

Önkormányzatokra irányuló jogszociológiai vizsgálatok Magyarországon²

I. A szociológiai megismerés kérdései

Ahhoz, hogy az önkormányzatokra vonatkozó jogszociológiai kutatásokról beszélni lehessen, szükséges mindenekelőtt néhány fogalom tisztázása: mit is jelent a jogszociológia és mit takar az önkormányzatiság. Ezek a kérdések legtöbb esetben a szakma (jogász professzió számára egyértelműnek tűnnek, de valójában nem feltétlenül azok, ezért is szükséges azok pontosabb meghatározása, mely definiálás nemcsak önmagában való, de a kutatások módszereit és irányvonalait is nagymértékben meghatározzák. Mindezek után koncentráljunk a fő kérdésre, nevezetesen a jogszociológiára és az önkormányzatiságra: mit is jelent ez a kifejezés, hogyan definiálható, definiálhatóak-e egyáltalán, melyre az egész vizsgálódás irányul; más szavakkal az elemzés tárgyát képező problémakör *konceptualizálásával*, a kutatás tárgyának meghatározásával állunk szemben.

A hétköznapi (laikus) kommunikáció alapján - mint, ahogy ez más fogalmak esetében is - a szóösszetétel, ti. a jogszociológia, jelentése kapcsán feltételezhetően közmegegyezés létezik. A kifejezés értelme a jogásztársadalomban sem képezheti első pillanatra vita tárgyát, minthogy mind a praxisban, mind az elméleti tudományokban jártas jogászok saját maguk megtapasztalhatták a jogot és a szociológiát, mintegy a „résztvevő megfigyelő” pozíciójából ismerik azt, vagyis a jogászság bármely tagjának a fogalom hallatán többé-kevésbé ugyanazok a képzettársításai lehetnek. Mégis ha kifejezésünket alaposabb elemzés alá vesszük, elemeire bontjuk, szembetűnik, hogy két önmagában is kérdéses jelentéstartalommal bíró kifejezéssel találkozunk: egyfelől a *szociológia*, másfelől a *jog*. A szociológia meghatározására önmagában sokféle meghatározás ismert, sokféle oldalról közelíthető meg a fogalom, hogy csupán néhány tudományterületet említsünk, mely adekvát módon foglalkozik a társadalmi problémák kérdésével, például filozófia, szociálpszichológia, etc. A jog esetében – ha lehet ezt a kifejezést használni – még nehezebb a helyzet, hiszen közismert az a *kanti* kritika, miszerint a „mi a jog?” felvetésekor a jogtudós „alkalmasint ugyanúgy zavarba jön a kérdéstől, mint a logikus, amikor felszólítják arra, mondja meg: mi az igazság?”,³ s kétségkívül ez a kritikai megjegyzés a mai napig helytállóan tűnik. Mindezek alapján érdemes mindkét kifejezésről néhány szót említeni.

A *jogszociológia* kérdésének felvetéséhez mindenek előtt magának a szociológiának a körülírása szükséges, amire önmagában talán nem is lehet egyszerű fogalmat adni, azonban egyfajta szemléletmód meghatározása mégis lehetséges. A szociológia az ember társas életével, emberi csoportokkal és a különböző társadalmakkal foglalkozó tudomány: végső soron, hogy hogyan viselkednek az emberek társas lényként. A szociológiai vizsgálódás köre rendkívül tág, mivel éppúgy beletartozik az egyének közötti társas kapcsolatok (ezzel még a szociálpszichológia is foglalkozik) mint a globális világméretű trendek; vagyis rámutat, hogy az egyéni élet mindennapjaiban sokféleképpen tükröződnek társadalmi tapasztalataink, és az ember cselekedetei, szemlélete ezek kontextusában értelmezhetőek. Ezzel szorosan összefügg az úgynevezett

¹ Tszv. egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jobbölcséleti és Jogszociológiai Tanszék

² „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 Műhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

³ Immanuel Kant: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája. Ford. Berényi Gábor. Gondolat. Budapest. 1991. 324. p.

szociológiai szemlélet, miszerint el lehet szakadni a perszonális aspektusoktól és tágabb összefüggésekbe helyezni az „emberi” kérdéseket.⁴ Ehhez kapcsolódik az emberi közösségek szerkezete is, az úgynevezett társadalmi struktúra fogalma: az emberi életminőség és mennyiség nem feltétlenül véletlenszerűen alakulnak, hanem határozott és logikus módon leírható mintákba rendeződnek, melyek nem statikusak, hanem állandóan változnak, hiszen – ha nem is szabálytalanul – de az emberek alakítják őket. Szoros az összefüggés azzal, hogy a szociológiai gondolkodás szerint nem létezik egységes szemléletmód, és még a kutatási eredmények értelmezése is különbözik,⁵ s így az elméleti keretek is diverzifikáltak. Egyrészt a szociológia szempontjából rendkívül fontos a pontos leírás (leíró szociológia) ezzel párhuzamosan a magyarázat (magyarázó szociológia) ám mindehhez szükségesek az elméleti keretek, hiszen a tények értelmezésekor nélkülözhetetlen a magyarázathoz szükséges elmélet, ugyanakkor azok megalkotásához pedig tényfeltárással kell dolgozni, miközben mindezt gyakorlati céllal kell művelni.⁶ Elméleti alapok nélkül immáron sem a tényfeltárással, sem az értelmezéssel nem működhet és fordítva, vagyis mindez egyfajta „*circulus viciosus*”. Ám ha tétélesen megpróbáljuk definiálni a szociológiát a következő problémák merülhetnek fel:

1. Az emberi társadalom.
2. A társadalmi csoportok és azok vizsgálata.
3. Az egyének közti szociális interakciók.
4. A fentiek összességének társadalmi realitása.⁷
5. A társadalmi realitásnak az egyénre gyakorolt hatása (társadalmi tények).⁸

II. A jog problematikája

A következő kérdés a jog problémája, mellyel a jogelmélet már oly régóta foglalkozik, s az eredmények több mint kétségesek. Minthogy a jog áll a megismerési folyamat középpontjában, annak fogalmi meghatározására tehetünk kísérleteket, azonban ha valaki járatosabb a jogelméleti irodalomban, akkor tudja, hogy ez a vállalkozás – ha nincs is eleve kudarcra ítélve – semmiképpen sem kivitelezhető egy egészen más kérdéskörre irányuló elemzés keretei között, hiszen önmagában nemcsak külön tanulmány, hanem akár külön életmunka szükségeltethet hozzá. Ha csupán a mai magyar jogelméletet nézzük, a kérdést illetően rendkívül színes, sokféle álláspont bontakozik ki előttünk; csak néhány példát említve: *Pokol Béla* a funkcionalista rendszerelmélet keretei között a jogot professzionális intézményrendszerként fogja fel, s annak fogalmát az egyes jogrétegek kiemelésében és a jog rétegeinek komplexitásában ragadja meg. *Pokol* elmélete szerint a jogelméletek egy meghatározott része egy-egy rétegre szűkíti a jog vizsgálatát, míg néhány esetben találhatóak több réteget kiemelő elméletek is. Korábban *Bódig Mátyás* elméletében a jog immanens pluralitása miatt a jog fogalmára irányuló célkitűzések dekonstruálása fogalmazódott meg;⁹

⁴ Wright Mills ezt nevezte „szociológiai képzelőerőnek” Wright C. Mills: *The Sociological Imagination*. Oxford University Press. London. 1959. Anthony Giddens: "Sociological Imagination." *Introduction to Sociology*. Karl Bakeman. New York: W. W. Norton & Company, Inc, New York. 1996. 2009. Ilyen például a házasság felbontása, mely egyfelől személyes ügy (*personal trouble*), másfelől a bíróság előtt elsősorban jog probléma, ám mivel a házasságok harmada Nagy-Britanniában tíz éven belül, vagy Magyarországon összességében 66%-ban felbomlik immáron közösségi ügy (*public issue*); ugyanez vonatkozhat például a munkanélküliségre is.

⁵ Ugyan létezik egységes, konvencionális módszertan, de ettől függetlenül bármiféle kutatás értelmezhető szociológiai szempontból, ugyanakkor nem létezik egységes kánon és egyazon igazság; s ez a meghatározásra is igaz.

⁶ Anthony Giddens: *Szociológia*. Osiris Kiadó. Budapest. 2016.

⁷ Javier A. Trevino: *The Sociology of Law. Classical and Contemporary Perspectives*. St. Martin's Press, Inc. 1996. 2008. 1. p.

⁸ Émile Durkheim: *Az öngyilkosság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1967.

⁹ Vö.: Bódig Mátyás: *Az elméletalkotás és a megismerés problémája a kortárs jogelméletben: Hart és Dworkin jogelméletének tapasztalatai*. Ph.D. értekezés. Miskolc. 1999.; illetve Bódig Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások*. Prudentia iuris. Miskolc. 2004. 423-553. p., különösen 525-553. p.

munkásságának későbbi szakaszában mégis használ egyfajta jogfogalmat: a jogot a politikai nyilvánosság szférájában működő társadalmi gyakorlatként fogja fel, a jog kötelezettségeket, igazolható autoritásigénye alapján írhat elő, magatartási mintákat, mely az adott politikai közösség „politikai erkölcsén” nyugszik, s a kérdés további vizsgálatát a politikai filozófia segítségével látja kivitelezhetőnek.¹⁰ Csupán e néhány példát kiemelve is látható, hogy ezért talán nincs is szükség e tanulmány során meghatározni magát a *jog lényegét*, sokkal inkább adekvát úgy kezelni ezt a kérdést, hogy a rendkívüli diverzabilitást mutató képzési rendszerekben, a szabályok, esetek, szokások, tradíciók, dogmák, doktrínák, gondolkodásmódok ismertetésére kialakított speciális diszkurzív közegekben, amit maguk az egyes intézmények, az említett közegek, jog, jogismeret alatt értenek, azt annak fogadjuk el mi is; tesszük ezt függetlenül attól, hogy az az egyes kultúrkörök függvényében oly változatosságot mutathat, ami miatt talán a konceptualizálandó fogalom alatt értett társadalmi intézmény inkommenzurábilisnak látható.

III. A jogszociológia rövid meghatározása

Ha pedig a *jogszociológiára* (mint szóösszetételre) koncentrálunk, kimondható, hogy lényegében egy akadémiai diszciplínáról van szó, mely a szociológia jogra vonatkozó reflexiója. Természetesen ez egy kissé finomabban kifejtve némileg komplikáltabb: a társadalom, illetve a különféle társadalmi szervezetek és a jogintézmények, vagy a jogi normák megalkotására, azok alkalmazására szakosodott szervezetek közötti kapcsolatok vizsgálata; minden olyan szociális interakciók, melyek a jogintézmények és azok reprezentánsai, vagyis a jogász professzió tagjai között történnek (bírák, ügyészek, közigazgatási jogászok etc.) és a laikus társadalom között történnek. A jogszociológia nem egy önmagában értendő, más tudományterületektől izolált diszciplína: konnektióban áll többek között a jogtudomány különböző területeivel, továbbá az antropológiával, szociál-antropológiával, kriminológiával, politikai szociológiával, illetve a deviancia szociológiájával. De talán a könnyebb megértés kedvéért néhány történeti aspektus felvetése érdekesebbé teheti a fentieket:

Oliver Wendell Holmes szavai szerint, ha Németországban egy törvénnyel két centtel megemelnék a sör árát, az minden bizonnyal forradalomhoz vezetne.¹¹ Ez a kissé humoros megjegyzés persze még nem takar egy jogelméletet, de annak mindenképpen bizonyítéka, hogy *Holmes* korában már léteztek olyan jogi gondolkodók, akik nemcsak önmagában látták a jogot, nemcsak belülről vizsgálták azt, nem kizárólag a szabályokat hasonlították össze, vagy a fogalmakat nüanszírozták, hanem figyelemmel voltak a szabályok „környezetére”, a „valóságra”, amibe a jog „beleszületik”, vagyis a társadalomra. A XIX. század vége, illetve a XX. század eleje egy olyan korszak lett a jogi eszmék, illetve a jogtudomány életében, melyben megjelent és kiforrott a jog tanulmányozásának szociológiai orientációja; vagyis már nem a jogi professzió – legyenek azok az akadémiai szféra tagjai vagy a praxis gyakorlói – és a jog kapcsolatára helyezték a hangsúlyt (bár

¹⁰ A jogrendszerek osztályozása kapcsán, illetve azzal összefüggésben *Varga Csaba* a jogot a következőképpen definiálja: „Eltérő emberi közösségekben, egymástól nagyrészt függetlenül fejlődött civilizációkban, más és más kulturális közegben formálódtak, semmiképpen sem azonos vagy egymással közösségre hozható elvek mentén - vagyis olyan változatosságban, amelyben bármiféle közös nevező kizárólag egy fogalmiasított emberi absztrakció, például az *ordo* (vagyis egy társadalmi rend-eszmény) vágyának és szervező erejének kívülről és utólag rájuk alkalmazott *genus proximuma* lehet; amiknek roppant tág (a legkülönfélébb emberi szerveződések különböző vallási, erkölcsi, gazdasági, politikai stb. eszközökkel rendezett) halmazából *differentia specificaként* például - saját fogalmiasítási javaslatommal élve - (a) az adott társadalom egészét átfogó globalitása, valamint (b) az alapvetőként felmerülő érdekkonfliktusokat (c) legfőbb szabályozó és befolyásoló hatással rendező ereje választatja ki azt, amit emberi tudásunk ma ismert konvencionalitása jognak nevez.” *Varga Csaba: Theatrum legale mundi, avagy a jogrendszerek osztályozása.* 15. p.

¹¹ „Professzor *Agassiz* szerint, a német társadalom minden bizonnyal fellázadna, ha egy pohár sör árát két centtel felemelnék. Egy ilyen törvény üres szavak halmaza maradna, s nem azért mert helytelen, hanem mert nem kikényszeríthető.” *Oliver Wendell Holmes: The Path of the Law.* 10. *Harvard Law Review.* 457. 1897. 458. p.

ezt sem hagyták figyelmen kívül), hanem a „laikusok és a jog kapcsolatát is fókuszpontba vonták.¹² Ez a mozgalom, noha igazából az Egyesült Államokban terjedt el széles körben, lényegében kontinentális eredetű volt, ez a mozgalom a jog szociológiai elmélete, illetve maga a jogszociológia. S pont az intellektuális gyökerek, az úttörők, mint „elsődleges – elméleti és eszmetörténeti - források” mutatják meg a tudományterület lényegét: hiszen a jogszociológia terén elsősorban az empirikus kutatások állnak inkább középpontban, de természetesen az elméleti jelleg sem nélkülözhető. Noha utóbbi is kénytelen tapasztalati adatokra támaszkodni, és előbbi is sok esetben magasabb absztrakciós fokot érhet el, és az empirikus kutatások sem végezhetőek elméleti feltevések keretei nélkül. S mindezeket figyelembe véve mely eredményeképpen találhatunk olyan munkákat, mely hagyaték konkrét neveken is megtestesül, mint *Emile Durkheim*, *Max Weber*, vagy *Roscoe Pound*, *Karl Llewellyn* - meglehetősen komoly szerepet játszhat a distinkció meghatározásában.¹³ Már a fentiekben is említésre került, hogy az Egyesült Államokban széleskörűen elterjedt szociológiai jogelmélet, illetve jogszociológia európai eredetű volt. A kontinensen belül pedig meghatározható egy korszak és egy földrajzi hely és meghatározott személyek: a korszak – a XIX. század vége, XX. század eleje, a hely az Osztrák-Magyar Monarchia, és a személyek pedig *Rudolf von Jhering* és *Eugen Ehrlich*. *Jhering* még inkább a társadalomra reflektáló jogelmélet irányvonalát teremtette meg,¹⁴ de a konkrét (szűkebb) értelemben vett jogszociológia *Ehrlich* nevéhez fűződik. *Eugen Ehrlich*; jelentőségét pedig mi sem mutatja meg jobban, mint, hogy szinte nincs olyan jogszociológiai történeti munka, mely ne foglalkozna *Ehrlich* tevékenységével, s végső soron Őt tartják a jogszociológia „atyjának”. *Ehrlich* *Jhering*hez képest néhány évtizeddel később a XX. század elején tevékenykedett és a római jog mellett (melynek professzora volt) figyelme a valós társadalmi élet és a jogszabályok közötti kapcsolatra, pontosabban szólva distanciájára irányult.¹⁵ Álláspontja szerint a jog társadalmi jelenség, a társadalom produktuma, így megismerésére vonatkozó tudománynak is társadalomtudománynak kell lennie, vagyis erre a szociológiának a jogra vonatkozó reflexiója lenne a legalkalmasabb: tehát a jogszociológia.¹⁶

IV. Az önkormányzatiság kérdéskörének rövid meghatározása

Mivel az előbbiekből is látható, jelen esetben az önkormányzatok, mint jogi jellegű szervezetekre vonatkozó jogszociológiai reflexióról van szó, mindehhez pedig szükséges az önkormányzatiság meghatározása. Végső soron az önkormányzatiság fogalmának központja az önszerveződés: a saját ügyek, saját jogon való intézése és eldöntése; a központi és a helyi szervek

¹² Vö.: Alan Hunt: *The Sociological Movement in Law*. MacMillan Press. London. Basinstoke. 1978. 3. p.

¹³ Mindennek részletesebb kifejtését lásd Alan Hunt. i.m. 3-10. p.

¹⁴ Így például Pokol Béla - *Werner Gepharda* hivatkozva – „*Jhering* tanulmányában” kifejtette, hogy a modern szociológiai elmélet a jogelméletből táplálkozott, és „*Jhering* szociológiai elmélet terén tett teljesítménye, és mint a szociológiai elmélet alapító atyáinak tekintett *Weber*, *Simmel* és *Durkheim* mögött igazi első alak kerül a középpontba”. S ezt a kijelentést valóban alátámasztja az a tény is, hogy *Max Weber* a *Gazdaság és társadalom* című munkájában tizenegyszer idézte meg *Jhering*et, továbbá *Emile Durkheim* külön tanulmányban foglalkozott vele és a német társadalomtudományos irányzatról. Részletesebben lásd Pokol Béla: *Jhering a modern jogtudomány fordulópontján*. Kézirat. 3-5. p.

¹⁵ Roscoe Pound: *Introduction to Ehrlich. Fundamental Principles of the Sociology of Law*. 36. Harvard Law Review. 130. 1936. 145. p.

¹⁶ Eugen Ehrlich: *Grundlegung der Soziologie des Rechts*. München. Duncker und Humblot. Leipzig. 1913. 19. p. *Ehrlich* - ellentétben a korábbi a törvényi jogot és a jogfogalmakat kutató és csiszoló jogtudománnyal - éppen a társadalmi tények kutatását tartja a jogtudomány fő feladatának. Az „élő jogot” sokkal fontosabb, szerteágazóbb, széleskörűbb jelenségnek véli, ezért álláspontja szerint „a szociológia feladata az, hogy a jogtudomány és a jogpolitika számára azzá váljon, mint a természettudomány a gyógyítás vagy a technika számára, azok tudományos megalapozójává.” Badó Attila idézi *Eugen Ehrlich*et. Badó Attila: *Eugen Ehrlich és a jogszociológia*. In: Szabadfalvi József (szerk.): *AMABALISSIMUS. A legszeretettelőbbak egyike*. Loss Sándor Emlékkönyv. Debreceni Egyetem. Állam- és Jogtudományi Kar. Debrecen. 2005. 137-150. 149. p.

közötti feladat- és munkamegosztás; az állampolgárok közös ügyeiben való részvétel; végül pedig az adott településre, régióra vonatkozó egységes szabályozás elve. Ez egyfajta autonómia mely többek között az állam önkormányzatát is jelenti, egyúttal viszont szorosan kötődik a saját ügyek elintézéséhez kapcsolódó állami elismeréshez is.¹⁷

Történeti szempontból az önkormányzatiság visszavezethető egyfelől a középkori városállamokig melyek lakossága önállóan (a korabeli uralkodóktól többé-kevésbé vagy teljesen függetlenül) intézte saját ügyeit, beleértve az igazságszolgáltatás, igazgatás, adóztatás, etc jogát is;¹⁸ együttműködésük alapja pedig a „közös érdek” volt. Természetesen voltak vezetőik, de ezek többnyire választott tisztségviselők voltak, vagy a hatalmat megosztották más testületek között. Másfelől pedig a nemesi vagy rendi önkormányzatiság, mely az azonos rendhez (társadalmi osztályhoz) tartozók közösségének erősítésére, és az uralkodó hatalmának korlátozására volt hivatott. Az abszolutizmus kiteljesedésével, továbbá a polgári forradalmak után az államok kiterjesztették főhatalmukat az önkormányzatokra is, és az igazgatási, illetve az igazságszolgáltatási funkciókat maguknak vindikálták. Ezeknek ellenőrzését pedig egyértelműen centralizálták, így az önkormányzatok az állami mechanizmus részeivé váltak, illetve azok állami felügyelete is megvalósult.¹⁹ Ezek lapján, továbbá a demokratikus jogállam követelményeinek megfelelően az önkormányzatiság a közösséget érintő helyi közügyek demokratikus intézése és a közhatalomnak a helyi lakosok érdekében való gyakorlása. Vagyis alapelemei egyfelől maga az intézmény, mint szervezet: a *demokrácia* jelenti mind a képviseleti, mind a részvételi demokrácia különböző formáit. Előbbit a választópolgárok közössége által megszavazott képviselő testület gyakorolja, miszerint a törvények által hatáskörükbe utalt helyi közügyekben a sajátmaguk által alkotott szervezeti és működési szabályzat szerint rendeletet alkothat. Utóbbi esetben pedig a helyi népszavazás, népi kezdeményezés, továbbá, többek között, a lakossági fórumok tartása tartozik. Ide tartozik az úgynevezett *átfogó felelősség* kérdése: a helyi közügyek – törvény által kötelezően előírt, illetve az önkormányzat által fakultatíve magára vállalt – intézése. A kötelező feladatok esetében a felelősség teljes, míg a fakultatív feladatoknál, a helyi lakosság szerint, változhat. A helyi önállóság alapján az önkormányzat a törvények keretei között önállóan szabályozhatja és igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket; továbbá vállalhat olyan ügyek megoldását, amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe és a megoldás módja nem sért jogszabályt.²⁰

¹⁷ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. 4. átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó. Budapest. 2002. 167. p.

¹⁸ A teljes függetlenségre volt Európában tipikus példa Velence (*La Serenissima*) Genova (*La Supérba*) a részleges függetlenségre pedig a Ragusai Köztársaság (*Dubrovnik*).

¹⁹ A központosításnak és az ellenőrzésnek egyik legjobb – jogszociológiai szempontú - példája a fellebbezés intézménye. „Ha nem tudunk megvizsgálni minden egyes előállított darabot, úgy a minőség-ellenőrzés alternatív stratégiája az lehet, ha a gyártási folyamat során mintákat veszünk, és azokat vizsgáljuk meg. Ha pedig el akarjuk kerülni, hogy a termelő munkások csak a legjobb munkadarabokat mutassák be megvizsgálásra, a mintaválasztásnak vagy véletlenszerűnek kell lennie, vagy úgy kell megvalósulnia, hogy a legkevésbé sikerült termékeket lehessen megvizsgálni. A fellebbezés is ilyen mintavételi eljárás, amennyiben a fellebbviteli hatóságok a helyi ügyintézők döntéseinek egy részét, de nem mindegyikét megvizsgálják. Ezt nem maga az ügyintéző által készített összefoglaló jelentés áttekintése révén teszik, mely törekedhet a fogyatékoságok elleplezésére, hanem az ügyintéző teljesítményével elégedetlen alattvaló egyedi ügyén keresztül. Minthogy - a helyi ügyintézőkkel szemben - a felek bármilyen esetet kiválaszthatnak abból a célból, hogy azt a magasabb hatóság vizsgáló szeme elé tárják, a mintavétel lényegében véletlenszerű. Másfelől ugyanakkor a fellebbezés a rossz ügyintézői teljesítményt emeli ki, amennyiben kevésbé valószínű, hogy olyan eset kapcsán is fellebbezést nyújtanak be, melynek során a bíró példaszzerű ítéletet hozott. Amikor egy központi hatalom meghallgat egy fellebbezést, akkor alaposan szemügyre veheti a távoli vidékek életének valamely szegletét, hogy lássa, milyen jól működött a helyi kormányzat az adott esetben.” Martin Shapiro: Iszlám és a fellebbezés. In: Varga Csaba (szerk.): Összehasonlító jogi kultúrák. Jogfilozófiák. Budapest. 2000. 343-370. 345. p.

²⁰ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos i.m. 169-170. p. A helyi közügy a lakosság közszolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések; a közhatalom helyi gyakorlása; ezek szervezeti és anyagi feltételeinek megteremtése. Mindezekkel kapcsolatban a képviselő testület önállóan szabályoz, mely szabálynak meg kell felelnie a jogforrási hierarchiának; gyakorolja a tulajdoni jogosítványokat; saját bevételre jogosult, így a törvények keretei között adót vehet ki és megállapíthatja azok mértékét; más önkormányzatokkal együttműködhet, társulhat; szervezeti és működési rendet alakíthat ki, és jelképeket alkothat, kitüntetések, címeket alapíthat. Uo. 170-171. p.

Az önkormányzás jogállásának normatív rendszerben kétféle elv érvényesül: az egyik szerint minden település jogállása azonos, míg a másik szerint a jogalkotó differenciál és települési kategóriák szerint eltérő jogállásokat biztosít. Például Magyarországon alapelv, hogy az önkormányzás joga a települések és megyék választópolgárait illetik meg. Központba elsődlegesen a települések kerültek, ezzel párhuzamosan megszűntek a korábban meglévő településeket érintő jogállásbeli különbségek és a közöttük lévő kapcsolatok mellérendeltségi viszonyban állnak, így nő a társulások szerepe, ezen túl jelentős a lakosság részvétele a döntéshozatalban.²¹

V. Az önkormányzatiság és a bürokrácia szociológiája

Az önkormányzatok azonban azon túl, hogy feladatuk a helyi közösség – ha tetszik politikai értelemben is közös ügyeinek – intézése, jogszociológiai értelemben bürokratikus szervezetek is, így elemzéséhez nélkülözhetetlen a „modern” bürokrácia áttekintése. Például *Geroge Ritzer* szociológus szerint a modern bürokratikus szervezetekkel kapcsolatban „a világ „mcdonaldsosodását” említi, metaforaként használva a *McDonald's* gyorséttermek munkamegosztási szervezetének jellegét. S elsődlegesen mindennek dehumanizáló hatását emeli ki, mivel az emberek, a szervezetek tagjaként ugyanazokat a gépies feladatokat látják el, mint a „robotok a szerelőszalagnál”. De miért is alkotnak ilyen jellegű szervezeteket a társadalom tagjai? A szociológiai válasz: olyan tevékenységek végzése céljából, amit máskülönben önerejükől nem tudnának elvégezni. Azonosítható tagokból álló csoportja, amely összehangolt kollektív tevékenységet végez valamilyen közös cél (jelen esetben a helyi közösség célja) elérése érdekében.²² A bürokratikus szervek erősen formalizáltak és többnyire (ez egyébként a magánszervezetekre is igaz) racionálisan épülnek fel. A racionális tervezés mindig az adott cél megvalósulása érdekében történik gyakran pontosan meghatározott szabályok és eljárások sorával.

A múltban a legtöbb társadalmi rendszer spontán alakult ki, és szokások által szabályozottan működött; ami persze nem jelentett irracionálitást, de semmiképpen nem tudatos tervezés eredménye volt.²³ Ellentétben a mai ipusztriális, poszt-ipusztriális társadalmakban kifejezetten a célok szem előtt tartásával, azok elérésnek prioritásával tudatos szervezéssel és annak megfelelő fizikai környezetben hozzák létre az egyes társadalmi intézményeket. A bürokratikus szervezetek szisztematikus leírása *Max Weber* nevéhez fűződik, aki szerint a bürokrácia egy eszköz a termelés

²¹ Uo. 172. p.

²² Részletesebben lásd: Howard E. Aldrich – Peter V. Marsden 1988. In: Neil J. Smelser (ed.): *Handbook of Sociology*. Newbury Park. SAGE Inc. 1988. 361-392.

²³ Például *Bonislav Malinowski* vizsgálta a *Trobriand-szigetek* társadalmának tagjait – mélyebb megfigyelések alapján megállapíthatóan – valójában meglehetősen bonyolult gazdasági együttműködés szálai kapcsolják össze. S az egyén számára az együttműködés felbomlása teljes egzisztenciális ellehetetlenüléssel járt, vagyis a kölcsönösségben mindenki részvétele fontos és a hálózat egyfajta integritást is adott. *Malinowski* hangsúlyozta, hogy a reciprocitás során nem egyszerűen különféle értékkel bíró javak cseréjéről van szó, hanem egy folytonos kölcsönös, és kölcsönösen kiegyenlített cseréről, amelybe szimbolikus javak éppúgy beletartoznak (nyaklánc, karkötő), mint olyanok, melyek egyébként tényleges használatra vagy fogyasztásra alkalmasak (hal, yamgyökér, etc.) Ez a folyamat pedig egyfelől alkalmas a konfliktusok elkerülésére vagy rendezésére, másfelől pedig konstituálja a társadalmi kötelekeket; vagyis ez az állandó „cserekereskedelem” biztosítja az adott társadalmi élet integritását. Ahogy *Malinowski* a *Bűncselekmények és szokások az egyszerű társadalmakban* (*Crime and Custom in Savage Society*) című művében kifejtette a primitív jog kényszerítő ereje biztosítja az uniformitást és a kohéziót. Vagyis más szavakkal ez a fajta reciprocitáson és nyilvánosságon alapuló speciális mechanizmus társadalmi struktúrájuk velejárója, egyúttal oka és következménye is. A primitív társadalmak tagjai pedig nem azért teljesítik jogi kötelezettségeiket, mert valamiféle negatív szankciótól tartanak, hanem mert ők az adott társadalom tagjai, akiknek szükségük van a kölcsönösségre és az azzal járó kötelekekre: egyszerűen biológiai szükségletük az „osztzkodás”, ami a túlélést szolgálja. Eszerint a jognak többféle funkciója van, ezek pedig a következők: 1. kulturális szinten szabályozza és stabilizálja a társadalmi aktivitást; 2. strukturális szinten a cselekmények szabályozásával kielégíti a társadalmi szükségleteket; 3. biológiai szinten pedig biztosítja a kölcsönösséget. Ahogy *Malinowski* fogalmazott a *jog fő funkciója az integritás biztosítása*. *Bronislav Malinowski: Crime and Custom in Savage Society*. 9th Edition. Routledge and Kegan Paul. London. 1926. 46-47. p.

és szolgáltatás koordinálására, és lényegében az információ fölötti ellenőrzésen alapul; ezért nélkülözhetetlen eleme az írásbeliség és a rögzített szabályok, melyekkel „emlékezetüket” tárolják. Mindig hierarchikus rendszer és a hatalom a rendszer csúcsán koncentrálódik, és a szervezetek éppúgy szolgálhatják a demokráciát, minthogy összeütközésbe is kerülhetnek elveivel. S *Weber* szerint minden nagyobb szervezet, hajlamos az egyre inkább kiteljesedő bürokráciára;²⁴ továbbá megfigyelte a bürokratikus szervezetek terjeszkedésére való hajlandóságot, s pont emiatt kidolgozta ezek ideáltípusát, ami egy absztrakt konstrukció, mely természetesen a gyakorlatban sohasem valósul meg ilyen „tökéletes” formában, csupán a leginkább jellemző elemeket emelte ki. 1. A hatáskörök „hivatali kötelességek” formájában jelennek meg, és a hierarchián belül az utasításokat és a felügyeletet az egyel magasabb szintű „részleg” végzi. 2. 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. 3. A tisztviselőket fix fizetéssel alkalmazzák; érdem és a hivatali idő határozza meg az előmenetelt. 4. A szervezeten belüli és azon kívüli élet egymástól hermetikusan elkülönül. 5. A tisztviselőknél nincs tulajdonosi jogosítványuk a munka anyagi eszközei fölött. S minél inkább hasonlít egy bürokratikus szervezet az ideáltípusra, annál hatékonyabb lesz a működése.

Az ideáltípussal és a valóság közötti diszkrépanciáról több szociológiai, illetve jogszociológiai 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* egy adóhivatal kapcsán 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 belüli 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 (például egy önkormányzatot a képviselő testület és a jegyzői hivatal helyett) - a lefektetett szabálytól eltérően – ténylegesen néhány személy informális úton történő egyeztetéssel irányít.²⁵

John Meyer és *Brian Rowan* pedig azt állítja, hogy a formalitás valójában csak „mítosz” és a valós eljárás teljesen távol áll a normatív előírásoktól. A szabályokra való formális hivatkozás csupán a hivatal legitimitációját hivatott szolgálni. Például egy kórházi kórlap kitöltése vagy egy hivatalban egy jegyzőkönyv vezetése és az azok alapján hozott döntése, illetve a döntése mögötti tényleges háttér merőben eltér egymástól. A döntés igazi alapját sokkal inkább informális kérdések adják: „milyen benyomás alakult ki az ügyfélről”, „hogyan néz ki”, „milyen a stílusa”, etc.; ehhez képest a formalitás betartása „jó benyomást és a korrektség” érzését kelti a felettesben és az ügyfélben is.

A bürokratikus szervezetek formalitásához kapcsolódó anomáliáit vizsgálta *Robert King Merton* is. Megállapítása szerint az a tény, hogy a bürokratákat a formális szabályok betartására szocializálják, mely normák csupán a tipikus esetekre vonatkozó objektív kritériumokat tartalmazzák, s kizárják a rugalmas saját döntések meghozatalát. Valójában ez egyfajta bürokratikus „ritualizmushoz” vezet: a szabályokat akkor is alkalmazzák, ha más megoldás jobb lenne mind az ügyfél, mind a szervezet számára. Másik probléma, hogy a bürokratikus – elsősorban eljárási – szabályokhoz való ragaszkodás elsőbbséget élvez a szervezet valódi céljaival szemben. Így például

²⁴ *De Gourney* 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: először a kormányzati, illetve állami szervekre, később azonban mindenféle szervre alkalmazták. A negatívumok persze Balzactól Kafkáiig - irodalmi művekben is megjelentek. Anthony Giddens i.m. 490-491. p.

²⁵ Részletesebben lásd: Peter Blau: *The Dynamics of Bureaucracy* University of Chicago. Chicago. 1963.

egy – az ügyfél kérelmére indult - közigazgatási eljárásban megtagadhatják az egyébként jogos igényt arra hivatkozva, hogy egy űrlap nincs vagy nincs megfelelően kitöltve. Vagyis jogelméleti nyelvre fordítva a bürokrácia nehezen küzd meg az úgynevezett „nehéz esetekkel”; ennek pedig egyenes következménye az állampolgároknak az államtól, önkormányzattól való „elidegenedése”.²⁶

Végül *Tom Burns* és *G. M. Stalker* kutatásait érdemes megemlíteni, ami a *Durkheim*-i értelemben vett mechanikus, illetve organikus szervezetekre vonatkozott. Álláspontjuk szerint a mai bürokrácia mechanikus szervezet, hierarchikus felépítéssel, ami a rutinszerű feladatok ellátására alkalmas, de olyan körülmények esetében, ahol a munkafeltételek állandóan változnak, bár alkalmasságuk sok esetben megkérdőjelezhető. Az organikus szervezeteknél azonban a kommunikáció nemcsak vertikális, hanem horizontális úton is folyik, így a döntések meghozatala is rugalmasabb és napjaink állandóan változó körülményei között működésük is hatékonyabb.²⁷ Mindehhez hozzátartozik az ellenőrzés formája is, aminek három típusát lehet megkülönböztetni: 1. közvetlen ellenőrzés, ami a felettes részéről való közvetlen megfigyelést jelenti. 2. A dokumentumok ellenőrzése, ami a feljegyzések nyilvántartását jelenti, beleértve a közszolgálatban dolgozókról való feljegyzéseket is. 3. Önellenőrzés, amikor nem lehet tudni, mikor tesztelik a közszolgát, így ők saját magukat is ellenőrzik. Az organikus szerveknél lényegében a horizontalitás inkább közvetlen ellenőrzést jelent, a vertikális pedig önellenőrzést, mindezt akár dokumentálni is lehet, ezért mindhárom felügyeleti forma oly módon valósulhat meg, hogy ez a tisztviselők számára „frusztrációs tényezővé” válna. ugyanis az állandó felügyelet érzete elidegeníti a tisztviselőket, hiszen úgy érzik, megtagadják tőlük az aktív részvételt a munka alakításában.

VI. A közszolgálati rendszerek szociológiája

Ahhoz, hogy az önkormányzatokra vonatkozó különféle jogszociológiai elemzéseket ismertetni lehessen, illetve következtetéseket vonjunk le azokból, érdemes a magyar és nemzetközi közszolgálati rendszereket, illetve modelleket is áttekinteni. A szociológiai jellegű vizsgálatok persze elsősorban a személyi állomány összetételére, szerkezetére, minőségére vonatkoznak, ezért érdemes előre leszögezni, hogy a magyar közszolgálat szűk értelmezése nemzetközi viszonylatban is tágnak mondható, mivel magában foglalja valamennyi közigazgatási szerv valamennyi érdemi és ügykezelő (korábban még a fizikai) dolgozóját is. Ezért sok vizsgálat egységesen kezeli az államigazgatási és az önkormányzati dolgozókat, ami persze nem jelenti azt, hogy ezekből nem lehet az önkormányzatokra nézve releváns következtetéseket levonni.

Ami nemzetközi viszonylatban elsődleges különbség az a zárt rendszer és a nyílt közszolgálati rendszer kérdése. Általában, bár ez így kissé vulgáris, az angolszász jogrendszerekben nyílt, míg a kontinentális jogrendszerekben zárt rendszer működik. A kettő közti különbséget több szempontból is át lehet tekinteni: politikai, jogi, és gazdasági.

Gazdasági szempontból a nyílt rendszer esetében a politikai vezetők a magánszféra üzleti vállalkozásához hasonlíthatóak, és eszerint hozzák személyzeti döntéseiket is; a személyzet pozíciója lényegében a magánszféra menedzser pozíciójával azonosítható. A zárt rendszer esetében a politikának nincs konkrét beleszólási joga a személyi kérdésekbe, így kevés az esély az önkényes döntésekre. Jogi szempontból a szolgálati viszonyt elsősorban szerződések a munkajogi jogviszonyhoz hasonlatos szerződések szabályozzák. A munkajogi jellegű jogviszony közjogias és

²⁶ Általánosságban lásd: Robert King Merton: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. Ford.: Berényi Gábor, Balogh Zoltán. Osiris Kiadó. Budapest. 2002.; *Friedrich Engels* állapította meg, hogy a polgári társadalmakban ugyan az állam az állampolgárokból, vagyis a társadalomból táplálkozik, paradox módon mégis egyre távolabb kerülnek egymástól, az állam egyre kevesebbet tud arról a társadalomról, amire a szabályait alkotja, és további paradoxon, hogy mégis egyre nagyobb ellenőrzést akar gyakorolni felette. Stanley Diamond: Joguralom vagy a szokás rendje? In: Varga Csaba (szerk.): Összehasonlító jogi kultúrák. i.m. 156-178. 174-175. p.

²⁷ Tom Burns – G. M. Stalker: *The Management of Innovation*. Tavistock. Oxford University Press; Revised ed. (December 15, 1994) 1996.

részletesen szabályozott. A politika oldalát tekintve a politikus személye határozza meg a személyi állományra vonatkozó döntéseket; az adott politikushoz a köztisztviselőnek lojálisnak kell lennie. Ezzel ellentétben zárt szisztémánál a bürokrácia teljesen független a politikától és politikailag (legalábbis az igazgatási munka tekintetében) semlegesnek mondható.²⁸

Persze nem véltetlen, hogy a zárt rendszer inkább elterjedt, ennek okai a következőkben foglalhatók össze: a közszolgálati ismeretek speciálisak, a magánszférában nem gazán alkalmazhatóak;²⁹ az állam nem lehet szubjektív, hiszen minden állampolgárát képviselnie kell; a nyílt rendszer megakadályozza a testületi szellem kialakulását;³⁰ a demokratikus működés egyik feltétele, hogy a köztisztviselő a közösségért dolgozik, így a magánszféra rekrutációs mechanizmusait ezt alááshatnák, vagyis a szubjektív döntések minimalizálása szükséges;³¹ továbbá a közigazgatás mindig monopolhelyzetben van, ezért a magánszféra döntési mechanizmusai kevésbé alkalmazhatóak, ehhez kapcsolódik például a speciális személyi adatok védelme is. A közigazgatás a közhatalom birtokosa, és a politikus így nem a saját, hanem a köz javaival gazdálkodik. Ezen túl nélkülözhetetlen – a politikai viharok ellenére is – a folyamatosság és a stabilitás biztosítása, illetve nem megengedhető a szakmai hozzáértés csökkenése, a korrupció növekedése.³²

Mindenesetre empirikus adatok is bizonyítják a pályabiztonságra vonatkozó elveket. Ugyanis a közszolgálati dolgozók 72%-a munkahelyét elsősorban a biztonság miatt választotta, illetve azért dolgozik ott, s csak mintegy 26% nyilatkozott úgy, hogy nincs különbség a közszféra és a magánszféra között. A személyzeti politikáért felelős vezetőknel ez az arány 63% és 36% volt. Az összes közszférában dolgozók átlagosan ott töltött szolgálati viszonya 13 év és összesen munkaviszonyban töltött éveinek száma is 22 év; ez messze alulmarad a magánszférához képest: a közszolgálatban dolgozók összes munkahelyeinek átlaga 1,69, míg ez a magánszektorban 3,2.³³ (Ez lényegében - egy történeti példával élve hasonlatos - a Bizánci Birodalom közigazgatásához, ahol az úgynevezett *logotethészek* (mai értelemben vett miniszterek vagy államtitkárok) és a *nagylogotethész* (mai értelemben véve miniszterelnök) pozíciója – annak ellenére, hogy a császár személye gyakorta, néhány évente változott - a közigazgatás változatlansága biztosította a lakosság igazgatását, továbbá a lakosság „életvitelének” változatlanságát is.)³⁴

²⁸ Gajdusчек György: Közszołgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Közigazgatási olvasmányok. KSZK ROP. 3.1.1. Programigazgatóság. Budapest. 2008. A politikai kapcsolatokról a zárt rendszer tekintetében önmagában több elmélet található. 1. A bürokrácia teljesen semleges a politikától és csak a döntések végrehajtásában vesz részt. 2. A bürokrácia részt vesz a politikai döntésekben, de kizárólag a szakmai kérdések oldaláról. 3. A bürokraták teljes mértékben részt vesznek a politikai döntésekben, s a politikus és a közszołga közötti különbség a bürokraták esetében a szervezeten működő érdekegyeztetés szempontjait részesítik előnyben. 4. A politikusok és a bürokraták között nincs lényegi eltérés. Más modellek is léteznek, mint a formális, ami a *weberi* ideáltípusnak felel meg; a falusi élet, ami átjárhatóságot jelent; funkcionális falusi élet, ami részbeni átjárhatóságot indukál; ellenséges rendszer, ahol a két szféra közötti hatalmi harc folyik; az igazgatási rendszer, ahol a meghatározó szerep a hivatalnoki karé. Uo. 26-28. p.

²⁹ György István: A köztisztviselő. Közigazgatási alapvizsga. Tankönyv. IV. fejezet. BM Kiadó. Budapest. 1998.

³⁰ Theo A. J. Toonen: The comparative diensions of administrative reform. In: Guy Peters – John Pierre (ed.): Handbook of Public Administration. 464-478. Sage Publication Ltd. London. 2001. 2003.

³¹ Frederick C. Mosher: Democracy and Public Serice: the Collective Services. Oxford University Press. Second edition. Oxford. 1982.

³² Gajdusчек György i.m. 32. p. Pont ez történt meg korábban az Egyesült Államokban a tagállami bírák elekciónál, mely esetben az állandóan változó bírói gárda folyamatos szakmai gondot okozott. A helyzetet később úgy próbálták/próbálják megoldani, hogy a választási listákra a már korábban is bírói posztot betöltő személyek kerültek/kerülnek.

³³ Gajdusчек György. i.m. 292-293. p.

³⁴ Lásd: Georg Ostrogorsky: A bizánci állam története. Osiris Kiadó. Budapest. 2003.; A közigazgatás történeti elemzésére még többek között lásd: Antal Tamás: A Hundred Years of Public Law in Hungary (1890-1990): Studies on the Modern Hungarian Constitution and Legal History. Novi Sad, 2012. 145-164.

VII. Konkrét, empirikus, a hazai önkormányzatokra vonatkozó jogszociológiai vizsgálatok

VII.1. Általános létszámadatok

Ami a személyi állományra vonatkozó jogszociológiai vizsgálatokat illeti: meglehetősen kiterjedt kérdéskörre vonatkozó elemzéseket találhatunk; ugyan sok esetben a konkrét adatok hiányosak, de sok adat kövesztethető, és végső soron az önkormányzatokra tekintettel is értelmezhető. Mindenek előtt az állami szférában dolgozók nemzetközi összehasonlítására érdemes rávilágítani. *Hajnal György* és *Gajdusчек György* készített erre vonatkozóan egy nemzetközi összehasonlítást.³⁵ Az adatok tükrében egyértelműen megállapítható, hogy szinte minden országban, (az amerikai és az európai kontinensen, így Magyarországon is) 1970-től 1985-ig a közfoglalkoztatottak aránya az összes munkavállalóhoz képest egyértelműen nőtt. Azonban a 80'-as évek végétől ez az arányszám csökkenést mutat, bár nem éri el a 70'-es évek szintjét. (Bár az is tény, hogy ez elsősorban az Egyesült Királyságra, és az Egyesült Államokra (*Teacher*-éra, és *Reagan*-adminisztráció), is igaz; az európai államoknál ez a csökkenés kevésbé látványos.³⁶ Ennek a folyamatnak (a politikán kívüli) szociológiai okai talán a következőkben foglalhatók össze: 1. A nyugdíj- és egészségbiztosítás a magánszférában is elterjedt. 2. A munkajogi szabályok is szigorodtak, és közelebb kerültek a közszféra normáihoz. 3. A társadalomban egyre inkább kívánatosság vált a kreativitás és a mobilitás követelménye; mindezzel párhuzamosan a fiatalkor és az azzal járó változékonysági képesség is előnyvé vált. 4. Az előbbiekkal szintén párhuzamosan egyre inkább elfogadottá vált az a közgazdasági doktrína, miszerint a magánszféra hatékony a közszféra pazarló; vagyis a verseny mindenhatóságának elve. Mindennek eredményeképpen – elsősorban az angolszász államokban – a nyílt rendszer újra teret nyert.

Magyarországon a köztisztviselői létszám abszolút és relatív nagyságára vonatkozó kimutatások szerint (*Gajdusчек, KSH, KÖZIGTAD*) 1998 és 2006 között az összes foglalkoztatottak 20-22%-át, a teljes alkalmazotti kör 28-31%-át tette ki. (Ebbe természetesen nincs benne a „feketegazdaság”, s csak részben a „szürkegazdaság”). Ez mind a poszt-szocialista, mind pedig a nyugat-európai országokhoz képest magasabb (Csehország 13,9%, Lengyelország 12,8%) egyedül a skandináv országokban rátája nagyobb.³⁷ Ebből egy igen fontos következtetés vonható le: nemcsak strukturális problémák lehetnek, hanem a feladatkörök is jóval szélesebbek, mint más országokban; vagyis a fejlett országok tekintetében jóval kisebb a bürokratikus teher, ami az állampolgárok tekintetében is sok esetben fölösleges feladatokat jelent. A rendszerváltást követően a közszolgálati létszám alakulása meglehetősen hektikus képet mutat; noha szinte minden kormány célul tűzte ki a közszféra létszámának csökkentését, bár ez sok esetben épp a feladatkör „felfuvaradása” miatt nem, vagy volt lehetséges. Ennek ellenére 1994-ben 104.000 fős létszám után 2001-ben már 116.000 fő, majd 2007-ben csupán 98.000 fő volt. Ám a regressziós egyenes megmutatja, hogy sztemerd növekedésnek lehetünk tanúi, ami ráadásul trendszerű is. Ami további érdekesség, hogy – mind a rendszerváltás előtt, mind utána – a létszámcsökkentés rendszeres pluszköltséggel jár; elég csak a végkielégítésekre, illetve az új tisztviselők képzési költségeire

³⁵ Hajnal György – Gajdusчек György: *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába.* Magyar Közigazgatási Intézet. Miniszterelnöki Hivatal. Budapest. 2002.

³⁶ Csak példálózó jelleggel 1970-1985-ig: Ausztrália 11,8% - 17,2%; Olaszország 12,2% - 16,7%; Svédország 20,9% - 33,3%; GB 18,1% - 21,6%; USA 16% - 15,3% (1975-ben viszont 17,1%. Ugyanebben a sorrendben 1990-ben: 16,3%; 17,3%; 32%; 19,5%; 15,4%. Tehát volt ahol még nőtt is a csökkenő tendenciát mutató időszakban, illetve például az USA-ban már korábban is csökkentették az adminisztrációs létszámot.

³⁷ Gajdusчек György i.m. 111. p.

gondolni; mindez az állandó létszámcsökkentés sikertelenségével párosulva egyszerűen „kudarcként” aposztrofálható.³⁸

Az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozó adatok tekintetében is érdemes összehasonlítani más, az államigazgatási szférába tartozó közszolgákra vonatkozó adatokat. Különbség tehető a nagy önkormányzatok és a kisebb önkormányzatok között: előbbiek esetében 2003-as adat szerint 29.349 fő volt, míg utóbbiaknál 11.262. Ez összesen a többi hatósághoz képest 37%-ot jelent, ami megegyezik a területi dekoncentrált szervek létszámával, és az összes államigazgatási szervezetnek pedig 61%-át teszik ki.³⁹ Ha az államigazgatási és az önkormányzati szervek rendszerváltás utáni létszámadatait nézzük *Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán* kutatásai alapján egyértelműen megállapítható az államigazgatás túlsúlya. Ugyan 1989 után mindkettő jelentős emelkedésen ment keresztül, de 1994-től az önkormányzatok 12%-os csökkenést mutattak, addig az államigazgatásban 36%-s növekedés tapasztalható.⁴⁰ Majd talán még inkább érdekes kérdés hogy 1999-ben 19,5%-os növekedés történt az államigazgatásban és ugyanekkora csökkenés az önkormányzatokban: végső soron összességében nem is történt változás! Annak a valószínűsége meglehetősen csekély, hogy pont 1994-ben növekedtek volna meg a feladatok ilyen jelentős mértékben az önkormányzatok „rovására”; sokkal valószínűbb, hogy az önkormányzatok szakembergárdája nem rendelkezett megfelelő képzettségű személyzettel, s ennek következtében inkább az államigazgatási szervek „duzzadtak fel”. (Ez esetleg a nagyobb önkormányzatok esetében alakulhatott másként.)

Ami egyébként a besorolási osztályokat illeti (bár itt nincs kifejezett adat az önkormányzatokat és az államigazgatás egyéb szerveit összehasonlítva) annyit mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a III. és IV. besorolású dolgozók mind nominálisan, mind arányában csökkentek. Ennek egyik oka, hogy a fizikai dolgozókat jogszabály átsorolta magasabb kategóriába, de főbb oknak (s a szociológia esősorban a fő okokat keresi) tekinthető, hogy az információs technika ugrásszerűen változott, így sokkal kevesebb ügyintézőre lett szükség, hiszen ezeket a feladatokat egyszerűen „átvette a számítógép” gondoljunk csak arra, hogy – elsősorban az adattárolás és meglévő formulák miatt - már nem volt szükség újra és újra legépelni az adott ügyiratot.

Az információs technológia persze szélesebb körű változásokat is jelent, amire történtek szociológiai és jogszociológiai vizsgálatok is, melyek a hagyományos *weberi* modell „elavultságára” mutattak rá. Így például *Manuel Castells* (2001.) szerint a *Weber* által felépített hierarchikus modell a XX. század elején sikeresnek volt mondható, ám az utóbbi időben végbement technológiai változások (például az adatok elérhetősége, kezelhetősége, feldolgozhatósága) a bürokratikus szervezetek számára új társadalmi környezetet teremtett. Így nincs vagy ne lett szükség a fizikai közelségre, az azoknak megfelelő épületekre, aminek eredményeképpen a decentralizáció egyre inkább előtérbe kell, hogy kerüljön. Ez többek között magával hozza a központi szervek helyett az önkormányzatok erősödését, mind a szabályalkotás, mind azok alkalmazásának terén. Továbbá ehhez kapcsolódik az önkormányzatok ügyfelekkel való érintkezése is, ami például érinti a képviseleti demokráciát (könnyebb a képviseltekkel információt cserélni) továbbá a bürokratikus ügyintézését, hiszen egyfelől nincs szükség a hatáskörök és eljárások meghatározott rendszeréhez való ragaszkodáshoz, másfelől pedig az ügyféllel való kapcsolattartáshoz sincs szükség a meghatározott fizikai környezethez (ez utóbbi inkább a nagyobb önkormányzatokat érintheti).⁴¹

A vezető beosztású közszolgák esetében a rendszerváltás után szintén növekedésnek lehetünk tanúi, bár ez az államigazgatásban valamivel magasabb (13%) az önkormányzatoknál

³⁸ Kulesár Kálmán: A bürokratizmus társadalmi összefüggései. In: Állam és Igazgatás. 1980. 11. 961-976.; Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC. Budapest. 2007. 268. p.

³⁹ Gajduscheck György i.m. 116. p.

⁴⁰ Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. Magyar Közigazgatás. Vol. V. 204- 220. 2005. 213. p.

⁴¹ Általánosabban lásd: Manuel Castells: The Internet Galaxy: Reflecions on the Internet, Business, and Society. Oxford University Press. Oxford. England. 2001.

valamivel alacsonyabb: 11%. Ennek fő oka azonban az, hogy összességében is nőtt a közigazgatásban dolgozó tisztviselők száma. Azonban az már meglepőbb, hogy arányuk is növekedett az 1989-es adat szerinti 12,8%-ról 2006-ra már 13,2%. A vezetők átlagosan diplomások, és többnyire 50 év feletti; ami még érdekes adat, hogy a férfi vezetőknek több beosztottjuk van, mint a nőknek (nők esetében 24 fő, ebből 11 közvetlen beosztott, férfiak esetében 37 és 19 fő).⁴²

VII.2. Demográfiai kérdések a korstruktúra és a nemek összetételében

Történeti vizsgálatok is történtek (*Danielle Bossaert – Christoph Bemmke, 2003*)⁴³ a nemek és a korstruktúra összetételével kapcsolatban. Melynek eredményeképpen előrebecsélhető, hogy a skandináv országokat kivéve Magyarországon kiemelkedően magas a közzolgálatban a nők részvételének aránya. A teljes köztisztviselői létszám 73%-a nő, és ha történeti szempontból nézzük, folyamatos növekedés mutatható ki: 1961-ben 37% volt ez az arány, 1967-ben 45%, és 1975-ben 50% volt a női dolgozók aránya. Ha az önkormányzatokat (korábban tanácsokat) a '70-es években nézzük, még nagyobb ez a viszonyszám: 60% (a központi államigazgatásban csupán 37% volt; '85-re pedig a tanácsoknál már 70% volt a nők aránya. Egyébként nemzetközi összehasonlításban is általános növekedés tapasztalható, ám ez hazánkban különösen magas. Az viszont szintén általánosságban megállapítható, hogy minél magasabb pozíciót vizsgálunk, annál kisebb ez a viszonyszám. S például a nagyobb önkormányzatok vezetői testületeiben, illetve jegyzői körében már alig lehet nőket „találni”. Az okok feltárása természetesen csak valószínűsíthető: 1. A nők arányának emelkedésének fő oka, hogy egyre inkább nő a „hölgység” körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya. 2. A nők magas aránya a közigazgatás viszonylagosan alacsonyabb presztízsére utalhat, mindez a vezetői beosztásokkal is összefüggésben van. 3. A magas viszonyszám összefügghet a zárt rendszer biztonságot adó jellegével, mely a családon belül betöltött szerepekkel is kapcsolatban van. 4. A vezetői beosztás összefügghet a női gyermekvállalási szerepekkel is. 5. A vezetőkön belüli férfi túlsúly valószínűsíthető egyfajta negatív attitűddel is.⁴⁴ Ezzel ti. a bürokratikus szervezetekben való női részvétellel általános szociológiai kutatások is történtek. Ezek szerint a nők politikai kapcsolatai, hálózatai gyengébbek, mint a férfiaké, ezért a szervezeti szférában való érvényesülésük – számarányuk ellenére is – korlátozottabb. (Az Egyesült Királyságban a mai napig is léteznek olyan magániskolák, melyek lényegében (törvény szerint nem) csak fiúkat vesznek fel, aminek egyenes következménye, hogy bizonyos kapcsolatokat esélyük sincs kialakítani. Vagyis a nők kevesebb szervezetben kevesebb dolgozót ismernek;⁴⁵ tehát a hálózati (kapcsolati) tőkéjük kisebb, így előmeneteli lehetőségeik is csekélyebb. Bár az is igaz, hogy azokon a munkahelyeken, ahol eleve több nő dolgozik, megnő a szervezeten belül az előléptetési lehetőség.⁴⁶

A kor szerinti összetételt *Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán* 2005-ben vizsgálta: az átlagéletkor 2006-ban 43 év volt (1967-ben ez 40 év volt). Jelzik, hogy a közzolgálati korfa egyfajta U-alakot formáz, ami azt jelenti, hogy viszonylag magas a fiatalabb tisztviselők és az idősebbek (nyugdíj előtt álló) száma és aránya. Aminek egyenes következménye, hogy a fiatalokból még hiányzik a „megfontoltság”, tapasztalat, ügyfelekkel szembeni türelem, az idősebbek pedig már nem szívesen

⁴² Garai Gábor: A közigazgatási dolgozók néhány objektív paramétereinek nem, kor, alkalmazási szint szerinti megoszlása. In: Fonyó Gyula: A közigazgatás személyi állománya. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1980. 439-444. p.

⁴³ Danielle Bossaert – Christoph Bemmke: Civil Services in the Assecion of States. EIPA. Maastricht. 2003.

⁴⁴ Vági Gábor: Az íróasztalok túloldalán. (A tanácsi apparátusok dolgozói.) Valóság. 1988/5. ; Lőrincz Lajos i.m. 2005 270-271. p. A teljes közzolgálatban 54,9% a nők aránya, de például Hollandiában ez a szám csak 18%.

⁴⁵ Gwen Moore: Structural Determinants of Ms's and Women's Personal Networks. American Sociological Review. Vol. 55. No. 5. 1990. 726-735.

⁴⁶ Anthony Giddens: Szociológia. Osiris Kiadó. Budapest. 2008. 516. p.

vállalnak kockázatot, kerülnek a konfliktusokba és az egyértelmű döntéseket.⁴⁷ Ehhez kapcsolódik – mivel az önkormányzatoknál is többnyire jogi végzettséggel rendelkezők dolgoznak – a jogásztársadalom korstruktúrájának megváltozása: a drámai növekedés az utóbbi évtizedben következett be, vagyis a fiatal, frissen végzett jogászok száma emelkedett, így egyúttal a jogásztársadalom átlagéletkora csökkent. E látszólag érdektelen tény mégis némiképp fontos lehet: a jogásztársadalom meglévő, hagyományos attitűdjeire kevésbé szocializált jogászréteg a tradicionális megoldások helyett egészen más kérdéseket preferálhat egy kialakult szituációra való reagálásnál, s ez akár drámai változásokhoz vezethet, melyek esetleg e nélkül nem következtek volna be.⁴⁸ Ettől függetlenül a hazai közzolgálatban az 50 év felettiek aránya nemzetközi összehasonlításban is rendkívül magas, ami az említett problémákat okozhatja.

VII.3. A közzolgálatban dolgozók kinevezéséhez kötődő feltételek és képzettségük

A közzolgálatban dolgozók képzettségi szintjét szintén érintették különböző jogszociológiai vizsgálatok. Így például *Fonyó Gyula* 1980-ban és *Lőrincz Lajos* 1995-ben történeti szempontból elemezte a kérdéskört.⁴⁹ A vizsgálatok kimutatták, hogy a Rákosi-korszakban volt átlagosan a helyi közzolgálatban a legalacsonyabb a képzettség szintje: sok esetben még az általános iskolát sem végezték el az ott dolgozók. Később elsősorban a helyi, területi szerveknél (tanácsoknál) fokozatosan nőtt a képzettség szintje; elsősorban a középfokú végzettséggel rendelkezők aránya nőtt, később pedig a diplomásoké is. A rendszerváltás után némi visszaesés volt tapasztalható (1985: 36%, 1994: 25%, 2004: 39%) majd folyamatos javulás történt, ami elsősorban a diplomások társadalomban lévő arányának növekedésével magyarázható: a nagy önkormányzatoknál dolgozók 46%-a rendelkezett felsőfokú, 56%-a középfokú, a kisebb önkormányzatoknál 24% felsőfokú, és 76%-uk középfokú végzettségű volt. A probléma nyilvánvaló, hiszen az adatokból is kitűnik, hogy a kis (főleg községi) önkormányzatok küzdenek a képzettség hiányával, aminek magyarázatául szolgálhat, hogy egyébként is munkaerőhiánnyal küzdenek. Ettől függetlenül a nagyobb önkormányzatoknak is felsőfokú végzettségű munkaerőhiány problémái vannak, aminek fő oka, hogy a diplomások főleg a fővárosban koncentrálnak.⁵⁰ Ahogy például *Vass László* is kimutatta, hogy lényegét tekintve a '60-as években kezdtek az általános iskolai végzettségűek kiszorulni a helyi szerveknél és fokozatosan a felsőfokú végzettségűek arányának növekedése volt megfigyelhető. Ami említetten a rendszerváltásnál visszaesett,⁵¹ majd ismét megnőtt; ettől függetlenül a regressziós egyenes növekedést mutat. Ennek fő oka, hogy a rendszerváltás során, illetve közvetlenül utána bizonyos szakmák korábban célszerű zártsága fellazult vagy eltűnt, illetve egyes szakmák népszerűbbek lettek (lásd például ügyvédség, vagy a politikai gazdaságtan helyett a közgazdaságtan) s emiatt a felsőfokú végzettségűek inkább a népszerűbb és jövedelmezőbb pályákat választották. Később viszont a pályák, - ha nem is

⁴⁷ Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. Magyar Közigazgatás. Vol. V. 204- 220. 2005. 213. p.

⁴⁸ Nagy Zsolt: Metszetek a jogásztársadalomról. A Pólay Elemér Könyvtára. 2012. 163-164. p.

⁴⁹ Fonyó Gyula: A közigazgatás személyi állománya. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1980.; Lőrincz Lajos: A közigazgatás személyi állománya. In: Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC. Budapest. 2007. 268. p.

⁵⁰ Az államigazgatási szerveknél például 59% a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya. Gajduschek György i.m. 139. p. Mindenesetre az is egy meghatározó mutató, hogy 1954-ben a diplomások aránya tanácsok esetében 4% volt, míg 79% a 8 általánosnál kevesebbet végzettség viszonyaránya. Ugyanez 1967-ben felsőfokú végzettség a községi tanácsoknál 3%, járási tanácsokban már 15%, megyei jogi városi tanácsoknál már 30%, a központi közigazgatásban pedig 46%.

⁵¹ Egyes szerzők katasztrofális visszaesésről beszélnek. Lásd: Vass László: Politicians, bureaucrats and administrative reform in Hungary. In: Guy B. Peters – Jon Pierre: Politicians, bureaucrats and Administrative Reform. Routledge. London. 2001. 83-92. 87. p.; Berényi Sándor: A közigazgatás személyzeti rendszere – közzolgálat. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék. Budapest. 1992. 10. p.

jogszabály alapján – de szociológiai szempontból mindenképpen „összezárultak, így az újonnan végzetek már szintén az ugyan alacsonyabb jövedelmet biztosító, de a bizonytalanságot minimalizáló közszférába áramlottak.

A diplomák típusára vonatkozóan meglehetősen széleskörű adatok állnak rendelkezésre, ám lényegi különbség nem található az államigazgatási és az önkormányzati szerveknél dolgozók körében. Abszolút vezető a jog diploma, noha az 1975-ös adatokhoz képest mindkét szférában csökkenés figyelhető meg: tanács, önkormányzat 22%-ról 2004-re 13%-ra csökkent, míg az államigazgatásban 29%-ról 13%-ra; emellett viszonylag még magas a közgazdasági diplomával rendelkezők száma. Megnövekedett az agrárszakemberek és a mérnöki diplomások aránya. Előbbiek főleg a termelőszövetkezetek megszűnésével magyarázhatók, utóbbiak pedig a technikai változásokkal. A jog primátusa elsősorban a közigazgatás jogias szemléletének köszönhető, hiszen elsősorban a szabályalkotásnak és annak betű szerinti alkalmazásának a primátusa érvényesül ellentétben az angol menedzser-szerű szemléletmóddal, vagy a társadalmi-közösségi attitűd érvényesülésével, ami Franciaországra jellemzőbb. mindennek történeti eredete is van, ami végső soron az Osztrák-Magyar Monarchiához kötődik, és annak hivatalnokjellegű közszolgálatára.⁵²

A kinevezéshez kapcsolódó képzés során megszerzett formális elismeréshez kapcsolódik a közszolgálatban az ügynevezett generalisták (olyan képzésben részesültek) akik a közigazgatás minden ágában megjelenthetnek; illetve a specialisták, akik az igazgatás egy-egy szakterületéhez köthetők (például építésügyben a mérnökök, oktatásügyi igazgatásban pedagógusok, etc.). Nemzetközi jogszociológiai és oktatásszociológiai összehasonlításban a generalizmus leginkább eklatáns példája az angol rendszer, ahol eleve inkább bölcsészeket alkalmaznak, akiket nem zavar a részletes jogi szabályozás és inkább az „ésszerűség” jelenti az ügyek megoldásának módját. Az átfogó folyamatok ismeretén túl, olyan társadalmi tudással is rendelkeznek, melyek az ügyek és az ügyfelek kezelését könnyebbé teszik.⁵³ Mindehhez képest hazánkban sok esetben a talán valamivel szélesebb körű ismereteket átadó jog diploma helyett az államigazgatási főiskolai diploma is elegendő.

Azonban a modern értelemben vett funkcionális differenciálódás, melyet a jogszociológia diszciplínája már több alkalommal is hangsúlyozott megváltoztatja a generalizmus kérdését. De szociológiai szempontból mit is jelent ez valójában?⁵⁴ Egy meghatározott közösség közti interakciók halmaza nevezhető alrendszernek, s a jogszociológia szempontjából ez az alrendszer a jog intézménye, ami alatt hétköznapi értelemben minden a joghoz kapcsolódó intézményt (bíróház, ügyészség, közigazgatás, jogi infrastruktúra, etc.) és a jogász professziót, illetve mindezek

⁵² Gajduschek György i.m. 147. p.; Hajnal György: Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. Journal of Public Affairs Education. Vol. 9. No. 4. 2003.

⁵³ Történeti szempontból ilyen volt a kínai közigazgatás is: a mandarin rendszer; aminek lényege, hogy magas szintű irodalmi ismeretekkel rendelkező hivatalnokok kezelték az igazgatási ügyeket, ami lehetővé tette a „gördülékenyebb és empatikusabb ügyintézés”. Persze ez a kínai jog többféle szisztémájának dominanciájával állandóan változott: a hagyományos konfucionista felfogás az ügynevezett „li” szabályrendszer, ennek megfelelően a mandarin-igazgatást részesítette előnyben, míg bizonyos császárok esetében (például *Csin Si Huan Ti*) az ügynevezett „fa” szabályrendszert és ennek megfelelően az európaihoz hasonló igazgatást tartotta megfelelőbbnek. Lásd: Luke T. Lee – Whalen W. Lai: A kínai jogi gondolkodás főbb irányai: a konfucianus, legalista és buddhista hagyomány. In: Varga Csaba (szerk.): Összehasonlító jogi kultúrák. i.m. 179-194.

⁵⁴ A társadalmi alrendszereknek a következő feltételeket kell teljesíteniük, hogy „alrendszerként” funkcionálhassanak, továbbá lényegében ezek egzisztenciájuk és vitalitásuk lényegei is. *Talcott Parsons* szerint négy alapfeltétel szükséges: ad 1. adaptáció; ad 2. célirányultság; ad 3. integráció; ad 4. látencia. Az *adaptáció* jelentése ebben az esetben, hogy a részrendszernek szükséges befogadnia és elfogadnia környezeté feltételeit és erőforrásait és ez utóbbit mindenképpen szétosztja a (rész)rendszeren belül. A *célirányultság* lényege, hogy a rendszer meghatározza célját/céljait és minden forrását és energiáját ennek elérése érdekében mobilizálja. Az *integráció* pedig nem más, mint, hogy a részrendszer szabályozza és koordinálja mind a rendszeren belüli, mind azon kívüli viszonyait. Ezen belül szabályokkal látja el mindazokat a kommunikációkat, melyek a rendszerbe más rendszerekből befogadhatóak, illetve onnan más rendszerekbe irányulnak; mindezzel pedig ez a funkció a további három funkció letéteményesévé is válik. S végül a *látencia*: funkcionálisan egyszerűen fenntartja a tagok szocializáció általi konform, ugyanakkor tenzionális viselkedését, mely ellentét és annak megoldása, mintegy folyamatos emlékeztető fenntartja a társadalmi harmónia kontinuitását.

viszonyát érthetjük. A rendszerek egyik fő funkciója az integratív funkció, aminek megvalósításához két társadalmi probléma rendezésére van szükség: egyrészt a rendszeren belüli konfliktusok hiányára a harmónia megteremtése érdekében, másrészt az alrendszerek közötti önkéntes együttműködés biztosításához a megfelelő szabályozásra. Ennek a funkciónak a betöltésére a jog alrendszere hivatott (elsősorban jogász professzió és az igazgatási, bírósági döntések közreműködésével) amely megkönnyíti és „igazságossá” teszi a rendszerek közti interakciót és „cserét”, ami stabilizálja az egész rendszer harmóniáját. Mindehhez, ti. a jogi alrendszer funkciójának betöltéséért, háromféle „rituálé”, eljárás megléte elengedhetetlen: ad 1. A jogrendszernek megfelelő általánossággal, és absztrakcióval kell rendelkeznie. Ennek fő oka, hogy így viszonylag széles interpretációs térrel rendelkezve biztosítja más alrendszerek számára a megfelelő adaptációt a megváltozott jog környezetre. Ad 2. A jogrendszernek szüksége van olyan szabályokra, melyek sem nem túlzottan merevek, sem nem túlzottan flexibilisek; ezért a jogalkotásnak, és a jogalkalmazásnak, közigazgatásnak lehetőséget kell biztosítani, hogy döntéseik követhessék a társadalmi változásokat, annak érdekében, hogy megtarthassák legitimitásukat ugyanakkor integritásukat is. Ad 3. Ahhoz, hogy a jog a szociális kontroll funkcióját, mely a legfontosabb, betöltse – az egyének motivációjának újradefiniálásával - szükséges az individuális magatartások normatívizálása és a deviancia minimalizálása. Így kulturális értékekkel is bíró szabályok és azok hatóság általi betartása biztosíthatja a szociális integritást.⁵⁵

Mindehhez két további feltételnek kell teljesülnie: egyfelől a jog egy olyan intézmény, mely meghatározott szabályaival olyan kötelezettségeket és magatartások elvárhatóságát hoz létre, aminek megszegése különféle szankciókat vagy kifejezett büntetéseket vonhat maga után; másfelől a jog további fő funkciója a társadalmi kapcsolatok regulációja. Vagyis holisztikusan: „a jog egyúttal csökkenti a potenciális konfliktusok okait, ugyanakkor a társadalmi együttműködés olajának is számít”,⁵⁶ s ez a normatív konzisztenciával rendszerezi a szociális interakciót és integrációt, egyúttal pedig megakadályozzák az egyéni inkompatibilis elvárásokat és kötelezettségeket.

Ennek pedig a leginkább eklatáns formája a bíróság (építészeti, kulturális és szimbolikus szempontból) intézményével felruházva a funkcionális rendszert, melyek a társadalmi zavarokra „megfelelő” választ tudnak adni. Tehát a kérdések: szankció, igazságszolgáltatás, legitimáció, interpretáció, melyek a következőképpen artikulálódnak:

1. Ha valaki megszeg egy jogi normát, milyen szankcióra számíthat, és ki vagy milyen szerv dönt az ügyben.
2. Milyen autoritástól származik a jogi norma, és milyen szituációba, élethelyzetben van relevanciája az adott normának.
3. Mi igazolja azt, hogy az adott norma éppúgy vonatkozik az adott személyre, mint azokra az egyénekre, akikkel interakcióba lépett, és ezáltal tőlük is elvárhatja a norma-konform viselkedést.
4. Mi a valóságos értelme a szabályoknak, illetve hogyan kell azokat a partikuláris szituációkban konkrétan értelmezni.

Nos, ezután az igazgatásra is kiterjedő jogszociológiai ismertetés után visszatérhetünk a *generalitás*, *specialitás* problémakörére: *Lőrincz Lajos* szerint is, miután a funkcionális differenciálódás egyre erőteljesebb, egyre inkább „silószerűvé” válnak a különféle rendszerek az

⁵⁵ Elég csak az „amerikai álom” pénzszerzésre törekvő attitűdjét és annak lehetséges útjait figyelembe venni. A tőke megszerzése ugyanis lehetséges illegális úton is (vagyon elleni bűncselekmények, kábítószerrel való visszaélés, etc.) ám a jogrendszer szerint – a felsoroltakkal szemben - csak konvencionális úton történhet; ezáltal maga a jogrendszer – mintegy példát mutatva – hat meggyőző erővel a társadalom tagjainak motivációira. Uo. 319. p. (Mellesleg ez önmagába foglalja az erkölcsi devianciák jogi rögzítését is.)

⁵⁶ Talcott Parsons: *The Law and Social Control*. In: William M. Evan (ed.): *Law and Society*. Macmillan Publishing Company. New York. 1962. 56-72. 58. p.

önkormányzatok funkciójában egyre több *speciális szakembert* követelnek meg.⁵⁷ Elég csupán az önkormányzatok sokrétű feladatkörére, illetve ezek változásaira gondolni, továbbá az önkormányzatok és a helyi közösség sokrétű kapcsolatára, kapcsolódási pontjaira. Egy pozíció (illetve a hozzá kapcsolódó feladatkört közvetlenül ellátók pozíciója) viszont talán hosszú távon is kivételt képez. Ugyanis a jegyzők köztudottan az önkormányzatok hivatalát vezető személy, vagyis rendkívül széles határral rendelkezik és a felelőssége is jelentős: hatósági ügyek, úthálózat, oktatás, bizonyos esetekben egészségügy, szociális, kulturális kérdések, etc., melyeket természetesen az önkormányzat hivatala végzi, aminek a jegyző a vezetője. Tulajdonképpen jogszociológiai szempontból általános hatáskörű szervekről beszélhetünk; melyek többek között más igazgatási- és magánszervezetekkel is kapcsolatba kerülnek. Az önkormányzatoknál a jegyző és annak közvetlen beosztottjainak mindenképpen generális ismeretekkel kell rendelkezniük, mely ebben az esetben inkább a társadalomtudományokhoz lennének köthetők: szociológia, szervezetszociológia, és általános társadalmi ismeretek, emellett nem elhanyagolható az államigazgatási tudás sem.⁵⁸ A nagyobb önkormányzatoknál természetesen az apparátus nagyobb részének inkább speciális szakismeretre lenne szüksége; hiszen a jegyzőnek szervezési és koordinálási feladatai vannak.

VII.4. A közszolgálati előmeneteli, minősítési rendszer és a továbbképzés kérdései

A képzésekhez tartozik a továbbképzési szisztéma, ami kimondható, hogy Magyarországon általában a zárt rendszerhez köthető. Ez értelemszerű, mivel a nyílt rendszer „személyi változékonysága” eleve, ha nem is zárja ki, de limitálja a továbbképzésre való inspirációt. A nyílt rendszerben az állás „elfoglalása” előtti képzésnek van nagyobb szerepe. Már *Olajos Árpád* 1980-as kutatásában kimutatta, hogy a '70-es években rendszeresen ösztönözték a továbbképzést, ami szinte mindig iskolarendszerű oktatást jelentett (az érdemi ügyintézők 28%-a tanult tovább).⁵⁹ Bár részben zsákmányjellegű volt a rendszer, ám a továbbképzési szisztéma egyértelműen a zárt közszolgálat jellemzőit mutatják. Iskolarendszerű képzésben *Gajdusчек György* 2005-ös adatfelvétele alapján 34%-os volt a képzési részvétel, egyéb továbbképzés, ami szintén hasonló jellegű oktatást jelentett, további 49%, és egyéb oktatás 43%. A képzések jellege elsősorban jogi ismeretátadást jelentett/jelent, továbbá elsősorban nem keresetvezéreltek, hanem a kínálat határozza meg a lehetőségeket és ez kevésbé igazodik a közigazgatási feladatok teljesítéséhez, vagyis gyakorlati hasznosításuk elhanyagolható.⁶⁰ Ugyan többféle továbbképzési és képzési rendszert

⁵⁷ A kérdéssel kapcsolatban, illetve a szervezeti működés tanácsrendszerbeli problematikájához - lokális szinten - lásd még: Antal Tamás: A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden (1950-1990). Szervezeti és működési alapvetések. Dél-alföldi évszázadok 26. Szeged. 2009. 141-151., 181-192. p.

⁵⁸ Lőrincz Lajos: Magyar Közigazgatás: Dilemmák és perspektívák. Akadémiai Kiadó. Budapest. 1988. 83-84. p.

⁵⁹ Olajos Árpád: A munkahelyi és a képzettségi struktúra az államigazgatási alkalmazottak körében. (kogrugenciavizsgálat). In: Garai Gábor: A közigazgatás személyi állománya. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1980. 195-217. 200. p. 1952-ben alapították az egy, később két éves stúdiumot magába foglaló ún. *tanácsakadémiákat* azzal a céllal, hogy a helyi tanácsok igazgatási munkaköreiben dolgozó személyeknek a szükséges jogi ismereteket biztosítsák, s a tanfolyam elvégzését igazoló oklevél a hallgatókat a jogi egyetemek második évfolyamára való beiratkozásra jogosította; az itt jogi tanulmányokat folytatók szinte kivétel nélkül a bírói és ügyészi akadémiákon hallgatókhoz hasonlóan az egyetemet is elvégezték. Vö.: szabó Imre (szerk.): A burzsoá állam- és jogbölcsélet Magyarországon. Második, javított kiadás. Akadémiai Kiadó. Budapest. 1980. A tanácsakadémia megreformálásának, az ismeretátadás magasabb szintre emelésének céljából 1977-ben három éves képzési idővel létrehozták az *Államigazgatási Főiskolát* Budapesten, ezzel párhuzamosan 1978-ban a tanácsakadémiákat megszüntették, majd 2000-ben a főiskola a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Főiskolai Karaként folytatta tevékenységét. Máthé Gábor: Államigazgatási Főiskola – BKÁE Államigazgatási Kar. In: Takács Péter (szerk.): A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 2003. 302-311.

⁶⁰ Gajdusчек György i.m. 155. p. Arról nem is beszélve, hogy, ha nemzetközi szempontból kitekintünk egészen eltérő oktatási rendszereket találunk. Franciaországban az *École National d'Administration* elvégzése jelenti a fő szerepet a

különböztethetünk meg, úgy, mint közszolgálatba lépés előtti oktatás; a belépéshez kapcsolódó általános igazgatási képzés; munkakörhöz kapcsolódó speciális oktatás; egyéb továbbképzések. Magyarországon továbbképzés alatt inkább az utóbbi hármat érthetünk. Ám mindegyik esetben azok hasznosságára vonatkozóan különféle szociológiai adatfelvételre került sor, melyek mind számszerűsíthető formában jelentek meg, mind pedig mélyinterjúk által is ismerté váltak. Az adatfelvételek alapján kimondható, hogy a közszolgák véleménye szerint elsősorban meghatározó szerepe van a formális elismerésnek, bizonyítványnak (ez mellesleg az egész hazai társadalomra igaz!) továbbá a szakismereteken belül elsődleges a jogi ismeretek szerepe.⁶¹ Elég csak végiggondolni, hogy jogszabályt olvasni és értelmezni elvileg az ott dolgozó szakemberek tudnak, erre külön előadás meghallgatása kevés relevanciával bírhat. A fentieket megerősítve arra a kérdésre, hogy szükség van-e továbbképzésre a közszolgálatban a dolgozók 80%-a „igenel” válaszolt; viszont a képzések hasznossága tekintetében már árnyaltabb képet kapunk. Egy 2003-as adatfelvétel során a vezetőképzésben részt vettek 53%-a, az EU képzésben pedig 69%-a nyilatkozott úgy, hogy a tanultakat egyáltalán nem vagy csak alig tudta/tudja használni. Ez érthető is, főleg a helyi önkormányzatok esetében, hiszen még a nagyobb önkormányzatok sem kerülnek szinte semmilyen kapcsolatba az Európai Unió bármilyen intézményével (erre esetleg a központi közigazgatási szerveknek van esélyük). Ráadásul mindezt tetézi, hogy a közszolgálati dolgozók a vizsgára való felkészülés előtt és a vizsga letétele után egy évvel éppolyan tudásszintről tett tanúbizonyságot, mint előtte; illetve a vizsga időpontjában megemelkedett a tudásszint, utána viszont visszaesett. Ez nem jelent mást, mint egy indikátort a tudásátadás módszerére és a tudás *relevanciájára*, hogy főleg az önkormányzati dolgozóknál, 60% arról számolt be, hogy egyetlen olyan esetet (ügyet) nem tudott említeni, ahol alkalmazta volna a megszerzett ismereteket; ez a vezetőknél még alacsonyabb volt: 5%-uk számolt be arról, hogy a megszerzett ismeretet önállóan alkalmazhatta volna.⁶²

Az előbbiekkal némileg összefüggésben érdekes adatokat találhatunk a nyelvismertre vonatkozóan. Általánosságban kimondható, hogy a közszolgálatban dolgozók csekély mennyisége rendelkezik bármiféle nyelvismerettel; ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy az önkormányzati tisztviselők szinte még inkább elhanyagolható számban bírnak nyelvtudással. De nézzük meg az adatokat: míg az államigazgatási szerveknél a középfokú angol nyelvtudás 11% körüli (alapfok és felsőfok 3%, a német középfok 6% (alap- és felsőfok 2%)) addig az önkormányzatoknál ugyanebben a sorrendben 4%, illetve 3% (alap- és felsőfok 1%). A saját önértékelés szerint is ez a viszonyszám 5% és 10% között van.⁶³ Persze az adatok nem meglepőek, hiszen a központi államigazgatásban inkább használnak idegen nyelvet, míg a helyi, főleg kisebb önkormányzatokban a nyelvhasználat szükségessége elenyésző.

közigazgatásban való elhelyezkedéshez, míg például Angliában a bölcsész úgynevezett „Grant” diploma jelenti nemcsak a közigazgatásban, hanem szinte bárhova (például *City of London*) az elhelyezkedés zálogát. Valójában – szociológiai szempontból – mindkettő elsősorban a családi háttér objektivizálását szolgálja.

⁶¹ 2005-ös írásos adatfelvétel során megkérdezték, hogy „Ön szerint az alábbiak közül melyik milyen mértékben játszik szerepet abban, hogy egy köztisztviselő jól végezze munkáját?” 1-100-ig lehetett pontozni, növekvő sorrendben pontozás szerint. Az eredmények alapján az iskolai képzés 31; gyakorlati ismeretek 43; személyes karakter 25; egyéb 1 pontot kapott.

„Az Ön véleménye szerint általában a jó köztisztviselő képzettségében az alább felsorolt ismeretek milyen mértékben játszanak szerepet?” Fontossági sorrend szerint a jogi ismeretek kapták a legtöbb pontot, majd az ágazati ismeretek, utána a számítástechnikai és szervezési tudás, majd közgazdaságtan, társadalomtudomány és végül a nyelvtudás. Uo. 203-204. p.

A humánpolitikai vezetőket megkérdezve némileg módosult a szemlélet. „Az új munkaerő kiválasztása során milyen mértékben játszanak szerepet a következő tényezők?” Fontosság szerint a HR vezetők szerint a képzettség, utána a gyakorlat, azután a rátermettség, speciális rátermettség (számítástechnika) egyéb munkatapasztalat, s végül egyéb opciók. Uo. 206. p.

⁶² Gajdusчек György i.m. 214-216. p.

⁶³ Gajdusчек György i. m. 158. p.

Még egy kérdés: ki lehet köztisztviselő, milyenek lehet az előmeneteli lehetőségek, és mikor, ki és milyen indokból hagyja el a „köteléket” vagy bocsájtják el onnan? A korábbi empirikus adatokból megtudható, hogy milyen feltételekkel lehet valaki közszolga, ám a „testületen” belüli pozíció belüli változás már az empirikus adatok fényében már korántsem egyértelmű. A magyar önkormányzatoknál a munkáltatói jogkör gyakorlójához delegálják a minősítési jogkört és a teljesítményérdekelést.⁶⁴ Az, hogy bármiféle személyzeti döntések tekintetében milyen arányban vesznek részt a humánpolitikai egységek – *Linder Viktória* kutatásai alapján - általában minden tekintetben 20% körüli (14-21%) adatok jelennek meg; azonban hangsúlyozandó, hogy az empirikus adatokat nem lehet a kis, helyi önkormányzatok tekintetében értelmezni, mert náluk nincs semmilyen egység, ami a személyzeti politikával foglalkozna.⁶⁵ Vagyis valószínűsíthető, hogy esetükben a személyi döntéseket szinte kizárólag egy személyben a polgármester hozza, ami viszont a nyílt rendszer irányába mutat. A másik levonható következtetés, a nagyobb önkormányzatok, illetve az államigazgatás szféráiban is a humánpolitikai egységeknek a személyzeti döntésekben meglehetősen kis szerep jut, vagyis például *Hajnal György* szerint is, a munkáltatói jogkörhöz való delegálás (vagyis a tényleges vezető) szerepe kiemelkedő. Vagyis az egész (nemcsak az önkormányzatok) magyar közigazgatás ebben a tekintetben mind a zárt, mind a nyílt rendszer sajátosságait mutatja.⁶⁶ Továbbá szükséges kiemelni, hogy a hazai rendszer, a fenti adatok tükrében is, lényegében fordítva működik: nem a minősítéshez köti a személyzeti döntést, hanem a döntéshez kapcsolja a minősítést.⁶⁷ Tehát, mivel messze többségében tulajdonképpen, főleg az önkormányzatok tekintetében, egy személy, nevezetesen a szerv vezetője hozza meg - diszkrecionális jogkörben - a személyzeti döntést, következésképpen az egész minősítési rendszer lényege megkérdőjeleződik.⁶⁸

Az előbbiekhöz szorosan kapcsolódik a minősítés kétféle módszere, aminek épp szociológiai szempontból van kiemelkedő jelentősége: az egyik módszer szerint az egyes közszolgákat *külön értékeli*, a másik mód alapján *egymással összevetve*. Ez utóbbi módozat problémája, hogy gyengíti a csoportintegritást, és gyakran vezethet perszonális konfliktusokhoz, ami végső soron a szervezeti egység hatékonyságát gyengíti. A hazai mérő-értékelő rendszer olyan teljesítményértékelést vezetett be, ami *személyenkénti, ugyanakkor számszerű, formális adatokra épül*. Két szociológiai probléma merül ezzel kapcsolatban fel: 1. Az értékelés ettől még szubjektív, vagyis egyszemélyes. 2. Hogyan lehet minőségi munkát mennyiségi szempontok szerint értékelni. (Elég csupán arra gondolni, hogy valaki sok ügyet fejezett be jogerősen, de hogyan? milyen minőségben. S erre a fellebbezés intézménye sem adhat garanciát, hiszen a helyi önkormányzatok a helyi közösség részei, s mint autoritás is fellép, következésképpen épp az autoritás-igény és annak elismerése, illetve közvetlensége folytán arányosan csökken a fellebbezési hajlam is.)

Mindent összevetve a minősítési rendszer nem diszfunkcionális, hanem egyszerűen non-funkcionális: a jogi formák szerint zárt és egyértelmű, ugyanakkor a tényleges funkcióját nem tölti be.⁶⁹ Ezt még az is alátámasztja, hogy a teljesítményértékelés nem a közvetlen vezetőhöz, hanem a szerv (nagyobb önkormányzatoknál legalábbis mindenképpen) „csúcavezetőjéhez” delegált, vagyis aki végképp nincs tisztában az adott minősítendő személy teljesítményével. Továbbá ezzel párhuzamosan többnyire, elsősorban a konfliktusok elkerülése vagy a források hiánya miatt,

⁶⁴ Nemzetközi összehasonlítás szerint sok esetben a horizontális értékelés és a szakszervezetek is szerepet kapnak. Linder Viktória: Az egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök a közszolgálatban. XVII./10. 30-45. XVII./11. 48-55. 2006.

⁶⁵ Linder Viktória i. m.

⁶⁶ Hajnal György: Egyéni teljesítménymérés és –értékelés a közigazgatásban: tapasztalatok és lehetőségek a magyar KTV-szabályozás tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet. Kézirat. 2001.; Linder Viktória i. m.

⁶⁷ Hajnal György i. m.

⁶⁸ Jan Hinrik – Meyer Sahling: Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. Journal of European Public Policy. 8/6. 2005. 960-979.

⁶⁹ Gajduschek György i.m. 243. p.

illetménynöveléssel a pozitív értékelés sem jár; ráadásul az előbbiekkal párhuzamosan és azokból következően a teljesítménynövekedést sem segítheti elő.

Ha több oldalról is elemezzük a kérdést a *leminősítést* is érdemes megvizsgálni: az összes közigazgatási szervezetben az esetek 88%-ban senki nem kapott kevéssé alkalmas minősítést. Annyi viszont érdekesség, hogy az esetek 40 százalékpontját a nagyobb önkormányzatok adták/adják. (De egyébként az összes eset 1%-ánál okozott ez felmentést!) A nagyobb önkormányzatoknál már 40% azt a választ adta, hogy a tényleges teljesítményértékelést egyáltalán nem veszik figyelembe a minősítéskor. A kisebb önkormányzatok esetében pedig valószínűsíthető, hogy nem is ismerik a jogszabályi rendelkezést, vagyis, hogy mit, mikor, és miért minősít. (Bár az is igaz, hogy ahol ez ily módon „érvényesül” ott a válaszok is őszintébbek, tehát egyáltalán nem biztos, hogy olyan lényeges eltérés van a különböző önkormányzatok között.)⁷⁰ Ugyanakkor a minősítések formalizáltságáról az önkormányzatok 30%-a adott pozitív választ (államigazgatási szerveknél 40%), a körjegyzőségek esetén pedig 25%. Továbbá a megkérdezettek nagy része az előléptetések és kinevezések jogszerűségének alátámasztására szolgáló eszközt találta elsődlegesnek a kompetenciaelemzések során.⁷¹

Mindezekkel párhuzamosak az *egyéni teljesítményértékelésre* (ETÉ) vonatkozó empirikus adatok is; ugyanis a szabályok szerint ez mind a béreltérítés, mind az előmenetel egyik kifejezett záloga lenne, ám az adatok egészen mást mutatnak. Az államigazgatásban és a nagyobb önkormányzatoknál (ahol van humánpolitikai menedzsment) a vezetők szerint a teljesítményértékelés csak közepes helyet foglal el a való teljesítménynövelő tényezők között; elsődlegesen az anyagi elismerés, az állásföltés, illetve a hivatástudat áll, utána pedig az előmenetel és a címek megszerzése.⁷² Az értékelés ösztönző szintjére való rákérdezés némileg árnyalja az előbbi képet, de lényegében az állapotvizsgálat tényszerűségén nem változtat: a válaszadók 40%-a egyértelműen ösztönzőnek tekintette; 23% egyáltalán nem tekintette annak, 33% szerint problematikus és 6% nem válaszolt. Továbbá a költségvetési fedezet hiányát 83%, az objektivitás lehetetlenségét, 63%, az értékelés egyszerű lehetetlenségét, 52%, a mutatókkal kapcsolatos problémákat, 38%, a munkahely hangulatát pedig 36% jelölte meg; a többi problematikus kérdés az előbbiekhöz képest eltörpül. Ugyanakkor mutató (azon túl, hogy az államigazgatás és a nagyobb önkormányzatok összes humán menedzsment szakemberei jelezték a teljesítményértékelés problémáit) hogy az értékelési rendszer talán több anomáliát szül, mint amennyi „hasznot hajt” a közsférának, és ezen keresztül a társadalomnak is. Ezt továbbá az is alátámasztja, hogy arra kérdésre, miszerint a rendszeres juttatásokat, vagy a teljesítményalapú díjazást tartják fontosabbnak a következő viszonyozások „születtek”: a válaszadók 63%-a szavazott az első alternatívára és csak 34% a másodikra. Ez főleg a kis és a nagyobb önkormányzatokra volt jellemző, de az államigazgatás egyéb ágai is hasonló eredményeket produkáltak; ráadásul a személyes mélyinterjúk az önkormányzatoknál – legyen az kisebb, vagy nagyobb – egyértelműen elutasítóak voltak a teljesítményméréssel kapcsolatban.⁷³ Egy 2005-ös felmérés szerint pedig a válaszadók 29%-a kizárólag a személyes kapcsolatokat jelölte meg a pozitív béreltéréssel kapcsolatban, és 48% a teljesítményt és a személyes kapcsolatokat egyformán tartotta fontosnak, s csupán 18% állította, hogy a szakértelemnek van egyértelmű relevanciája. Egyébként a teljesítményértékelés manifeszt funkciója tekintetében a közszolgálatban dolgozók éppúgy, mint azon belül a személyzeti politika vezetői egyetértésben voltak, miszerint a teljesítményértékelés ösztönző hatása más tényezőkhöz

⁷⁰ Uo. 248. p.

⁷¹ Ahogy Gajdushek György fogalmazott, kétséges, hogy azok a szervek, amelyek ezeket az értékelési módszereket alkalmazzák, tudják-e hogy mit alkalmaznak és miért. Leginkább a szimbolikus célból történő alkalmazás és a tartalom nélküli mintakövetés jellege és a megfelelési kényszer az elsődleges. Uo. 249-250. p.

⁷² A feltett kérdés: „Ideális esetben a teljesítménycélok év eleji kitűzése a beosztott és a vezető közötti érdemi párbeszéd keretében születik meg. Ennek során figyelembe veszik a már elért eredményeket, objektívan igyekeznek meghatározni a kitűzendő célokat. Az egyéni teljesítménycélokat az ágazati, illetve szervezeti célokból vezetik le. Tapasztalatai szerint a gyakorlat mennyiben tér el ettől az ideáltól?” Uo. 256. p.

⁷³ Uo. 260. p.

képezt elenyészőnek mutatkozik. Ezzel kapcsolatosan *Hajnal György* három tényezőt emelt ki, ami a béreltérítést befolyásolja: 1. a beosztást; 2. a szervtípust; 3. a tanfolyami részvételt. Ezzel ellenben a nyelvtudás, iskolai végzettség, tapasztalat szinte egyáltalán nem érvényesül.⁷⁴

Ezzel összefüggésben a lakosság körében is történt *Hajnal György* felmérése szerint vizsgálat, ami annyiban lehet pontosabb, hogy nincs a köztisztviselőkre jellemző megfelelési kényszer; itt – bár különböző időpontokban - összehasonlítás is történt a közszféra és a magánszféra dolgozói között. A kérdések lényege az volt, hogy 1. mennyire gyakori, hogy a beosztottak félnek kifejezni egyet nem értésüket a vezetőjükkel; 2. a közvetlen felettes rendszeres és érdemi visszajelzést ad munkám erős és gyenge oldalairól; 3. pontosan tudom mit várnak el tőlem a munkahelyemen. Nos, nem igazán lehetett szignifikáns eltérést tapasztalni a köz- és a magánszféra között: az „elvárással” kapcsolatban a 2003-as lakossági és a 2007-es közszférában történt adatfelvételben 90-92%-os eredmények születtek. Az „érdemi visszajelzésre” pedig a 2005-ös köztisztviselői adatfelvételen 75%-os egyetértő válasz született (bár ezt *Hajnal* elsősorban a közszolgálati megfelelési kényszernek tudja be!).

Ami a diszfunkcionális hatásokat illeti mind a hazai, mind a nemzetközi irodalom meglehetősen „gazdag” e tekintetben: *Karoliny Mártonné - Lévai Zoltán* (2005.); *Hajnal György* (2005.); *Jay Shafritz, Albert C. Hyde* (1992.).⁷⁵ S mindegyik kutatás kivétel nélkül arról számol be, hogy az érintettek egyáltalán nem érzik „fairnek” a minősítés rendszerét, továbbá, hogy azok következményei (pozíció, béreltérítés, etc.) inkább munkahelyi feszültségekhez, a szervezet tekintetében pedig demotivációs problémákhoz vezet. Az Egyesült Államokban végzett hasonló vizsgálatok esetében az önkormányzatok dolgozóinak 50%-a találta „fairnek” a teljesítményértékelést, ugyanakkor 70% nem értett egyet ezzel az értékelési módszerrel!, ez az arány a vezetőknél már 75% volt; ráadásul a dolgozók 90% vélte úgy, hogy a kiemelkedő teljesítmény nem vezet béremelkedéshez.⁷⁶ Továbbá gyakorlatilag minden vezető arról számolt be, hogy a bérezés meghatározása szubjektív döntéseik függvénye.⁷⁷ (Magyarországon pedig ráadásul ugyanazon minőségi értékelés alapján a szabályozások lehetővé teszik, hogy két személy esetében az egyiknél alkalmazzák a másiknál nem a béreltérítést; ez alighanem bérfeszültséget teremtő tényező. Ezen túl negatív irányú eltérítésre alig került sor (az szervek 89%-ban egyáltalán nem, vagyis ez egyfajta „értékelési inflálódás” jeleit mutatja.)

A látens funkciókat tekintve a nagyobb önkormányzatoknál a közszolgálati dolgozók 57%-a ért egyet azzal a kérdéssel, hogy a béreltérítés inkább politikai funkciót tölt be; vagy másképpen „nem a kiváló munkateljesítményt, hanem egyéb, pillanatnyilag számunkra ismeretlen egyéni jellemzőket jutalmaz”. Másképpen a kiugró teljesítmények helyett a jobb érdekérvényesítő képességek primátusa érvényesül.⁷⁸ *Hajnal György* elemzése szerint az egyéni jutalom inkább „divatos”, mint a béreltérítés, ami egyfelől kisebb bérfeszültséget okoz, másfelől erőteljesebb a szubjektivitási mutató.⁷⁹ Összességében kimondható, hogy ez a fajta teljesítményértékelési rendszer leginkább arra alkalmas, hogy áttörje a zárt közszolgálati rendszert, inkább a nyíltság irányába mutasson és személyes (esetleg politikai) illetve egyéb kérdéseket helyezzen előtérbe az előmenetel, és a bérezés szisztémájában.

⁷⁴ Hajnal György i. m.

⁷⁵ Karoliny Mártonné - Lévai Zoltán: Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In: Karoliny Mártonné - Lévai Zoltán - Poór József (szerk.): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban: módszertani kézikönyv. 288 p. Szókratész Külgazdasági Akadémia. Budapest, 2005. 109-130.; Jay M. Shafritz - Albert C. Hyde: Classics of Public Administration. Brooks/Groove Publishing Company. University of Virginia. 1992.

⁷⁶ Christoph Demmke: European Civil Services between Tradition and Reform. EIPA. Maastricht. 2004. 170. p.

⁷⁷ Gajdushek György i. m. 271-282. p.

⁷⁸ Uo. 271-283. p.

⁷⁹ Gajdushek György – Hajnal György: Köztisztviselői képzés Közép-Kelet Európában. Magyar Közigazgatás. 54/3. 2004. március. 202-210.; Mindez a béreltérítés akár 40%-os is lehet, vagyis a tényezők közti szóródás valószínűsíthetően meglehetősen magas. Gajdushek György i.m. 269. p. Ehhez annyit lehetne hozzá tenni, hogy a hűbéri rendszerben a hűbérúr a saját birtokát „ajándékozta” hűbéresének, a közigazgatás esetében a formula hasonló, de nem a sajátjával történik mindez, hanem a helyi közösség vagy az állam vagyónával, bevételével.

VII.5. A vezetői pozíció problematikája

A fentiekétől nem független, hogy milyen a vezetői pozíció értékelése; ami (ti. maga a pozíció) a kutatások szerint a közszolgáltatón belül (főleg az államigazgatás és a nagyobb önkormányzatok tekintetében) rendkívül vonzóan tekinthető. Ugyan a közszféra bérezése a magánszférához képest sokkal kiegyenlítettebb, mégis a vezetői pozíció egyértelműen motiváló tényező (ettől függetlenül ugyanakkor meglepő, hogy az ezzel járó felelősség kérdése fel sem merül!) Bár az is igaz, hogy az illetményi besorolás mellett egyes pozíciók további illetménypótlékkal is járnak, ami nem jelent feltétlenül teljesítményjutalmat.

Szabály szerint lényegében a különböző formális elismerések (s többek között a gyakorlat sem) nem jelentenek feltételt a vezetői kinevezésnek, vagyis nincs igazi deskripció, sem preskripció, ami a vezetői kinevezések szempontjait szolgálná.⁸⁰ Vagyis magától adódik a kérdés: valójában mi határozza meg a vezetői kinevezéseket? Ennek gyakorlati relevanciájára kérdezett, miszerint „az előléptetések, (vezetők kiválasztása, címadományozások, etc.) nálunk kizárólag az érdemeken alapul”; a válaszadók 36%-a értett egyet, 35%-uk egyértelműen ellenezte, és (ez is mutató!) 29% nem válaszolt. A vezetői kiválasztás esetében a vezetők véleménye ennél még inkább lesújtóbb volt, töredékük adott meritokratikus rendszerrelvhez kapcsolódó választ, vagy egyáltalán nem adott érdemleges feleletet („igen is meg nem is”). Ráadásul a személyes kapcsolatok – a számadatok szerint – egyenrangúnak tekinthetők a közigazgatási tapasztalattal.⁸¹ Ezt továbbá alátámasztja, hogy főleg a kisebb, de a nagyobb önkormányzatoknál is jelentős mértékben találhatóak olyan vezető beosztású tisztviselők, akiknek egyáltalán nincs beosztott alkalmazottjuk; következésképpen pont nem releváns a vezetői funkció.⁸² Mindez annál érdekesebb, hogy a minisztériumoknál 17%, a nagy önkormányzatoknál 25%, közepes önkormányzatoknál 15% azok aránya, akik egyáltalán nem tudják, hogy van-e beosztottja!⁸³ Ami trendszerűen egyértelmű, hogy minél kisebb egy önkormányzat a vezetői kiválasztás és a politikai szempontok fordított korrelációban állnak egymással, vagyis a kisebb önkormányzatoknál kisebb a politikai szempont a nagyobbaknál erősebb, s végül az államigazgatásban már meghatározóbb. (Bár hozzá kell tenni, hogy a községi önkormányzatoknál dolgozók 48%-a is a politikai kérdéseket meghatározónak mondta.) S az viszont érdekes, hogy a körjegyzőségekben megkérdezettek válaszoltak elenyésző mértékben politikai megfontolásokról.

A vezetői leváltás esetében inkább arról számolnak be, hogy a nagyobb önkormányzatoknál a politikai szempontból történő leváltás, visszaminősítés gyakoribb: így a megyei önkormányzatoknál az egyértelműen igen válaszok aránya 16% (részben igaz: 44,4%) megyei jogú városi önkormányzat 13% (részben igen: 30,4%) városi önkormányzat 5,3% (részben igen: 10,5%) községi önkormányzat és körjegyzőség esetében pedig csupán 2-7%.⁸⁴ Vagyis az önkormányzatok nagyságával egyenesen arányos a személyes és politikai attitűd és a vezetői leváltás (mellesleg ezzel párhuzamosan a kinevezés) aránya is.

Mindezek alapján egy szociológiai esettanulmány keretében a következőképpen lehet leírni az önkormányzati (részben államigazgatási) közszolgálati karriervonalat, melyet *Gajdusчек*

⁸⁰ A vezetői beosztás pályázati elbírálásánál érdekes, hogy maga a szabályozás is úgy fogalmaz, hogy a pályázót tájékoztatni kell az eljárás menetéről és eredményéről; ám, hogy miszerint történtek ezek, melyen feltételek alapján, arról szó sem esik. Vagyis lényegét tekintve – elsősorban ez az önkormányzatokra igaz, mert az államigazgatás tekintetében ennél szigorúbbak a feltételek - a szubjektumnak teljesen „nyílt terepet adnak”: lényegében bárki kihozhatnak „győztesként”. *Gajdusчек György i.m. 275. p.*

⁸¹ *Gajdusчек György i.m. 279. p.* Ennek tanácsrendszeri vonatkozására lásd: Antal Tamás: *Democratic Centralism and the Party Guidance of Soviet Type Councils in Communist Hungary (1950-89/90)*. In: *Parliaments, Estates and Representation*. Vol. 32. No. 2. November 2012. 154-170.

⁸² Uo. 280. p.

⁸³ Uo. 281. p.

⁸⁴ Uo. 282. p.

György és Lőrincz Lajos vázolt fel, és *vulkán-modellként* aposztrofáltak. A modell lényege az, hogy a (főleg a nagyobb önkormányzatokban) a csúcsvezetők viszonylag gyorsan cserélődnek; átlagosan három év alatt, aminek személyes, esetleg politikai okai vannak, továbbá jellemző, hogy a magánszférában – elsősorban jövedelmi okok miatt – folytatják pályafutásukat. Ennek következtében az egyel lejjebb lévő vezetői szintről, főleg a középvezetők köréből verbuválják a csúcsvezetőket, ami azt jelenti, hogy esetükben egy meglehetősen gyors felfelé áramlásról lehet beszélni. S akik ezt akár szakmai alkalmasságuk, akár személyes kapcsolataik miatt a felső vezetésbe, vagy annak közelébe jutnak, szinte egyenes út többek között a magánszférába való, ott is vezetőként történő elhelyezkedésre. Tehát, mint „a vulkán kitörése”, ami szintén viszonylag gyorsan történik, és ennek egyik fő oka, hogy a közigazgatásban (helyi szinten főleg) olyan kapcsolati tőkét tud felhalmozni, ami alkalmasság teszi a karriervonal eszerinti alakulását. Ez a struktúra pedig pont éppen a „zsákmányrendszer” irányvonalát mutatja.⁸⁵ Mindez általában a közszolgálati jogviszony megszűnéséhez is kapcsolódik, mivel a hazai rendszer erősen eltér a zárt közigazgatási szisztéma logikájától és leginkább a magánszférához hasonlatos; a megszűnési okok persze ismertek: jogutód nélküli megszűnés; a szerv jogállásának megváltozása; létszámleépítés; átszervezés; és alkalmatlanság. (A tartalékállományba való helyezés pedig nem jelent még csak jogi garanciát sem.) *Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán* kutatásai alapján az empirikus adatok között természetesen mindegyik ok szerepel, azonban – az adatok hiányosságai ellenére is – érdekes eredmények születtek. Az adatok csupán 1994-2003-ig álltak rendelkezésre, miszerint a legmagasabb megszűnési ok a közös megegyezés; ennek oka feltehetően a mindkét fél számára optimális megoldás. Itt csupán az a probléma, hogy – a magánszférával ellentétben – nem saját pénzük fölött alkudoznak, hanem az adófizetők, ráadásul a helyi közösség pénze fölött.⁸⁶ További érdekesség, hogy 1995-ben mind a közös megegyezés, mind a lemondás és a felmentés is kiugróan magas volt, illetve hasonló számokat találunk 2001-ben, noha itt inkább az ügynevezett egyéb okok merültek fel, ami feltehetően az átszervezések miatt történt.⁸⁷ A politikai választások hatását tekintve szintén meglepő a válaszadók aránya, ugyanis az önkormányzatoknál az önkormányzati választások után politikai okokból történő vezetői cseréről határozottan igennel 11% számolt be, részben igennel pedig 14%; ugyanez az államigazgatásnál 45%-os arányt mutatott.

VII.6. Az önkormányzati döntéshozatali folyamatok és azokban résztvevő szereplők kérdései

A vezetéshez szorosan kapcsolható a lakosságot talán leginkább érintő döntéshozatali kérdések problematikája. A kérdést illetően – már ami jogszociológiai relevanciával bír – meglehetősen ritkán készültek vizsgálatok, illetve összefoglaló munkák; azonban a néhány kivétel között található *Zsebéné Dobó Marianna* átfogó dolgozata, mely a különféle kérdések döntéshozatali folyamatait, illetve a településtípusok kérdését összevetve folytatott kutatásokat. A kutatás elsősorban a 2007-2009-ig terjedő időszakra koncentrált, ám kitért a később 2009-2001-ig terjedő folyamatokra is; kiemelten a döntési (elsősorban szabályalkotási) folyamatok megalkotásának stratégiájára, az azokban résztvevő szereplők „súlyára” és a különféle szinterek

⁸⁵ Lőrincz Lajos: A szocialista zsákmányrendszerrel a merit-system küszöbéig. In: Baka András - Kajtár István - Lőrincz Lajos – Máthé Gábor (szerk.): A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században. Államigazgatási Főiskola. Budapest. 1996. 85-113.; Gajdusчек György i.m. 283.

⁸⁶ A közös megegyezés tekintetében 4967 és 1600 között mozognak az adatok.

⁸⁷ 1995-ben 4138 felmentés, 764 lemondás és 5364 közös megegyezés történt, amihez képest minden évben a hasonló adatok – a lemondásokat kivéve – eltörpülnek. Bár az is igaz, hogy ekkor történt egy igen komoly létszámcsökkenés a közigazgatás egészét érintően. 2001-ben ezek az adatok jóval alacsonyabbak voltak, ám az egyéb okok miatt 17381 közszolgálati munkahely szűnt meg. *Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. Magyar Közigazgatás. Vol. V. 204- 220. 2005. 215. p.*

használatára koncentrálva.⁸⁸ Konkrétan: 1. a döntéshozatal szervezeti és működési háttere; 2. az abban résztvevő szereplők; 3. a szervezés folyamata.

Amit alapvetően, minden települési önkormányzat esetében meg lehetett állapítani, hogy a döntéshozatal során nem a megoldási alternatívák jelentették a meghozott döntés alapját, hanem azok a megközelítések, melyek a szereplők különféle értékpreferenciáján alapultak. (Ez a preferencia, nem feltétlenül közvetlen országos politikai kérdések primátusára vonatkozik, hanem sok esetben helyi társadalmi vagy egyéni, közösségi szocializáción alapulót, etc.) Szintén általánosan elmondható, hogy a különféle, akár szabályalkotási, akár egyedi normatív döntéseknél, nem a megoldási lehetőségek különfélesége, hanem azok megközelítése képezte a diskurzusok alapját, ami elsődlegesen (visszautalva) az értékpreferencián nyugodtak/alapulnak. Másképpen a megoldási lehetőségek jelentős szűkülése vehető észre, mivel az említett értékelési problémák az alternatívákat meglehetősen leszűkítették, illetve a konfliktusok kerülése is ebbe az irányba vezetett, minek eredményeképpen a „szolúció” kimenetele néhány, rosszabb esetben egyetlen irányba mutatott.⁸⁹ Persze ehhez hozzájárult – akár rejtett konfliktusok esetében is – a különféle csoportérdekek megjelenése, bár ez leginkább intézményes formában történt/történi meg, és leginkább az informális egyeztetések a nagyvárosokra voltak jellemzőek.⁹⁰

Persze mindez településtípusonként alterál, bár nem feltétlenül nagy a távolság, illetve a különbség; továbbá ez a probléma kérdéskörönként is mutathat – akár jelentősebb – különbséget is. Ilyennek mondható az oktatás kérdésköre: a kitelepülések esetében ez egyértelműen a költségvetéssel egybefonódó probléma, a közepesebb településeknél (3000-5000 fő) esetlegesen a pályázatok is szerepelnek, a nagyobb városok esetében emellett már a közvélemény-kutatások és a pártok szerepe is megjelenik. Persze a külön célterületen túl megemlíthető, hogy a *szükséges*, *lehetséges* és *fejlesztető* kategóriák is kiemelhetők: abban a tekintetben, hogy a kisebb településeknél elsősorban a gazdasági egyensúly biztosítása a fő cél; a közepes közösségekben, ebben az esetben, a szakértői bevonás – elsősorban az oktatás területén – jelenik meg; a nagyobb városokban a gazdasági primáció mellett a szakértői jelenlét inkább elsődleges. A döntések előterjesztésének módjában és előkészítésében – településtípustól függetlenül – a főszerep a polgármesteré, a tárgyalás módja leginkább egyszeri (meglehetősen ritkán – esetleg a nagyobb városokban – folytatólagos) és a tárgyalások zöme a fejlesztés, a résztvevők mennyisége pedig csupán a nagyobb városokban növekedhet meg. Továbbá a döntéshozási mechanizmusokban is a főszerep egyértelműen a polgármesteré, esetleg a nagyobb településeken jut némi szerep a civil szervezeteknek, illetve a külső tanácsadóknak; kivételt képezhetnek a gazdasági ügyekben való döntések, illetve a nagyvárosokban a pártok szerepe is meghatározóbb. A normativitás előnyben részesítése pedig települések nagyságától függően egyenesen arányos, vagyis minél nagyobb egy település annál inkább érvényesül a szabályok (jogszabályok) legalábbis formális betartásának kényszere; bár az is igaz, hogy a normativitás sok esetben csak a kereteket határozzák meg, és a gazdasági, politikai szituációk inkább jelentősebbek.⁹¹

A 2009-es kutatás pedig egyértelműen megmutatta az önkormányzati döntéshozatali eljárás esetében a „bezárkózásra” való törekvést, vagyis, hogy a település lakossága ne láthasson be a döntéshozatali folyamatokba. A „zárkózottság” pedig a kisebb településeknél általában a személyi

⁸⁸ Módszertani szempontból kérdőíves felmérés, mélyinterjú, nem résztvevő megfigyelési módszerek és dokumentumelemzések történtek. Vö.: Zsebéné Dobó Marianna: Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál. PhD értekezés Pécs. 2012. Ennek elméleti hátterében áll a „*public choice*”, racionális választásokat preferáló elmélete, a „*leadership*” elv, ami az (akár külső) befolyásolást hangsúlyozza, illetve a közösségi döntések elve, ami a szociális interakciók hálózatának problematikáját taglalja. Uo. 211. p.

⁸⁹ A résztvevők a számukra nem (a közösség számára viszont nem feltétlenül) kívánatos megoldási javaslatokat háttérbe szorították, nem is említették és a számukra jónak tűnő javaslatot egyedüli lehetőségként tüntették fel. Ugyanakkor mégis szorosabba kisebb településeken a helyi lakosokkal való kapcsolat a döntéshozatalban. Uo. 212. p., 221. p.

⁹⁰ Uo. 223. p.

⁹¹ Mindennek jogi relevanciáját alánosságban lásd: Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatási átalakulása. 2010-2103. Magyar tudományos Akadémia. MTA Law Working Papers. 2014/02.

ügyekre terjed ki, a nagyobb városokban pedig inkább a közbeszerzéssel kapcsolatos kérdések esetében történik zárt ülés tartása; s általában jellemző az állampolgári (külső) ellenőrzés hiánya.⁹² Továbbá az ellenőrzéssel kapcsolatban esetlegesen a nagyobb településeken kísérik végig az állampolgárok a határozathozatali folyamatot, ott is csak inkább az oktatási ügyekben jellemzően. (Egyébként is a képviselők, beleértve a polgármestereket is, kényelmetlennek tartották az ellenőrző tevékenységet.) Ehhez kapcsolatosan a transzparencia kérdése, ami általában a döntéshozatal validitásának és értékelhetőségnek mértékét is meghatározza: fő szabályként aposztrofálható, hogy a polgármester pozíciójának ereje fordítottan arányban van a képviselő testületével és fordítva.⁹³

VIII. Összegzés

Összegzésképpen módszertani szempontból elmondható, hogy egyrészt a szociológiai megismerés, ezen belül a jogszociológia, mint szakszociológia, a jogi, jogász ismeretek alkalmazásával szemben, egészen más eredményekre vezet. Természetesen a jogszociológia sem nélkülözheti a szabályok analitikus elemzését, ám annak gyakorlati alkalmazása, megvalósulása, illetve a kettő kontrasztja kerül inkább fókuszpontba. Mindezt volt szükség a szociológiai szemléletmód, a jogszociológia, továbbá a jog kérdéseinek „felületes” elemzésére; továbbá – mivel az önkormányzatok vizsgálatáról van szó – magának az önkormányzatiságnak, mint jogintézménynek, talán kissé vulgáris, bemutatására. Természetesen, mert az önkormányzatok is bürokratikus szervezetek, szükséges volt áttekinteni a bürokrácia szociológiáját, továbbá a közszolgálatra vonatkozó vizsgálatok feltérképezése is nélkülözhetetlennek bizonyult.

Ami a konkrét vizsgálatok bemutatását illeti kimondható, hogy egyrészt viszonylag szerény adatmennyiség állt/áll rendelkezésre, ám kísérletek történtek és történnek azok bővítésére, illetve az azokból levonható következtetések pontosítására. Továbbá az lekérdezések validitása – elsősorban az igazgatásban erősen jelenlévő konformitás miatt- meglehetősen megkérdőjelezhető, ezért sokkal inkább a mélyinterjúk alkalmazása tapasztalható; ugyanakkor a konformitás sok esetben ennél a módszernél is tapasztalható volt.

Mindez természetesen a döntéshozatali (normaalkotási) kérdésekre is igaz: a konformitás, általában a polgármesterek (kisebb részbe a jegyző és hivatal) túlsúlya. Az utóbbi években (2009 utáni vizsgálatok) szerint az önkormányzatok egyre inkább a rövidtávon megmutatkozó eredményekre összpontosítottak. Mindez leginkább a költségvetési kérdésekben jelenik meg, melyek az önkormányzati szereplők értékrendszerében és szemléletükben elsősorban a feladatok erősödése a bevételek csökkenése miatt a döntéshozatalok – szinte települési nagyságtól függetlenül – meghatározott jelentőséggel bírtak/bírnak.⁹⁴

Egyúttal kimondható, hogy ugyan meglehetősen nagyszámú önkormányzatok kérdéskörével kapcsolatos kutatás történt, ezek jogszociológiai relevanciája igencsak csekély, noha találhatóak értékes és érdekes vizsgálatok is, mind a tanácsrendszert, mind a rendszerváltás utáni önkormányzatokat illetően: ilyenek elsősorban az önkormányzati közszolgálatban dolgozók létszámadataira, a demográfiai adatokra, karriervonalára, képzettségére, képzésére, továbbképzésére, ehhez kapcsolódóan a minősítési rendszer és a vezetői pozíció problematikája. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a jogi rendelkezések (jogelméleti szempontból talán a jogalkotó akarata szerinti értelmezés) és a szabályok érvényesülése között az önkormányzatok szempontjából (mellesleg a közszolgálat egészére nézve is) meglehetősen nagy a diszkrépancia.

⁹² Uo. 215-216. p.

⁹³ Vö. Zsebéné Dobó Marianna i.m. 2019-202. i.m.

⁹⁴ Vö.: Uo. 4-211. p.

Az önkormányzatokra vonatkozó fontosabb hazai jogszociológiai kutatások kronológiai sorrendben

TalcottParsons: The Law and Social Control. In: William M. Evan (ed.): Law and Society. Macmillan Publishing Company. New York. 1962. 56-72.

A jog és a strukturalizmus összefüggései.

Peter Blau: The Dynamics of Bureauracy University of Chicago. Chicago. 1963.

Vizsgálata a formális és informális kapcsolatokra vonatkozott.

Egy adóhivatal kapcsán 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 (például *egy önkormányzatot a képviselő testület és a jegyzői hivatal helyett*) - a lefektetett szabálytól eltérően – ténylegesen néhány személy informális úton történő egyeztetéssel irányít.

Garai Gábor: A közigazgatási dolgozók néhány objektív paramétereinek nem, kor, alkalmazási szint szerinti megoszlása. In: Fonyó Gyula: A közigazgatás személyi állománya. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1980. 439-444.

A kutatás elsősorban a vezető beosztású közszolgákra (a tanácsrendszerben is) vonatkozik, melyek növekedésének lehettünk tanúi.

Fonyó Gyula: A közigazgatás személyi állománya. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1980.

A közszolgáltatásban dolgozók képzettségi szintjére vonatkozó empirikus adatok felmérése. *(Itt esetleg külön rá lehet kérdezni a végzettség szintjére.)*

Olajos Árpád: A munkahelyi és a képzettségi struktúra az államigazgatási alkalmazottak körében. (kogrugenciavizsgálat). In: Garai Gábor: A közigazgatás személyi állománya. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1980. 195-217.

Kulcsár Kálmán: A bürokratizmus társadalmi összefüggései. In: Állam és Igazgatás. 1980. 11. 961-976.

A közigazgatásban dolgozó létszámának alakulása. Az emelkedés mérsékelt, de nyilvánvaló.

Howard E. Aldrich – Peter V. Mardsen 1988. In: Neil J. Smelser (ed.): Handbook of Sociology. Newbury Park. SAGE Inc. 1988. 361-392.

A közösség és a helyi közösség meghatározása, illetve a különböző társulások (így az önkormányzatok) célja.

Vági Gábor: Az íróasztalok túloldalán. (A tanácsi apparátusok dolgozói.) Valóság. 1988/5.

A női dolgozók arányának kimutatása a tanácsrendszerben.

Lőrincz Lajos: Magyar Közigazgatás: Dilemmák és perspektívák. Akadémiai Kiadó. Budapest. 1988.

A generális és a speciális ismeretek kérdései a közigazgatásban, különösen az önkormányzatoknál.

Gwen Moore: Structural Determinants of Ms's and Women's Personal Networks. American Sociological Review. Vol. 55. No. 5. 1990. 726-735.

A nők szerepvállalása a különböző szervezeti struktúrákban.

Berényi Sándor: A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék. Budapest. 1992.

A közszolgálatnál, az önkormányzatoknál a kinevezésekhez és az előmenetekhez kötődő feltételek. A képzettségi elvárások növekedése.

A közszolgálatnál, az önkormányzatoknál a kinevezésekhez és az előmenetekhez kötődő feltételek.

Jay M. Shafritz - Albert C. Hyde: Classics of Public Administration. Brooks/Groove Publishing Company. University of Virginia. 1992.

Elsősorban a teljesítményértékelés objektív vagy „fair” mivolta, illetve azok diszfunkcionális hatása mind a munkahelyi „léggörre” mind a szervezetre.

Tom Burns – G. M Stalker.: The Management of Innovatino. Tavistock.. Oxford University Press; Revised ed. (December 15, 1994) 1996.

A formalitás, informalitás kérdésének szociológiai vizsgálata. A formalitás valójába csak „mítosz” és a valós eljárás teljesen távol áll a normatív előírásoktól. A szabályokra való formális hivatkozás csupán a hivatal legitimációját hivatott szolgálni. Továbbá álláspontjuk szerint a mai bürokrácia mechanikus szervezet, hierarchikus felépítéssel, ami a rutinszerű feladatok ellátására alkalmas, de olyan körülmények esetében, ahol a munkafeltételek állandóan változnak már alkalmasságuk megkérdőjelezhető.

Lőrincz Lajos: A szocialista zsákmányrendszerről a merit-system küszöbéig. In: Baka András - Kajtár István - Lőrincz Lajos - Máthé Gábor (szerk.): A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században. Államigazgatási Főiskola. Budapest. 1996. 85-113.

A vezetői beosztások létesülése és megszűnése, illetve azok anomáliái. A vezetői karrier modellje.

Vass László: Politicians, bereaucrats and administrative reform in Hungary. In: Guy B. Peters – Jon Pierre: Politicians, bereaucrats and Administrative Reform. Routledge. London. 2001. 83-92.

Az államigazgatásban és az önkormányzati tisztviselők végzettségének alakulása és fokozatos növekedése.

Manuel Castells: The Internet Galaxy: Reflecons on the Internet, Business, and Society. Oxford University Press. Oxford. England. 2001.

Kutatásai szerint az utóbbi időben végbement technológiai változások (például az adatok elérhetősége, kezelhetősége, feldolgozhatósága) a bürokratikus szervezetek számára új társadalmi környezetet teremtett. Így nincs szükség a fizikai közelségre, az azoknak megfelelő épületekre, aminek eredményeképpen a decentralizáció egyre inkább előtérben kell, hogy kerüljön. Ez többek között magával hozza a központi szervek helyett az önkormányzatok erősödését, mind a szabályalkotás, mind azok alkalmazásának terén. Továbbá ehhez kapcsolódik az önkormányzatok ügyfelekkel való érintkezése is, ami például érinti a képviseleti demokráciát (könnyebb a képviseltekkel információ cserélni) továbbá a bürokratikus ügyintését, hiszen egyfelől nincs szükség a hatáskörök és eljárások meghatározott rendszeréhez való ragaszkodáshoz, másfelől pedig az ügyféllel való kapcsolattartáshoz sincs szükség a meghatározott fizikai környezethez (ez utóbbi inkább a nagyobb önkormányzatokat érintheti).

Hajnal György: Egyéni teljesítménymérés és –értékelés a közigazgatásban: tapasztalatok és lehetőségek a magyar KTV-szabályozás tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet. Kézirat. 2001.

A teljesítményértékelés és az előmenetel kérdései. (Vajon a minősítés határozza meg a döntést vagy fordítva? Továbbá a béreltérítés kérdései, miszerint vajon a béreltérítést leginkább mi befolyásolja 1. a beosztás; 2. a szervtípus; 3. a tanfolyami részvétel 4. a nyelvtudás, 5. iskolai végzettség, 6. tapasztalat.)

Robert King Merton: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. Ford.: Berényi Gábor, Balogh Zoltán. Osiris Kiadó. Budapest. 2002.

Megállapításai szerint a bürokratákat a formális szabályok betartására szocializálják, mely normák csupán a tipikus esetekre vonatkozó objektív kritériumokat tartalmazzák, s kizárják a rugalmas saját döntések meghozatalát. Valójában ez egyfajta bürokratikus ritualizmushoz vezet: a szabályokat akkor is alkalmazzák, ha más megoldás jobb lenne mind az ügyfél, mind a szervezet számára. Másik probléma, hogy a bürokratikus – elsősorban eljárási – szabályokhoz való ragaszkodás elsőbbséget élvez a szervezet valódi céljaival szemben. Így például egy – az ügyfél kérelmére indult - közigazgatási eljárásban megtagadhatják az egyébként jogos igény arra hivatkozva, hogy egy űrlap nincs vagy nincs megfelelően kitöltve. Vagyis jogelméleti nyelvre fordítva a bürokrácia nehezen küzd meg az úgynevezett „nehéz esetekkel”

Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. 4. átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó. Budapest. 2002.

Az önkormányzatiság és a helyi közügyek igazgatásának kérdései.

Hajnal György – Gajdusчек György: Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Magyar Közigazgatási Intézet. Miniszterelnöki Hivatal. Budapest. 2002.

A közszolgálatban foglalkoztatottak létszámadatira vonatkozó kutatás. Az adatok tükrében egyértelműen megállapítható, hogy szinte minden országban, (az amerikai és az európai kontinensen, így Magyarországon is) 1970-től 1985-ig a közfoglalkoztatottak aránya az összes munkavállalóhoz képest egyértelműen nőtt. Azonban a 80'-as évek végétől ez az arányszám csökkenést mutat, bár nem éri el a 70'-es évek szintjét. (Bár az is igaz, hogy ez elsősorban az Egyesült Királyságra, és az Egyesült Államokra (*Teacher*-éra, és *Reagan*-adminisztráció), igaz; az európai államoknál ez a csökkenés kevésbé látványos.

Theo A. J. Toonen: The comparative diensions of administrative reform. In: Guy Peters – John Pierre: Handbook of Public Administration. 464-478. Sage Publication Ltd. London. 2001. 2003.
A zárt és a nyílt rendszerek összehasonlítása.

Danielle Bossaert – Christoph Bemmke: Civil Servises in the Asseccion of States. EIPA. Maastricht. 2003.

Nemzetközi kutatás (Magyarországra is vonatkozó) nemek és korstruktúra szerinti megoszlás a közszolgálatban.

Hajnal György: Diversity and Convergens: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. Journal of Public Affairs Education. Vol. 9. No. 4. 2003.

A közszolgálatnál, az önkormányzatoknál a kinevezésekhez és az előmenetelekhez kötődő feltételek, továbbá a diplomák és a képzettségek minőségének kérdése (milyen típusú diplomával rendelkezik? etc.)

Hajnal György: Diversity and Convergens: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. Journal of Public Affairs Education. Vol. 9. No. 4. 2003.

A közigazgatási szakemberek szemléletének alakulása és eredete.

Gajdusчек György – Hajnal György: Köztisztviselői képzés Közép-Kelet Európában. Magyar Közigazgatás. 54/3. 2004. március. 202-210.

Az egyéni jutalmazás anomáliái és szubjektivitása; illetve a béreltérítések indokolatlansága.

Christoph Demmke: European Civil Services between Tradition and Reform. EIPA. Maastricht. 2004.

A teljesítményértékelés és annak módszertani problémái, illetve a tényleges teljesítmény és a bérkülönbözlet kérdései. (Béreltérítés: Vajon a tényleges teljesítmény összefüggésben van a béremeléssel, illetve bércsökkenéssel?)

Jan Hinrik – Meyer Sahling: Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. Journal of European Public Policy. 8/6. 2005. 960-979.

A minősítési rendszer megkérdőjelezése, annak anomáliái, és „fair” volta.

Karoliny Mártonné - Lévai Zoltán: Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In: Karoliny Mártonné - Lévai Zoltán - Poór József (szerk.): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban: módszertani kézikönyv. Szókratész Külgazdasági Akadémia. Budapest, 2005. 109-130.

Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. Magyar Közigazgatás. Vol. V. 204- 220. 2005.

A közszolgálati jogviszonyok megszűnésének okai, empirikus adatok és mögöttes hátterek.

Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. Magyar Közigazgatás. Vol. V. 204- 220. 2005.

Kutatásaik alapján egyértelműen megállapítható az államigazgatás túlsúlya. Ugyan 1989 után mind az államigazgatás, mind az önkormányzatok hivatalainak dolgozói létszáma jelentős emelkedésen ment keresztül, de 1994-től az önkormányzatok 12%-os csökkenést mutattak, addig az államigazgatásban 36%-s növekedés tapasztalható. Továbbá vizsgálták az átlagéletkort és a korstruktúrát.

Linder Viktória: Az egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök a közszolgálatban. XVII./10. 30-45. XVII./11. 48-55. 2006.

Empirikus adatok fényében vizsgálta a minősítési jogkört és a teljesítményérdekelést. Többek között, hogy bármiféle személyzeti döntések tekintetében milyen arányban vesznek részt a humánpolitikai egységek. (Például milyen képzettség várható el, hogy valaki a közszolgálatban dolgozzon?; kihez delegálják a minősítési jogkört és a gyakorlatban ki végzi azt?; etc.)

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC. Budapest. 2007.

A közigazgatásban dolgozó létszámának alakulása. A létszámalakulás hektikus, de trendszerűen emelkedő. Továbbá a nemek közötti arányok is felmerülnek.

Gajdusчек György: Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Közigazgatási olvasmányok. KSZK ROP. 3.1.1. Programigazgatóság. Budapest. 2008.

Elsősorban a közigazgatás személyi állományára vonatkozó vizsgálatok. Ugyanakkor a kutatás kiterjed a személyzeti rendszerre, a személyzeti politika alakulására, annak történeti hátterére; a közszolgálatra vonatkozó elméleti keretekre; szabályozásának elméleteire és a tényleges normákra, változásaira. a személyi állomány kompetenciájának valóságára és értékelésre, a munkájuk értékelési mechanizmusaira; képzési, továbbképzési rendszerekre vezetővé válás folyamatára; s mindezek empirikus adatok tükrében; természetesen külön kitérve az önkormányzatokra. Alapvetően három részből áll: 1. A közszolgálati modellek. 2. A közszolgálat személyi állomány,

mint társadalmi csoport. 3. Az egyes közszolgálati alrendszerek empirikus elemzése. (Továbbá részletesebben: továbbképzési rendszer kérdései a közszolgálatban és az önkormányzatoknál; képzettségi és nyelvismeretre vonatkozó kérdések; az előmeneteli rendszer problematikája; a minősítési rendszer mennyiségi és minőségi problematikája, szubjektivitása, és objektivitása. Továbbá például azok a szervek, amelyek az egyéni értékelési módszereket alkalmazzák, tudják-e hogy mit alkalmaznak és miért. Leginkább a szimbolikus célból történő alkalmazás és a tartalom nélküli mintakövetés jellege és a megfelelési kényszer az elsődleges, vagy a szabály alkalmazása, illetve az alkalmazott által történő normaalkalmazás hatékonysága?)

(2005-ös írásos adatfelvétel során megkérdezték, hogy „Ön szerint az alábbiak közül melyik milyen mértékben játszik szerepet abban, hogy egy köztisztviselő jól végezze munkáját?” 1-100-ig lehetett pontozni, növekvő sorrendben pontozás szerint. Az eredmények alapján az iskolai képzés 31; gyakorlati ismeretek 43; személyes karakter 25; egyéb 1 pontot kapott.

„Az Ön véleménye szerint általában a jó köztisztviselő képzettségében az alább felsorolt ismeretek milyen mértékben játszanak szerepet?” Fontossági sorrend szerint a jogi ismeretek kapták a legtöbb pontot, majd az ágazati ismeretek, utána a számítástechnikai és szervezési tudás, majd közgazdaságtan, társadalomtudomány és végül a nyelvtudás. Uo. 203-204. p.

A humánpolitikai vezetőket megkérdezve némileg módosult a szemlélet. „Az új munkaerő kiválasztása során milyen mértékben játszanak szerepet a következő tényezők?” Fontosság szerint a HR vezetők szerint a képzettség, utána a gyakorlat, azután a rátermettség, speciális rátermettség (számítástechnika) egyéb munkatapasztalat, s végül egyéb opciók. Uo. 206. p.

A feltett kérdés: „Ideális esetben a teljesítménycélok év eleji kitűzése a beosztott és a vezető közötti érdemi párbeszéd keretében születik meg. Ennek során figyelembe veszik a már elért eredményeket, objektívan igyekeznek meghatározni a kitűzendő célokat. Az egyéni teljesítménycélokat az ágazati, illetve szervezeti célokból vezetik le. Tapasztalatai szerint a gyakorlat mennyiben tér el ettől az ideáltól?” Uo. 256. p.)

A dőlten írt kérdések eredete bizonytalan, csupán Gajdusчек György könyve határozható meg.

Nagy Zsolt: Metszetek a jogásztársadalomról. Pólay Elemér Könyvtára. 2012.

Zsebéné Dobó Marianna: Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál. PhD értekezés Pécs. 2012.

Elsősorban az önkormányzatoknál a lakossági részvétel és a valós döntési folyamatok részben szociológiai szempontú vizsgálatával foglalkozik.

Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatási átalakulása. 2010-2103. Magyar tudományos Akadémia. MTA Law Working Papers. 2014/02.

Elsősorban az önkormányzatiság és a kormányzati politika centralizáció és decentralizáció jogi aspektusaival foglalkozik.