

Szabó László István<sup>1</sup>

# A bürokrácia, a közszolgáltatás, a vezetélmélet és a szociológia összefüggéseiről

## On the Connections between Bureaucracy, Public Service, Management Theory and Sociology

### Absztrakt

*A szociológia kialakulása a 19. századi kapitalista gazdaság társadalmi vonatkozásainak markáns megjelenéséhez kapcsolódik. A gazdaságban az üzem, az igazgatás szférájában a bürokrácia is a kapitalista logika, a racionalitás kibontakozásának következménye. A tanulmányban kísérletet teszek a modern bürokrácia és a szociológia kapcsolódási pontjainak vázolására. Ezt két kérdés keretében igyekszem bemutatni. Az egyikben azt vizsgálom, hogyan közelíti meg a szociológia a bürokrácia szervezetét, tevékenységét és feladatait. A másikban pedig azt mutatom be, hogyan jelenik meg, kerül a sokoldalú közigazgatási tevékenység társadalmi percepciójának fókuszába az intézményi, szervezeti bizalom.*

*Kulcsszavak: bürokrácia, bizalom, intézmény, szervezet, közigazgatás*

### Abstract

*The formation of sociology is related to the marked appearance of the social aspects of the capitalist economy in the 19<sup>th</sup> century. Factory in the economy and bureaucracy in the sphere of administration is a consequence of the unfolding of capitalist logic, of rationality. In my study I'm planning to make an experiment to draft the connecting*

<sup>1</sup> Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Katonai Vezetéstudományi Tanszék, e-mail: [szabo.i.laszlo@uni-nke.hu](mailto:szabo.i.laszlo@uni-nke.hu)

*points of modern bureaucracy and sociology. I'm planning to do so in the framework of two questions. One of these will investigate how sociology approaches the organization, the activities and the tasks of bureaucracy. The other will demonstrate how the institutional and organizational trust appears in the focus of the diverse public administration's social perception.*

*Keywords: bureaucracy, confidence, trust, institution, organization, public administration*

## A bürokrácia szociológiai aspektusai

A közszolgálati intézmények, szervezetek tevékenységének elsődleges célja a társadalom tevékenységének szabályozása, a társadalmi szükségletek biztosítása és, amennyire lehetséges ennek során, a társadalmi elvárásoknak való megfelelés. Max Weber a szociológia egyik „alapító atyja” a funkcionalista szemléletet alapozza meg a modernitás, a racionalizmus valamennyi tevékenységszférában való kibomlásának bemutatásával és a különböző cselekvéstípusok elhatárolásával. A világ „varázstalanítása” a kapitalizmust megelőzően létrejött tradicionalista életvitel és etika kiszorítása a racionális, hatékonyságmaximalizáló életfelfogással:

„Hiszen a kapitalista kultúra »társadalometikájára« jellemző, sőt bizonyos értelemben meghatározó a *hivatásbeli kötelességnek* sajátos, ma annyira megszokott, valójában azonban egyáltalán nem magától értetődő gondolata. Ez azt jelenti, *hogy az egyénnek kötelességtudatot kell éreznie – és érez is –, »hivatásbeli« tevékenységének tartalmával szemben, bármi legyen is az s tekintet nélkül arra, hogy az elfogulatlan érzület előtt ez akár mint munkaerejének, akár mint dologi javainak (»tőke«) tiszta értékesítése tűnik fel.*<sup>12</sup>

Weber megkülönbözteti a szervezet belső tevékenységére irányuló igazgatási rendet és a külső tevékenységet, azaz a társadalmi cselekvést bonyolító szabályozó rendet. Az intézmények, szervezetek többsége mindkét rendet érvényesíti. A legális uralmat biztosító racionális bürokratikus igazgatási csoport „szellemét” a formalizmus és a materiális hasznossági szempontok hatják át. Az előbbi az eltérő személyes életesélyek formálisan azonos biztosítását jelenti. Az utóbbi „a hivatalnokoknak az a hajlandósága, hogy *materiális*-hasznossági szempontokat szem előtt tartva lássák el a boldogítandó alávetettek szolgálatában végzett igazgatási feladataikat. [...] Ezt a *materiális* racionalitásra való törekvést mindazok az alávetettek támogatják, akik *nem* tartoznak – a *birtokolt* lehetőségekkel szemben – a lehetőségek »biztosításában« érdekeltnek [...] rétegéhez.”<sup>13</sup> A gazdasági üzem és az igazgatási szervezet azonos minta alapján szerveződik. Weber ezt a hierarchia, a munkamegosztás, azaz a néhány mozzanatra lebontott, könnyen begyakorolható, ismétlődő feladatok végzésében adja meg.

Max Weberhez hasonlóan a funkcionalista Émile Durkheim is az erkölcs fontosságát hangsúlyozza a modern kapitalista viszonyok, a gazdaság és az igazgatás kialakulásában.

<sup>2</sup> WEBER 1982: 52.

<sup>3</sup> WEBER 1987: 232.

Durkheim szerint a premodern társadalomban a létért folytatott fegyveres küzdelem a modern társadalomban a munkamegosztás kibomlása révén békés versengéssé válik. A modern viszonyok között mindenki valamilyen speciális tevékenységet, foglalkozást választ, ami kölcsönös függőséget teremt a társadalom tagjai között. Az egyén egyre szabadabb, de ugyanakkor egyre jobban rá van utalva a másik munkájára. A modern társadalomban alapvető működési forma az egyének közötti gördülékeny kooperáció. A specializáció, valamilyen funkció ellátása az organikus, modern társadalom erkölcsi elvárása, követelménye a tagjaival szemben. A társadalom társulásainak az alapja az erkölcs, azaz a közösen osztott értékek és normák köre.

Michel Crozier alapvetőnek tartja a külső, társadalmi jelzések figyelembevételét a szervezetek működése során. Az intézményekben, szervezetekben a hierarchia, a döntések centralizációja és a belső csoportnyomás merevvé teheti a belső viszonyokat, ami miatt elmaradhat a külső hatások feldolgozása. Crozier a „bürokratikus” jelzöt negatívként alkalmazza a valóságot mellőző, figyelmen kívül hagyó igazgatási szervezetekre. „»Bürokratikus szervezeti rendszernek« nevezünk minden olyan szervezeti rendszert, amelyben a hibák–információk–korrekciók sorrendje rosszul működik, és ahol ennek következtében nem korrigálják és nem módosítják – az elkövetett hibákhoz mérten – a lehető leggyorsabban a cselekvési programot.”<sup>4</sup> A korrekciós képesség hiánya miatt a szervezetek hajlamosak befelé fordulni a külső hatásoktól, de ez végül diszfunkcionalitást okoz. A szervezet belső érdeke uralkodik a társadalmi elvárások felett. Rendes működés esetén a társadalom felől érkező megerősítések és kritikák a vezető által működtetett korrekciós mechanizmus részét képezik.

A közszolgálati szervezet több személy koordinált tevékenységének rendszere, társadalmi szükségletek kielégítésére létrehozott emberi együttműködés, azaz tevékenységének célja, hatása elsősorban a szervezeten kívülre irányul. A közszolgálati szervezet meghatározott célokkal, szakmai kompetenciával, kommunikációs rendszerrel, koordinált folyamattal, együttműködni kész egyének közösségével és hierarchiájával rendelkezik. A külső értékelés, azaz a hatásvizsgálat során – a tevékenységi folyamat befejezése után – az elért eredmények, konkrét tények vizsgálatára kerül sor, azaz a visszacsatolás során összevetik a célt, a tervet az elért eredménnyel. Az eredményorientált új közigazgatási szemlélet főként angolszász területen jelentős.

„Az eredményorientált közigazgatási vezetés mint új vezetői felfogás a létező közigazgatási kultúra különböző dimenzióit érinti, és egyértelműen olyan szolgáltatói kultúra és értékrend kialakulását szorgalmazza, amely nagy részben a klasszikus szolgáltatói kultúrát követi. Ebben az értékrendben már a hatékonyság és az eredményesség dominálja a gondolkodást (a törvényesség alapvető előírás, de nem az dominálja a cselekvést), a hivatalközpontúságot felváltja az ügyfél-orientáció, a politikai és szakmai döntéshozatal elválik egymástól.”<sup>5</sup>

A funkcionista szociológia a társadalmat organikus egészként fogja fel, amelyben a részek hozzájárulnak az egész társadalom fennmaradásához, működéséhez. Az egyes

<sup>4</sup> CROZIER 1981: 285.

<sup>5</sup> BELÉNYESI–KORONVÁRY–SZABÓ 2019: 228–229.

szervezeti egységeknek szükségük van a többi szervezet tevékenységére. A társadalmi részek, azaz az intézmények, szervezetek, természetes és mesterséges csoportok, amelyek a feladatok jól behatárolható körét látják el a társadalomban, ebbe tartoznak többek között a családok, a vallások, az iskolák, a szociális szervezetek, a különböző gazdasági szervezetek, az állam erőszak-monopóliumát megjelenítő szervezetek. Ezek az intézmények, szervezetek társadalmi igényeket elégítenek ki. Amennyiben a funkcionáló szervezetek jól látják el feladataikat, a társadalom működése alapvetően kiegyensúlyozott, harmonikus, azaz alapvetően érvényesül a rend, a stabilitás, a közös értékrend, a hierarchia és a termelékenység. Noha minden szervezet valamilyen társadalmi szükségletet teljesít, ezek fontossága azonban társadalmanként és időszakonként változó lehet. Ebből is következik, hogy az egyes intézmények, szervezetek felé támasztott társadalmi elvárások intenzitása és ezek értékelése eltérő. A szociológiában a strukturalista-funkcionalista elmélet az egyes intézmények, szervezetek társadalomban ellátott funkciójából indul ki. „A társadalomnak mint funkcionáló mechanizmusnak valamilyen módon a tagjait el kell osztania társadalmi pozíciókba, és arra kell ösztönöznie őket, hogy teljesítsék az adott pozíciókhoz tartozó feladatokat. [...] Ez attól függetlenül igaz, hogy a rendszer kompetitív vagy nem kompetitív.”<sup>6</sup> Az ellátott funkciók fontossága és a tevékenység jellege alapján illetik meg jutalmak – presztízs, pénz, együttműködés – az intézményeket, szervezeteket a társadalom részéről. A funkció ellátása kifelé, a környezetben történik, és e funkció ellátásához kell kialakítani a megfelelő belső struktúrát. Az ellátott funkció és annak tartalma is változhat, ezért az institucionalista felfogás a társadalom elvárásaihoz való adaptációt emeli ki. Ennek mentén tesz különbséget ez az irányzat a szervezetek és az intézmények között. A szervezetek inkább befelé fordulnak, jellemző a racionális munkavégzés, ugyanakkor a humán tartalom háttérbe szorul.

„Mások intézményekké válnak. Megkülönböztető jegyet vesznek fel; önmagukban és önmagukért értékelik őket, és nem csupán az általuk előállított javak és szolgáltatások okán. Az emberek körükük építik az életüket, azonosítják magukat velük, függő helyzetbe kerülnek tőlük. Az intézményesedés folyamata a szerves növekedés folyamata, amelyben a szervezet alkalmazkodik a belső csoportok küzdelmeihez és a külső társadalom értékeihez.”<sup>7</sup>

A vezetéselmélet a vezető komplex tevékenységére fókuszál, amelyben megjelenik a hierarchikus struktúra, a feladatok meghatározása a beosztottak részére és a szükséges feltételrendszer biztosítása, a hatékonyság, az eredménycentrikusság, a szervezeti kultúra érvényesítése, a humánpolitika, a kooperáció a szakmai környezettel, valamint a hatásvizsgálat és visszacsatolás.

„A szociológia a társadalmi jelenségek közötti összefüggésekre mutat rá, azokat totalitásokban vizsgálva és feltételezve azt, hogy bizonyos tényezők adott körülmények között dominánsok lehetnek. A vezetéstudomány ezen összefüggésekre alapoz és használja fel

<sup>6</sup> KINGSLEY–MOORE 1999: 11.

<sup>7</sup> PERROW 1994: 181.

a szociológia által feltárt ismerteket a szervezeti magatartások, hangulatok, teljesítmények alakíthatóságában, illetve vizsgálja e tényezők vezető általi befolyásolásának lehetőségét, szükségességét, a szervezeti hatékonyság fejleszthetőség céljából.”<sup>8</sup>

A vezetéstudomány interdiszciplináris, a társadalomtudományok közül elsősorban a szociológia, szociálpszichológia, pszichológia, közgazdaságtan eredményeire támaszkodva támogatja a vezető munkáját.

Két markánsan különböző kormányzati, igazgatási szemlélet különíthető el a 20. század közepétől. Az állam szerepét Európában csökkentő, a piaci mechanizmusokat preferáló *good governance* és az állami beavatkozást erősítő, problémamegoldásra koncentrááló *good government*. Az Egyesült Államokban az 1930-as évektől, Európában pedig a 20. század végén terjedt el a *good governance* kormányzati koncepció, amelynek hatására a közmenedzsment, a *New Public Management* válik meghatározóvá az igazgatásban. Ennek lényege, hogy a közpolitikai tevékenységek végrehajtása során a közigazgatásban a piaci szférában bevált szervezetelméleti, vezetélméleti módszereket alkalmazzák a hatékonyság növelése érdekében. Ez a folyamat az Egyesült Államokban a gazdasági válság következtében az állami beavatkozás szükségszerű és szokatlan bővülése mellett történt. Európában a múlt század végén viszont az állami, kormányzati szerepvállalás szűkítése mentén alkalmazták a *New Public Management* komplex szervezési elveit, felhasználva különböző tudományágak, szaktudományok beilleszthető eredményeit. Európában a *good governance* kormányzati felfogás lényege az állam domináns szerepének leépítése, amelynek következtében csökken a kormány politikai felelőssége. Célkitűzése a piaci mechanizmusok alkalmazásával a köztisztviselők eredményességének növelése, az állampolgár irányába a fogyasztócentrikus szolgáltató viszonyulás erősítése. A politikai értékeken nyugvó közjó elvét háttérbe szorítja az olcsóság, a hatékonyság és az eredményesség, azaz a gazdasági racionalizmus, a gazdasági hasznosság. A közmenedzsmentben a szervezési elvek között megjelenik a szakpolitikai döntések társadalomtudományi eszközökkel való megalapozása és a társadalmi hatások mérése.

Az Egyesült Államokból kiinduló 2008-as gazdasági, pénzügyi válság nem hagyja érintetlenül a politikai rendszereket, a kormányzatokat, valamint a közigazgatási intézmény- és szervezetrendszert. Megkérdőjeleződik a piacorientált mechanizmust alkalmazó kormányzás eredményessége. A *good governance* paradigmát felváltja a *good government* kormányzati koncepció. A *good governance* felfogás kritikusai szerint az gyengíti az állam hatalmát, és a konszenzuskereső döntési mechanizmus összességében hátráltatja a gyors és hatékony döntést. „Az új közmenedzsment csökkentheti az intézmények legitimitását, mert az állampolgárok véleménye szerint a gazdasági racionalitást követő gondolkodás hiányosságokat eredményez egyfelől az értékorientációban és az erkölcsi alapok érvényesülésében, másfelől a hatékonyságban is.”<sup>9</sup> Apadhat a kormányba, az intézményekbe vetett bizalom, homályossá válhat a politikai felelősség kritériuma. A *good governance* felfogásban a közmenedzsmentben a weberi bürokráciára jellemző belső, szervezeti racionalizmust, előmenetelt és valamelyest

<sup>8</sup> CZUPRÁK 2012: 6.

<sup>9</sup> STUMPF 2009: 113.

a hierarchiát és a szigorú jogalkalmazást is háttérbe szorítja a szakpolitika társadalmi eredményességének vizsgálata.

A 2008-as gazdasági válság megfékezése során a biztonságra való törekvés és a gazdasági, szociális problémamegoldás szempontjai emelkedtek ki általános társadalmi elvárásként, amelyeket a good government politikai, kormányzati felfogás és a neo-Weberian state közigazgatási szemlélet törekszik megvalósítani. A válság, a problémák az aktuális korszak jelenségei, a kormányzati, közigazgatási munka célja pedig a permanens problémakezelés. Ennek során átveszi a New Public Managementtől a társadalmieredményesség-orientációt, a társadalmi hatásvizsgálatot és az állampolgáristátusz-választás központúságának kiegészítéseként a szakkérdésekben folytatott konzultációt. A problémák egy része nem oldható meg, nem szüntethető meg tartósan, hanem új változatban bukkan fel. A good government kormányzati koncepció által képviselt erős állam és széles körű, permanens problémakezelés válságidőszakokban nemcsak politikai aktorok szellemi terméke, hanem általában társadalmi elvárás is. A weberi bürokratikus ethosz kiegészül a szakmai kompetenciával, a szolgáltatói jelleggel és a társadalmi eredményesség követésével, vizsgálatával.

A neofunkcionalizmus – fő képviselője a szociológiában Niklas Luhman – a múlt század nyolcvanas éveiben jelent meg rendszerelméleti koncepciójával, célja a társadalom funkcionálista differenciálódásának vizsgálata volt. Ez a felfogás kapcsolódik a klasszikus vezetéselméleti iskola strukturalista irányzatához a szakmai hozzáértés, a hivatástudat, a szubjektív tényezők és a társadalommal való összefüggése mentén. A szervezetszociológia a szervezetek társadalmi, illetve társas sajátosságait vizsgálja. Később a szervezetszociológiához kapcsolódva alakult ki a vezetésstudomány, amely a vezető szerepére, a vezetési tevékenységre fókuszál. Az amerikai vezetéselméletben a vezetőt a funkciók ellátásának sikeressége, a működtetés sikeressége inspirálja. David McClelland motivációs elmélete három motívumot emel ki a szervezeti munka szempontjából, amely a szubjektív elemeket a társadalommal is összekapcsolja. A teljesítménymotiváció a belső hajtóerő a sikerre, mások teljesítményének a meghaladása. A hatalmi motiváció a vágy, hogy hatással legyünk másokra, kontrolláljunk másokat, a hatalom gyakorlása presztízst jelent. A kapcsolatmotiváció a szeretet, az elfogadottság iránti vágyat jelenti a külső kapcsolatokban.

## **A társadalmi bizalom primátusa az intézmények és a szervezetek tevékenységének hatásvizsgálatában**

Az empirikus szociológia módszerei – strukturált kérdőíves adatfelvétel, fókuszcsoportos kutatás, mélyinterjú – megfelelő lehetőséget biztosítanak az intézményi, szervezeti tevékenység hatásvizsgálatára. Lehet értékelteni a konkrét feladatellátást, a kompetenciát, az eredményességet, a jó szándékot, a hitelességet, ugyanakkor ezek komplex módon a társadalmi bizalomban aggregálódnak.<sup>10</sup>

A bizalom a bizalmatlanság, a gyanakvás redukálása, azaz a bizalmatlanság csökkentése. A racionális döntések elmélete az általában egyirányú kockázatvállaláson

<sup>10</sup> SZABÓ 2014: 130.

alapuló bizalmat észszerű döntésnek tartja, mert rugalmassá teszi a személyek közötti kooperációt. Emocionális elméletek szerint alap a másik személy jóhiszeműségének (*goodwill*), valamint az általa ellátandó tevékenységhez szükséges kompetenciának a feltételezése. A hozzáértésbe vetett bizalom a másik fél szakmai, gyakorlati kompetenciájának feltételezésén, illetve meglétén alapszik. Ez nem alakulhat ki a másik fél jó szándékának feltételezése nélkül. Russel Hardin a bizalmat két fél egymással szembeni kölcsönös érdekbiszámításának nevezi: „[...] azért bízom meg benned, mert itt és most úgy vélem, érdekedben áll nemcsak a magad érdekeire tekintettel lenned, de az enyéimre is [...] Vagyis az érdekeimet szervesen beillesztetted saját érdekeid »csomagjába«.”<sup>11</sup>

Niklas Luhmann német szociológus felfogásában a bizalom a komplexitás redukciója, a bizalmatlanság csökkentése. A funkcionális rendszerekben való részvétel során, mint amilyen a gazdaság, a politika vagy a bürokrácia, a személyes viszonyok és így a bizalom is háttérbe szorul, helyette megbízhatóság alakul ki. „A bizalom [confidence] a rendszerben és a bizalom [trust] a partnerekben az alternatívákat figyelembe véve két különböző attitűd, de kétségtelenül hatnak egymásra; különösen a bizalom [confidence] csökkenése vagy a nehézségek erősödése a helyzetek és a partnerek megtalálásában, amely indokoltan bizalmat [trust] romboló hatást válthat ki, ez pedig csökkenti a rendszerben igénybe vehető aktivitások terjedelmét.”<sup>12</sup> Russel Hardin is az egyének közötti bizalom, valamint az intézményekbe és kormányzatba vetett bizalom tartalmának különbözőségére hívja fel a figyelmet. Az intézmények irányába valójában nem bizalom alakul ki, hanem azok várható viselkedésével kapcsolatos elvárás, amelyhez minősítési szándék is kapcsolódhat. Nem más ez, mint racionális elvárás a másik önérdelvezérelt magatartásával szemben. A közszolgálati intézmény, szervezet legyen képes felülemelkedni az önérdelen, és szakmai munkája során figyelembe venni a társadalmi csoportok érdekeit, elvárásait.

A 2008-as gazdasági, pénzügyi válság, a migráció, a terrorveszély, a Covid-19 megfékezése, a felerősödött regionális konfliktusok olyan új korszakot hoztak el, amelyben markánsan érvényesülhet a személyközi viszonyra jellemző bizalom és az intézményekre, szervezetekre vonatkozó megbízhatóság, bizakodás vagy bizalom együttes hatása is. Az utóbbi évek kutatásai is erre hívják fel a figyelmet: „Erős az összefüggés az interperszonális és az intézményi bizalom között, ami azt sejteti, hogy van valamilyen közös, például kulturális meghatározottság mögöttük: a bizalom kultúrája és normarendszere érvényesül a személyközi és institutionális viszonyokban is.”<sup>13</sup> A bizalom mindkét formája is jelen lehet, amennyiben közismert személy vezet, jelenít meg egy szervezetet, intézményt, sőt akár a személyközi viszonyon alapuló bizalom is domináns lehet, megerősítve vagy felülírva a szakmai teljesítményen alapuló megbízhatóságot. A média világa képes az intézmények, szervezetek vezetőit, reprezentánsait személyközi viszonyba helyezni, így kialakulhat egyoldalú bizalom az irányukba, amely alapulhat feltételezett érdekbiszámításon vagy közösen osztott, illetve nem osztott normák, eszmeiség, életvitel percepcióján. Médiahatás mentén

<sup>11</sup> HARDIN 2002: 5.

<sup>12</sup> LUHMANN 1988: 99.

<sup>13</sup> BODA 2019: 516.

kialakulhat bizalmatlanság is az ismert vezető irányába, ami szintén befolyásolhatja egy adott intézmény iránti megbízhatóságot, függetlenül a szakmai teljesítménytől.

Francis Fukuyama modern viszonyok között elengedhetetlennek tartja a társadalmi bizalom létét, mert ennek hiánya érdemben lassítja a társadalmi cselekvést, előtérbe helyezve a szerződéses kapcsolatokat. A modern társadalmakban a szabályok szerinti tevékenységgel párhuzamosan szükséges a bizalom megléte. A bizalom kellő mértékének a hiánya magát a modernizációt veszélyeztetheti. „Egy bizonyos ponton túl a szabályok szaporodása, a társadalmi kapcsolatok egyre szélesebb körére kiterjedő regulázás már nem a racionális hatékonyság jele, hanem a társadalom rendellenes működésének egyik tünete.”<sup>14</sup> Arra is felhívja a figyelmet, hogy a magasabb végzettség, szakképzettség általában magasabb bizalmat kelt, mint az alacsonyabb, ugyanakkor a fokozódó munkamegosztás több esetben csökkenti az iskolázottság, az önállóság és a megoldóképesség szintjét. A bizalom változékony jelenség, amely különböző történések által formálódhat. Fukuyama szerint a bizalomban nem a haszonelvű racionális elvárás a hangsúlyos, hanem a közösségek által kialakított és osztott erkölcs, valamint értékek. „A társulás képessége pedig attól függ, hogy a közösségek értékei és normái mennyire azonosak, s hogy az emberek mennyire képesek az egyéni érdekeiket a nagyobb csoportok érdekeinek alárendelni. A közös értékek bizalmat szülnék, s a bizalomnak, mint látni fogjuk, nagy és mérhető gazdasági értéke van.”<sup>15</sup> A bizalom léte fékezheti vagy megakadályozhatja az egyes intézmények, szervezetek közgazdasági szempontból az egyénekre vetülő negatív intézkedéseinek társadalmi percepcióját. Fukuyama felhívja tehát a figyelmet, hogy a bizalom irracionális is lehet. A közösen osztott értékek jelentősen tompíthatják a gazdaságilag hátrányos intézkedések, csoportok, egyének általi észlelését, illetve a negatív értékelést okozó percepciót.

A bizalom jelentőségét az adja, hogy fenntartja a szereplők pozitív várakozását az intézmények, szervezetek eredményessége tekintetében, és a társadalom együttműködési hajlandóságát befolyásolja úgy, hogy a bizalom saját újratermelődésére is hatással van. A bizalom – különösképpen az intézmények, szervezetek felé kialakuló bizalom – általában egyirányú, a megbízótól tart a megbízotthoz. A magánszemélyek között nagyobb az esély a kétoldalú bizalomra, de egy kapcsolat jellegének, fontosságának, értékességének megítélése eltérő lehet a felek között. Befolyásolhatja ezt az eltérő társadalmi státusz is, a magasabb pozícióval rendelkező személy felől elmaradhat a bizalom kialakulása. Az egyének többsége általában hajlamos tisztelettel viseltetni a nála magasabb státuszt betöltők felé.

Hegel a bizalmat elsősorban a politikához, a politikus személyéhez köti, de ez végül az igazgatás intézményeiben ölt formát az egyes intézkedésekben, azok kivitelezésében. Fontosnak tartja, hogy a társadalom olyan képviselőket válasszon, akik képesek a közérdek képviselésére, háttérbe szorítva partikuláris szempontokat, valamint a képviselők testületének érdekeit. „Bizalommal vagyok egy ember iránt, ha belátását olyannak tekintem, hogy az én ügyemet mint a maga ügyét legjobb tudása és lelkiismerete szerint fogja kezelni. [...] Nem az a fontos ugyanis, hogy az egyén mint elvont egyes ember jusson szóhoz, hanem hogy az érdekei érvényesüljenek olyan

<sup>14</sup> FUKUYAMA 1997: 313.

<sup>15</sup> FUKUYAMA 1997: 23.

gyülekezetben, ahol a közügyekről tárgyalnak.”<sup>16</sup> Hegel szerint a bizalom, közérdek érvényesülésében a politikai testület mellett a gyakorlati megvalósítást biztosító állami intézményrendszernek is érdemi szerepe van: „[...] megmutatkozik főképpen az állam és a polgári társadalom intézményeinek és érdekeinek ismeretében, a *valóságos* ügyvitel révén *hatósági vagy állami hivatalokban* szerzett és *tettel* igazolt érületben és ügyességben; s megmutatkozik még az ezáltal kifejlesztett és kipróbált *hatósági rátermettségben* és *állami érzékben*.”<sup>17</sup> Az intézmények vonatkozásában a polgárok szakmai feladatteljesítést és általános hozzáállást érzékelnek, mindkettő törekvés a bizalomnak való megfelelésre irányul. A bürokrácia fogalma pozitív tartalommal rendelkezik, politikai és igazgatási intelligencia, valamint erkölcsi felfogás összessége. Hegel felfogása a good government kormányzati, igazgatási szemlélet korai megalapozásának is tekinthető.

Bizalom nélkül az intézmények vezetőinek és a társadalom tagjainak mindig minden lehetséges magatartást figyelembe kellene venniük, ami komplex környezetben lassabb döntéshozatalhoz, szinte cselekvésképtelenséghez vezethet. Mindezek mellett a bizalom hozzájárul a közösségek kohéziójához, és növeli a szereplők együttműködési készségét, szabálykövetését is. A bizalom a vezetés, illetve a szervezet számára lehetővé teszi a közösség céljaihoz való hozzájárulás érzésének megélését, valamint a helyzethez igazodó proaktív magatartást. A bizalom erősíti mások érdekeinek a figyelembevételét, miközben csökkenti az aktorok közötti tranzakciós költségeket, azaz a cselekvések túlbiztosítását. Az egyes intézmények tekintetében megnyilvánuló bizalomhiány az ott alkalmazottak elkötelezettségét, motivációját, teljesítményét csökkenti. Ilyen esetben megnő a vezető által alkalmazott kontroll mértéke. Az állami intézmények, szervezetek általában kormányzati irányítás, felügyelet alatt működnek. „A kockázatokat illetően a szervezet mérete és az általa lefedett terület politikai érzékenysége játszik szerepet. Annál erősebb a politikai szereplők kontrolligénye az ügynökség felett, minél nagyobb az ügynökség működésének kockázata a minisztériumra nézve. Mindezek miatt az ügynökség jogi és tényleges autonómiája között jelentős különbség lehet.”<sup>18</sup>

Az intézményekkel kapcsolatos bizalom megléte vagy hiánya kisebb részt az intézményekkel való interakción, tapasztalaton, nagyobb részt inkább társadalmi diszkurzuson, az intézményről szóló, másokkal folytatott eszmecszerén, illetve a médiahatáson alapszik.

Az intézmények, szervezetek fő feladata a bizalmatlanság hosszú távú csökkentése a társadalomban. „Ha az intézmények stabilak és megbízhatóak, az egyének képesek a várakozásaik összehangolására, akkor a bizonytalanság jelentősen csökkenthető. Ebben a környezetben az egyéneknek lehetőségük nyílik a hosszú távon való tervezésre, és van esélyük a sikerre. Ez a siker folytonosan megerősíti az intézményekbe vetett bizalmat, és anyagi kört eredményez a bizalom és a sikerek között.”<sup>19</sup> Az egyének sikertelensége viszont megrendíti az intézmények iránti bizalmat, aláássa a szabálykövetést. A tartóssá váló sikertelenség, illetve elsősorban a tartós sikertelenség érzete megrendíti a korábban kialakult bizalmat.

<sup>16</sup> HEGEL 1971: 333.

<sup>17</sup> HEGEL 1971: 333.

<sup>18</sup> KOVÁTS 2018: 544.

<sup>19</sup> GYÖRFFY 2012: 421.

## Összegzés

A bürokrácia a modern társadalmak nélkülözhetetlen igazgatási szervezete és a társadalom életviszonyainak egyik meghatározó organizátora. Bemutattam, hogy a szociológián belül különösképpen a funkcionista irányzat és a szervezetszociológia vizsgálja a bürokratikus intézmények, szervezetek belső működésének jellemzőit, elsősorban a hierarchia, a munkamegosztás, a vezetési elképzelések és a szakmai ethosz érvényesülését. Kiemeltem, hogy a közfeladatot ellátó intézmények, szervezetek tevékenységének külső, társadalmi eredményességét több szempont együttes figyelembevételével, vizsgálatával tárja fel a szociológia. A napjainkban domináns good government koncepció az intézmények, szervezetek által kiváltott társadalmi bizalom elérését tartja elsődlegesnek, valamelyest ez alá helyezve a hagyományos igazgatási elveket, a hierarchikus, szakszerű és a jogszabályoknak megfelelő működést. A bizalom összetevője a funkcionális kompetenciával való rendelkezés, a jóindulat, tehát a megbízó irányába a szervezet önérdékén való felülemelkedés, a hitelesség és az integritás, ami olyan szabálykészlet alkalmazását kívánja meg a szervezettől, amellyel a megbízó is számol. Az intézmények, szervezetek feladatellátásuk jellege nyomán pozitív, semleges vagy negatív hatást fejthetnek ki az egyének életviszonyaira. A modern viszonyokban a bizalom hosszabb időszak során alakul ki az intézmények, szervezetek irányába, elsősorban a média és a társadalmi nyilvánosság közvetítésével. Viszonylag tartós is maradhat, de hirtelen változhat is, váratlan negatív morális és/vagy gazdasági tényezők, illetve személyes élethelyzet kapcsán érzett sikertelenség hatására.

## Irodalomjegyzék

- BELÉNYESI Emese – KORONVÁRY Péter – SZABÓ Szilvia (2019): *Közszolgálati szervezés- és vezetéselmélet*. Budapest: Dialóg Campus.
- BODA Zsolt (2019): A méltányosság és az intézményi bizalom szerepe a gazdaságban. *Magyar Tudomány*, 180 (4), 510–520. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.4.5>
- CROZIER, Michel (1981): *A bürokrácia jelensége*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- CZUPRÁK Ottó (2012): *Vezetéselmélet*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- DAVIS, Kingsley – MOORE, Wilbert E. (1999): A rétegződés néhány elve. In ANGELUSZ Róbert (szerk.): *A társadalmi rétegződés komponensei*. Budapest: Új Mandátum, 10–23.
- DURKHEIM, Emile (2001): *A társadalmi munkamegosztásról*. Budapest: Osiris.
- FUKUYAMA, Francis (1997): *Bizalom*. Budapest: Európa.
- GYÖRFFY Dóra (2012): Intézményi bizalom és a döntések horizontja. *Közgazdasági Szemle*, 59(4), 412–425. Online: [http://epa.oszk.hu/00000/00017/00195/pdf/EPA00017\\_Kozgazdasagi\\_szemle\\_2012\\_04\\_02%20Gyorffy.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00195/pdf/EPA00017_Kozgazdasagi_szemle_2012_04_02%20Gyorffy.pdf)
- HARDIN, Russel (2002): Bizalom. *Szociológiai Figyelő*, 2/6(1–2), 5–25.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich (1971): *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és az államtudomány vázlatja*. Budapest: Akadémiai.

- KOVÁTS Gergely (2018): A sokszínű bizalom. *Educatio*, 27(4), 531–547. Online: <https://doi.org/10.1556/2063.27.2018.001>
- LUHMANN, Niklas (1988): Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In GAMBETTA, Diego (szerk.): *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell, 94–107.
- OPARIN-SALAMON Melinda (2013): A közmenedzsment evolúciója: az új közmenedzsmenttől a hálózati kormányzásig. *Marketing és Menedzsment*, 47(1), 77–88. Online: <https://journals.lib.pte.hu/index.php/mm/article/view/1054>
- PERROW, Charles (1994): *Szervezetpszichológia*. Budapest: Osiris – Panem – McGraw Hill.
- STUMPF István (2009): Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. In VIRÁG György (szerk.): *OKRI Szemle: Megjelent az OKRI fennállásának 50. évfordulója alkalmából*. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 110–123. Online: <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/56649>
- SZABÓ I. László (2014): Az intézményi, szervezeti bizalom helyzete Magyarországon 2014 elején. *Nemzet és Biztonság*, 7(3), 119–141. Online: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb\\_2014\\_3\\_12\\_szabo\\_i.laszlo.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2014_3_12_szabo_i.laszlo.pdf)
- WEBER, Max (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest: Gondolat.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.

