ Forgács kiváló példát hoz erre. A weimari köztársaság alatt a hivatalnokok számtalan sérelmet szenvedtek el az államtól, fizetéscsoökkentés, leépítések és más

⁶² Forgács (2019): i. m. 123.

⁶³ Forgács (2019): i. m. 52.

⁶⁴ A zárt rendszer fogalmát az egyszerűség végett használok, de e tekintetben egyetértek azzal a gondolattal, amely szerint tisztán zárt rendszer nem létezik. Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In Árvai Zsuzsanna et al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 175.

⁶⁵ Gajduschek (2019): i. m. [27].

⁶⁶ Gellén Márton: Politizáció vagy bürokratizáció a központi közigazgatásban. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Labor est eitam ipse voluptas. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 389.

⁶⁷ Forgács (2019): i. m. 43–44, 150, 239.

⁶⁸ Forgács (2019): i. m. 33.

⁶⁹ Például Forgács (2019): i. m. 225.

⁷⁰ Forgács egy interjúban beszélt arról, hogy az EU a jelenlegi formájában nem tud fennmaradni, mert nincs saját közszolgálati (csak politikai) apparátusa. Balassa Tamás: Eluralt állam. Interjú Forgács D. Péter bécsi szociológussal. *Népszava*, 2019. június 16.

⁷¹ Forgács (2019): i. m. 236.

intézkedések képében.⁷² Az állami adminisztráció ekkor taktikát váltott: elkezdte támogatni az ellenzéki pártokat, például az NSDAP-t is. Hitlert nem utasították ki az országból, hirtelen megkapta a német állampolgárságot, kijöhetett a pincevendéglőkből, mert – az addigiaktól eltérően – engedélyt kapott rendezvények szervezésére és megjelenhetett nyilvános fórumokon.⁷³

A bürokrácia önjáróvá válásának megakadályozására – ami normál államüzem esetén is fontos érdek⁷⁴ – a fentebb már ismertetett eszközökön kívül párhuzamos struktúra kiépítésével is lehet védekezni. Ilyen esetben a bürokráciával párhuzamosan létrejön és működik egy hasonló felépítésű, erős szervezet. Történeti perspektívában ez lehet egy családi szövetség, egyház, egyesület, párt vagy egy specifikus intézmény, például a McCarthy-időszak alatt működő központi vizsgálóbizottság.⁷⁵ De hasonló példát szolgáltat a náci Németország „megkettőződött” igazgatási megoldása is. Ilyen működés esetén háttérbe szorulnak a hatásköri és illetékességi szabályok, és minden cselekvést (általában közhelyszerű) ideológia mentén kell indokolni.⁷⁶ Forgács ezeket az időszakokat a lojalitással jellemzi, ami „kívülről” igaz is. Érdemes azonban elgondolkodni azon is, hogyan hat egy ilyen atipikus berendezkedés az eredeti bürokratikus szervezetre. Nem valószínű ugyanis, hogy a két struktúra békésen létezik egymás mellett. Az eredetileg is működő szervezetet ugyanis zavarni fogja a megváltozott helyzet, amelyre szocializációja során nem kapott mintát. Ráadásul más jellegű ütközőpontok is kialakulhatnak, például bérfeszültség vagy bármely más jogosultságbeli különbség. Nem is szólva az esetleges hatásköri súrlódásokról. A Harmadik Birodalom példájánál maradva, az 1937-es közszolgálati fegyelmi rendtartás tulajdonképpen kétféle eljárásrendet szabályozott: egyet azon tisztviselőkre nézve, akik NSDAP-tagok voltak, és egyet a többi tisztviselőre kiterjedően.⁷⁷ Bár pontos adataim – bevallom – nincsenek ezt illetően, mégis megkockáztatom azt a kijelentést, hogy az „egyszerű” tisztviselők valószínűleg nehezményezték az NSDAP-tagok kedvezőbb – bár látszólag nem sok különbséget mutató – processzusát.

Forgács munkájának alighanem egyik legfigyelemreméltóbb és legújyszerűbb része a bürokrácia időszakaival, pontosabban magatartásformáival foglalkozik. Két ilyen időszakot különböztet meg: a lojális és a passzív ellenállás időszakait. Ezen végpontok között mozog a közszolgálat léte. A lojális időszak akkor stabil és tartós, amikor a tisztviselők számára kedvező, hosszú távú perspektívát képes nyújtani a hatalom. Önmagában személyi cserékkel vagy jogszabályok módosításával ez az állapot nem érhető el,⁷⁸ mivel a személyi cserék nem képesek

⁷² Sőt, még a tisztviselők összetartását is próbálták korlátozni, például úgy, hogy a büntetőjog módszereivel szövegeztek új fegyelmi vétségi tényállásokat, hogy a fegyelmi ügyekben egyébként indokolt mérlegelési lehetőségeket kizárhassák. Benárd Aurél: A német tisztviselők fegyelmi joga. *Közigazgatástudomány*, (1942), 2. 35.

⁷³ Forgács (2019): i. m. 113–114.

⁷⁴ Gajdushek (2019): i. m. [27].

⁷⁵ Forgács (2019): i. m. 170.

⁷⁶ Forgács (2019): i. m. 170, 174.

⁷⁷ Benárd (1942): i. m. 38.

⁷⁸ Jó példa erre a Szovjetunió alsó szintű közigazgatása, amely a személyi cserék ellenére passzívan ellenállt a központi akarátának. Forgács (2019): i. m. 210.

együtt a technikai eljárások automatikus cseréjére is.⁷⁹ Lojális periódusban a hivatalnokokra az előresiető engedelmesség jellemző, azaz sokszor a jogi hátteret be nem várva, adott ideológiához igazodva cselekszenek.⁸⁰ Ebből következően ilyen időszakokban inkább háttérbe szorul a jogszerűség.⁸¹ Ellenben a politikai szint nem normatív megnyilatkozásai nagyobb súllyal esnek a latba,⁸² s az ügyfelek elvárásai is, nemritkán, ezekhez igazodnak.⁸³ A passzív ellenállási időszak ennek az ellentéte: a politika nehezkesebben, lassabban, esetleg költségesebben tudja keresztülvinni akaratát. Ezt a hozzáállást nevezi Forgács totojázó pepeselésnek, amikor a jogszabályoknak való megfelelés iránti kényszer nő, és az állami ideológia kevésbé van kihatással a bürokráciára.⁸⁴ A két időszak változása – főként történeti perspektívában – igen feltűnő lehet. Jó példát nyújt erre a századforduló környékén változó osztrák bürokrácia, ami egy végtelenségig lojális periódus után fokozatosan, de rövid idő alatt érdekérvényesítése végett kooperálni kezdett a nagypolitikával, s új generációja már nem tartotta érénynek a klasszikus Habsburg-állameszme szellemiségét.⁸⁵

5. BÜROKRATIKUS KULTÚRKÖRÖK

A történelmi, illetve a ma is létező államalakulatok egyes sajátosságaik alapján, elsősorban történeti alapon, egy-egy nagyobb bürokratikus kultúrkört alkotnak. Most röviden ismertetem, hogy Forgács hogyan határozta meg ezeket.

Az anglo-amerikai kört a tengerparti államok jelentik, amelyeknek jelentős bevételük származott a tengeri kereskedelemből, és sokszor kiterjedt gyarmati területekkel rendelkeztek. Ezek Nagy-Britannia és Írország, Hollandia, Dánia, Svédország, Norvégia, illetve az USA. Az itt kialakuló igazgatást a merkantilizmus befolyásolta, illetve azok a többes struktúrák, amelyeket a gyarmatokon kellett kiépíteni. Ennek érdekében segítették a tisztviselőket a kivándorlásban, és számos kedvezményt biztosítottak részükre. Viszonylag későn kezdték el az ipari termelésben rejlő fiskális lehetőségeket kihasználni (nem úgy, mint a klasszikus értelemben vett kontinentális bürokrácia esetén). Jellemző, főként az angolszász jogi kultúrában, hogy nincs, vagy arányát tekintve csekély a közszolgáltat aránya. Az itteni közszolgáltat ugyanis összefonódik a privát gazdasággal, folyamatos az oda- és visszaáramlás a két szféra között. Éppen ezért nincs karrierrendszerű hivatalnoki réteg, nem, vagy kevésbé alakulnak ki szakmai standardok, jellemző a rövid távú problémamegoldó (projektalapú) gondolkodásmód.⁸⁶ A Don Corleone-elv is kevésbé érvényesül, elter-

⁷⁹ Merton (1980): i. m. 454.

⁸⁰ Kerner-Jankovics (2019): i. m.

⁸¹ Forgács (2019): i. m. 169–179.

⁸² Forgács (2019): i. m. 178.

⁸³ Forgács (2019): i. m. 194.

⁸⁴ Forgács (2019): i. m. 179–187.

⁸⁵ Waltraud Heindl: *Josephinische Mandarine: Bürokratie und Beamte in Österreich 1848–1914*. Wien, Böhlau, 2013. 100–102, 139–145, 160–164.

⁸⁶ Forgács (2019): i. m. 56–58, 197.

jedtebb a partnerség gondolata, és a *networking* („lapos hierarchiájú autoritásos intézményi szerkezet kommunikációs formája”);⁸⁷ nem épül ki szigorú hierarchikus szerkezet.⁸⁸

A kontinentális kultúrkör meghatározó gazdasági irányzata a kameralizmus volt. A szárazföldi államok szinte első perctől kihasználták a kapitalizmus adta lehetőségeket, hogy bevételeiket növeljék. Sőt már korábban is erre törekedtek, például egyes gazdasági ágak monopolizálásával. Ez határozta meg a kialakuló hivatalnokréteg jogállását is, amely az állam számára nélkülözhetetlen volt. Itt a magángazdaság nem fonódott össze olyan direkt módon az állammal, mint az angolszász világban, így kicsi volt az átjárhatóság a közszolgálat és a gazdasági alkalmazás között. Az itteni körülmények kedvezők voltak a hivatalnoki gárda mint társadalmi csoport, illetve a zárt/karrierrendszerű közszolgálat kialakulásához. E réteg nemcsak a szakmai alapon összetartó, célirányosan képzett személyeket jelenti. Bizonyos – főként szociális – feladatok ellátása kapcsán létrejöhetnek kvázi párhuzamos struktúrák, például egyházak szociális feladatai.⁸⁹ Kialakultak hivatalnokdinasztiák is, oly módon, hogy a családok egymás között házasodtak.⁹⁰ Igen tanulságosak ebben a tekintetben Waltraud Heindl kutatásai, amelyekből kiderül, hogy nem csupán egyes családok kezében összpontosult az osztrák (központi) igazgatás, hanem a bécsi hivatalnokgárdának „saját” kerületei, lakóövezetei voltak a császárvárosban.⁹¹ Jászi Oszkár szerint az osztrák hivatalnoki kar „az osztrák nemesség és nagyburzsoázia fiainak megszokott karrierlehetőségét szolgálta”.⁹²

A mediterrán kultúrkör igazgatása sokkal decentralizáltabb, mint az iménti kettőé, ám nem teljesen jogi értelemben. Ezekben az országokban nehezen tűntek el a születési előjogok, s a hatalom inkább egyes kiváltságos családok kezén összpontosult. A Don Corleone-elv – nem véletlenül – itt érvényesül a legerősebben, mert e családok házassági *policy*-ja más volt: az ilyen jellegű személyes összefonódások az ipar, a kereskedelem és a bürokrácia „együttműködését” biztosították, beépülve e területekre. Az itt kiépített kapcsolatrendszerek háttérbe szorítják a szabályokat.⁹³ A valódi párhuzamos struktúrák kiépülésének a mediterrán országokban van a legnagyobb esélye.

6. REFORMKÉPTELENSÉG (?)

„A menedzseri eszmény ellenségsége a közszolgálat, amely állítólag rugalmatlan, ellenszegül a változásnak, nem produktív, fegyelemelvű, autoriter vagy konformista.”⁹⁴ Úgy

⁸⁷ Forgács (2019): i. m. 90.

⁸⁸ Forgács (2019): i. m. 86–91.

⁸⁹ Forgács (2019): i. m. 59–64.

⁹⁰ Forgács (2019): i. m. 85.

⁹¹ Waltraud Heindl: A felsőszintű bürokrácia kialakulásáról Ausztriában (1780–1867). *Történelmi Szemle*, (1987–1988), 1. 19–20.

⁹² Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1984. 244.

⁹³ Forgács (2019): i. m. 58–59.

⁹⁴ Forgács (2019): i. m. 70.

gondolom, a választott idézet tömören summázza azt (is), amit az átlagember a bürokráciáról gondol. A most bemutatott könyvről írt recenzió címe is felteszi a kérdést: *Bürokrácia. Képes-e változni?*⁹⁵ A válasz természetesen az, hogy igen, legfeljebb lassan. A társadalmi változások a bürokráciára is kihatással vannak, ha azokhoz a szükséges mértékben nem tudna idomulni, akkor végső soron megszűnne létezni. A reformképtelenség ezért csupán látszólagos, legfeljebb arról van szó, hogy ameddig nem muszáj, az adminisztratív szervezet nem szívesen változtat meg egy már működő rendszert.⁹⁶ Ez talán általános emberi tulajdonság is: szeretünk ragaszkodni egy egyszer már „bejáratott” cselekvési modellhez. A fegyelem mellett⁹⁷ a bürokratikus mentalitás (már ha van ilyen) megértéséhez a rutin fogalma vihet közelebb bennünket. Ez nem más, mint a hierarchikus struktúrák állandósága, begyakorolt munkamegosztása, szabványeljárások és (főszabály szerint) egyoldalú kommunikáció összessége. Ennek kialakulása elsősorban a kontinentális közszolgáltatot jellemzi,⁹⁸ ám valamelyest a tengerentúlon is érvényesül. Ennek nyomán lesz stabil és hatékony a szervezet működése. A bürokratikus személyiség azonban könnyen a strukturális fogság labirintusában ragadhat abban az esetben, ha az addig sikeres eljárásrend a külső körülmények változása folytán diszfunkcionálissá kezd válni.⁹⁹ Ebben az esetben vagy reagálni kell (azaz változtatni az addigi gyakorlaton), vagy ragaszkodni a mintához. Az utóbbi esetben a ragaszkodás a szervezet öncéljává válik,¹⁰⁰ s nagy valószínűséggel hatékonysága is csorbat szenved. Ekkor következik be a mertoni túlalkalmazkodás állapota. De pontosan mi vezet idáig? Statisztikailag kimutatható az, hogy a tisztviselők ragaszkodnak az alkalmazásuk kezdetekor elsajátított intézményi ideológiához, ez általában viszonyítási alapszámukra.¹⁰¹ Az intézményi ideológia az adott szervezet mindennapi cselekvési rutinja, amely egyszerre korlátozza és védi a cselekvőket.¹⁰² Ez hosszú távú ideológia (szemben a gyakorta változó állami vagy egyéni, például vezetői ideológiával), hiszen a hivatalnokok ragaszkodnak hozzá, ezekkel legitimálják cselekvéseiket.¹⁰³ (Az állami ideológiához való közeledés legfeljebb a lojális időszakokat jellemzi.)¹⁰⁴ Ez az intézményi belső rend az elsajátításában és az institutionális dezindividualizáció folyamatában megy végbe. Ez a szervezetbe bekerülők uniformizációját jelenti, amely nemcsak a cselekvési módokra és eljárásokra terjed ki, hanem egységes mentalitás kialakítását is célozza.¹⁰⁵ Ezt a konformitást

⁹⁵ Lengyel Zsannett: *Bürokrácia. Képes-e változni?* Recenzió Forgács D. Péter kötétéről. *Újkor*, 2020. március 23.

⁹⁶ Jó példa erre a hivatali nyelvhasználat. Erről: Sallai Balázs: „Cikornyásan terjengős, nagyképűen homályos” – Reformtörekvések a magyar hivatalnoki nyelvhasználat javítására a 20. század első felében. *Magyar Jogi Nyelv*, 5. (2021), 1. 1–8.

⁹⁷ Merton (1980): i. m. 458; Forgács (2019): i. m. 153.

⁹⁸ Forgács (2019): i. m. 111.

⁹⁹ Merton (1980): i. m. 457.

¹⁰⁰ Merton (1980): i. m. 459.

¹⁰¹ Forgács (2019): i. m. 165–166.

¹⁰² Forgács (2019): i. m. 160–163.

¹⁰³ Forgács (2019): i. m. 159, 187–188.

¹⁰⁴ Forgács (2019): i. m. 203.

¹⁰⁵ Forgács (2019): i. m. 106–107.

aztán a szervezet kíméletlenül számon is kéri, és betartását igyekszik kikényszeríteni.¹⁰⁶ Ilyen módon a hivatalnokok impregnáltak a társadalom többi részét befolyásoló kollektív emlékezettel, megváltozott értékstruktúrákkal és bizonyos generációs különbségekkel szemben.¹⁰⁷ Ugyanakkor – bár a fiatalabb munkatársakkal az idősebb, tapasztaltabbak inkább kooperáló hozzáállást mutatnak – mégsem lehet teljesen kiküszöbölni a generációs különbségeket: az intézményt (s persze annak ideológiáját) védik ellenük.¹⁰⁸ Mindezek azt eredményezik, hogy kialakul a bürokrácia egyfajta formalizmusa. Ez azonban nem pejoratív megállapítás, mivel a hatékony és gyors jogalkalmazás feltétele, illetve azt segíti elő a közigazgatási folyamatokban, ám például a (klasszikus) bírói jogalkalmazás terén már felvethet aggályokat.¹⁰⁹ Úgy is mondhatjuk: a formalizmus általában véve a közigazgatási szervek intézményi sajátossága.¹¹⁰ Az állami adminisztrációban (ideértve most az önkormányzatokat is) a fent már leírt, a változásokat figyelmen kívül hagyó formalizmus elkorcsosult változata, a ritualizmus hordozza a veszélyt. Weber elméletét kritizálva (miszerint az kizárólag egy idealizált, hibátlan bürokratikus szervezetet ír le) Merton a diszfunkciók e fajtájára remek példát állít elénk arra nézve, hogy ilyenkor a bürokrácia már a törvények betűinek és értelmének (jogi kifejezéssel: grammatikai értelmezésének) betartására sem képes, amikor egy amerikai állampolgárságot kérő sarkkutatótól olyan indokkal tagadja meg azt, hogy a törvény ötévnyi megszakítás nélküli amerikai földön való tartózkodást ír elő, ő pedig nem felel meg ennek, mivel részt vett egy expedíción. Ez annak ellenére történt így, hogy a közigazgatási szerv is elismerte: a hajó, amelyen tartózkodott, amerikai lobogó alatt hajózott.¹¹¹ Ennek kiküszöbölése leginkább a bürokrácia saját berkeiben lehet eredményes, a külső befolyás hatására általában lassabban megy végbe a szervezet ellenállása miatt. A jogszabályi háttér gyors változtatása éppannyira jelent kevésbé hatékony megoldást, mint a tisztviselők cseréje, esetleg a hivatalnoki gárda „fiatalítása.” Utóbbi esetben ugyanis lehet, hogy a strukturális ellenállás enyhül valamelyest, ám a kontinentális közszolgálat működésének kulcsa nem csupán a képzett, hanem a képzett és tapasztalt személyi állomány megléte, s a lassú változásokkal való koordináció. Szélsőséges próbálkozás volt például a népi demokráciákban a politikai szempontok mentén, a proletariátus köréből kiválasztott személyek alkalmazása a közszolgálatban, amitől annak egységesülését remélték, ám a bürokrácia ennél szívósabbnak bizonyult, ezért tisztogatások és erőszak révén próbálták megszilárdítani, különösen a Szovjetunióban.¹¹² Helytálló észrevétele Forgácsnak az is, hogy a modernizáció, költséghatékonyság és más szlogenek mögé

¹⁰⁶ Forgács (2019): i. m. 92, 105.

¹⁰⁷ Forgács (2019): i. m. 105.

¹⁰⁸ Forgács (2019): i. m. 96–97.

¹⁰⁹ Ficsor Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*. Budapest, Gondolat, 2015. 75.

¹¹⁰ Ficsor Krisztina: Jogi formalizmus. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2021. [91].

¹¹¹ Merton (1980): i. m. 460–461.

¹¹² Forgács (2019): i. m. 113, 209–210.

bújtatva a technikai és szervezeti újítások mögött sokszor inkább személyes indítékok húzódnak meg, mint például intrika, hatalmi harcok vagy csoportos ármány.¹¹³

Előfordul ugyanakkor az is, hogy az acélkemény burok magától, belülről kezd felpuhulni. Ilyenkor csökken az impregnáltság és a bürokrácia érzékenyebb lesz egyes társadalmi hatásokra. Ilyen eset a hivatalnokdinasztiák „uralta” kontinentális közszolgálat esetén az, amikor a hivatalnok felmenők gyermekeik számára nem képesek a szakmai szocializáció mellett megfelelő pozíciókat, állásokat találni. Ennek oka általában az, hogy a bürokrácia megbecsültsége, a tisztviselők fizetése csökken, perspektíváik tűnőfélben vannak, nincs elég hely (az állások számát nem bővítik, vagy csökkentik). Ebben az esetben csökken a szervezet ellenállása a külső tényezőkkel szemben, és ezzel párhuzamosan kezdi erejét veszíteni a belső rend autoritása is.¹¹⁴ Ezt a helyzetet nevezi Forgács örökítési zárlatnak. Ilyen helyzetek nem pusztán politikai döntések, hanem demográfiai, történeti együttthatók mentén is kialakulhatnak, és destabilizálják az adott politikai berendezkedést. Ez történt nem csupán a már említett weimari köztársaság esetében, de a népi demokráciák vagy a Monarchia felbomlása esetén is.¹¹⁵ A bürokrácia azonban ilyen szélsőségek nélkül (például acélkemény burok puhulása, hatalomellenesség) is képes emberibb alakot öltetni bizonyos esetekben és határok között. Forgács provokatív, de véleményem szerint elgondolkodásra érdemes nívója a korrupció újraértelmezése. Szerinte ugyanis a kiskorrupció (ideértve a protekciót is) gyorsabbá, emberibbé, kevésbé személytelenné teszi a bürokratikus folyamatokat.¹¹⁶ Sőt meglátása szerint ez a karkai bürokrácia alternatívája. A kiskorrupcióra akár – *Molnár Ferenc* szavait idézve az *Egy, kettő háromból* – azt is mondhatnánk, hogy „olaj a gépezetben”. Nemcsak gyorsabbá, de kiszámíthatóvá teszi a döntést, különösen a magángazdaság felé. Ezek az alanyok ugyanis így jobban képesek gyakorolni jogaikat és betartani a törvényeket.¹¹⁷ Természetesen – ahogy erre Forgács is felhívja a figyelmet – a nagykorruptiót és a politikai befolyást (amely aránytalanul károsítja a közérdeket és a jog kicsavarását vagy megszegését eredményezi) ez nem legitimálja.¹¹⁸ Bármennyire is érdekesek és alátámasztottak azonban Forgács gondolatai, a kiskorrupció kapcsán Weberhez hasonló „hibát” ejt. Itt ugyanis egy olyan idilli állapotot ír le, amelyben minden jogszerűen zajlik, csak hatékonyabban és rapidabb módon. Mivel azonban – ahogy ő is írja – a hierarchia legalsó fokán állónak is van hatalma, ez azt jelenti, hogy már itt is megtörténhet a jog megszegése, sőt akár a közérdek károsítását sem lehet kizárni.

¹¹³ Forgács (2019): i. m. 92–96.

¹¹⁴ Forgács (2019): i. m. 115–117.

¹¹⁵ Forgács (2019): i. m. 119–122; Jászi (1984): i. m. 244–245, 247–248.

¹¹⁶ Megjegyzendő, hogy erre már Merton is felhívta a figyelmet. Merton (1980): i. m. 468.

¹¹⁷ Forgács (2019): i. m. 137–139.

¹¹⁸ Forgács (2019): i. m. 140–141.

7. ZÁRÓGONDOLATOK

Egyszer Esterházy Péterről olvastam azt, hogy ő már életében klasszikussá vált. Forgács D. Péter munkáját olvasva ez a gondolat jutott eszembe, mert véleményem szerint e kötet is – legalábbis remélem – a klasszikus bürokráciaelmélettel foglalkozó szerzők (alap) munkái mellett, azokkal méltóképp egy sorban fog hamarosan szerepelni. *A bürokrácia szociológiája* ugyanis biztonsággal és stabilan építkezik tovább a szociológia legnemesebb hagyományai mentén, reflektálva az eddigi elméletekre, de nem elhanyagolva azok kritikai olvasatát. Világunk, társadalmunk annyira gyorsan és annyira sokat változott és változik, hogy már rég szükség volt egy napjaink bürokráciáját elemző műre. Az a néhány kritikai megjegyzés vagy továbbgondolás, amelyet írásomban tettem, nem annyira e könyv hiányosságaira mutat rá, hanem sokkal inkább a jog és a szociológia területének eltéréseire.¹¹⁹ Ezek ellenére is úgy gondolom, hogy egy megkerülhetetlen alkotásról van szó, amelyet fel lehet, és fel is kell használni akár szociológiai, akár jogi, vagy más társadalomtudományi és interdiszciplináris kutatások során, amelyeknek témája a bürokrácia, annak működése vagy szervezése. A közigazgatást ugyanis ma már nem lehet inter- és multidiszciplináris megközelítés nélkül, egyoldalúan vizsgálni.¹²⁰ Forgács gondolatai ugyanolyan maximaszerűen idézhetők, mint Weber, Merton vagy Crozier tételei. Zárásként álljon itt egy ilyen példa: „Valóban nem veszünk tudomást arról, hogy a bürokratikus társadalom történelmileg és jelenleg is jobb berendezkedés, mint bármi más.”¹²¹

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balassa Tamás: Eluralt állam. Interjú Forgács D. Péter bécsi szociológussal. *Népszava*, 2019. június 16. Online: https://nepszava.hu/3039454_eluralt-allam-interju-forgacs-d-peter-becsi-szociologussal
2. Balázs István: A „service public” eszméje, avagy az eltűnt idők nyomában? In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 33–42. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/16582?show=full>
3. Balázs István: A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban. In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 51–61.
4. Barta Attila: Kormányzás és közigazgatás. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 53–71.

¹¹⁹ A jogtudományi szempontból leglényegesebb szociológiai megközelítésekről: Temesi (2020): i. m. 53–56.

¹²⁰ Rixer Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 16, 74.

¹²¹ Kerner–Jankovics (2019): i. m.

5. Beidtel, Ignaz: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848 II*. Innsbruck, Verlag der Wagnerschen Univerität-Buchhandlung, 1898.
6. Benárd Aurél: A német tisztviselők fegyelmi joga. *Közigazgatástudomány*, 5. (1942), 2. 33–46.
7. Bordás Péter: Közzolgáltatások. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István). 2021. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-politika>
8. Ficsor Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*. Budapest, Gondolat, 2015.
9. Ficsor Krisztina: Jogi formalizmus. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Jogbölcsélet rovat, rovatszerk.: Szabó Miklós – Jakab András). 2021. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/jogi-formalizmus>
10. Forgács D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest, Kossuth Kiadó, 2019.
11. Gajdushek György: Közigazgatás és politika In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-politika>
12. Gedeon Magdolna: A bányahivatalnokok jogi helyzete Magyarországon a 18. században. *Pro Futuro*, 10. (2020), 1. 67–91. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7540>
13. Gellén Márton: Politizáció vagy bürokratizáció a központi közigazgatásban. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Labor est eitam ipse voluptas. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 371–392.
14. Gyórfi Tamás: A kormányzás. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 71–94.
15. Heindl, Waltraud: A felsőszintű bürokrácia kialakulásáról Ausztriában (1780–1867). *Történelmi Szemle*, 30. (1987–1988), 1. 16–24.
16. Heindl, Waltraud: *Gehorsame Rebellen: Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848*. Wien, Böhlau, 1991.
17. Heindl, Waltraud: *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848–1914*. Wien, Böhlau, 2013. Online: https://doi.org/10.26530/OAPEN_453608
18. Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1984.
19. Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség. *Közjavak*, 3. (2017), 2. 3–7. Online: <https://doi.org/10.21867/KjK/2017.2.1>.
20. Kerner Zsolt – Jankovics Márton: Mióta az akta elterjedt, már nem csak halálbüntetéssel lehet valakit szabályozni. *24.hu*, 2019. július 4. Online: <https://24.hu/belfold/2019/07/04/forgacs-d-peter-interju/>
21. Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014.

22. Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4. (1996), 4. 35–62. Online: www.poltudszemle.hu/szamok2/1996/1996_4szam/korosenyi.pdf
23. Krauss, Marita: *Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Campus, 1997.
24. Lapsánszky András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai: A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.
25. Lengyel Zsanett: Bürokrácia. Képes-e változni? Recenzió Forgács D. Péter kötetéről. *Újkor*, 2020. március 23. Online: <https://ujkor.hu/content/burokracia-kep-es-valtozni-recenzio-forgacs-d-peter-koteterol>
26. Merton, Robert K.: Bürokratikus struktúra és személyiség. In Robert K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980. 452–472.
27. Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.
28. Rixer Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.
29. Sallai Balázs: „Cikornyásan terjengős, nagyképűen homályos” – Reformtörekvések a magyar hivatalnoki nyelvhasználat javítására a 20. század első felében. *Magyar Jogi Nyelv*, 5. (2021) 1. 1–8.
30. Sipka Péter Máté – Zaccaria Márton Leó: Felelősségi jogviszonyok. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Munkajog rovat, rovatszerk.: Kiss György – Kun Attila – Hungler Sára). 2020. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/felelossegi-jogviszonyok>
31. Szabó Miklós: A bürokrácia. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 95–118.
32. Temesi István: A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 38–82.
33. Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszolgáltatási rendszerek átalakításában. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatáselmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 151–185.
34. Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/3. Budapest, KJK, 1996.
35. Zupkó Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég, 2002.

Sallai Balázs a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának végzős joghallgatója. A 2021-es 35. Országos Tudományos Diákköri Konferencián II. helyezést ért el az Alkotmánytörténeti (Közjogtörténeti) Tagozatban *A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi felelőssége, különös tekintettel a debreceni joggyakorlatra (1870–1944)* című dolgozatával. Kutatásai a közigazgatás-történet eddig kevésbé kutatott területeire irányulnak, mint például hivatali nyelvhasználat reformtörekvései, a közszolgáltat hazai

és külföldi szabályozástörténete és a közszolgálati fegyelmi felelősség története. Kutatásainak alapját elsősorban levéltári források képezik. Jelenleg a (köz)szolgálati pragmatika kodifikációs folyamatait vizsgálja a dualizmusban a magyar és osztrák területeken. Érdeklődése a jog és irodalom tárgykörében a polgári kori közigazgatás szépirodalmi narratíváira, továbbá a bürokráciaelmélet – elsősorban – történeti perspektívájú megközelítésére irányul.