

Jenei György**MAX WEBER BÜROKRÁCIAELMÉLETE
ÉS A NEOWEBERIÁNUS SZINTÉZIS***Max Weber's Theory of Bureaucracy and the Neo-Weberian Synthesis*

Prof. Dr. Jenei György, DSc, professzor emeritusz, Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatási és Közpolitikai Tanszék, gyorgy.jenei@uni-corvinus.hu

A tanulmány elemzi Weber bürokráciaelméletének különböző értelmezéseit. Áttekintést tartalmaz az eredeti weberi elmélet és a Weber-követők álláspontjának viszonyáról. A tanulmány kiemeli az eredeti elmélet és a Weber-követők álláspontjának különbségeit. Elemzi a racionalitás weberi fogalmát és a kölcsönhatásos viszonyt a racionalitás típusai között. Ezek a gyakorlati, az elméleti, az érték- és a formális racionalitás. Foglalkozik Weber elméletének gyakorlati fontosságával, és ezt követően vizsgálja a tudásintenzív társadalom hatásait a közintézményekre. Végezetül a tanulmány felveti a központi kérdést: vajon időszerű-e az eredeti weberi bürokráciaelmélet napjainkban? Az álláspontja, hogy az eredeti bürokráciaelmélet segíti releváns kérdések felvetését arról, hogy a közigazgatási reformok nyitott kérdéseire milyen irányokban célszerű választ keresni, és érzékelteti, hogy Weber elemzései sokszor proféciáknak tekinthetők.

KULCSSZAVAK:

a bürokratizálódás előnyei és következményei, a racionalitás különböző típusai, ideáltípus, közigazgatási reformok, neokantiánus értékelmélet, racionalizmus és protestantizmus, Weber elméletének kritikái

Firstly, the paper analyses the different interpretation of Weber's theory on bureaucracy. It contains an overview of the relation between the original Weberian theory and the viewpoint of the followers of Max Weber. It points out the difference between the original theory and the standpoint of the Weberian scholars. A special focus is given to the different interpretation of the term "idealtyp". Another methodological issue is the term "rationality" and the mutual impact among the types of rationality (practical-, theoretical-, substantive- and formal rationality). The paper deals with the practical importance of Weber's theory on bureaucracy and then it deals with the impact of knowledge-intensive society on public administration. After raising the crucial question of whether the original theory of Weber is up-to-date nowadays the paper concludes that the original theory supports the formulation of relevant questions and in some cases the statements of Weber are of prophetic importance.

KEYWORDS:

ideal type; neo-Kantian value theory; public administration reforms; Protestantism and rationalization; various types of rationality; the advantage and the consequences of bureaucratization; the criticisms of the Weberian theory

1. BEVEZETÉS

Sok mindent vitatnak a modern társadalomtudományokban Weber elméletét értékelve-elemezve, de egy dologban egyetértenek a kutatók: Max Weber a bürokráciát a modern társadalomban szükségszerűségnek tekintette.

Weber állította, hogy a komplex gazdasági és politikai-jogi rendszerek kifejlődése igényli az uralom racionális típusát, amely illeszkedik és ösztönzi a modern ipari társadalom kifejlődését. Ezt az uralmi típust a bürokratikus szervezet és irányítás valósítja meg, amelyek ismérvei a következők:

- folyamatosan létező szervezet, amely speciális funkciókat lát el és tevékenységében törvényes. A folyamatosságot és az állandóságot – a szervezeten belül – írásos okmányok szabályozzák a cselekedetekre, a döntésekre és a törvényekre vonatkozóan.
- a személyi állomány hierarchikus bázison tevékenykedik. A hatáskörök egyértelműen meghatározottak a hierarchián belül, hasonlóan a köztisztviselők jogaihoz és kötelességeihez minden szinten.
- a személyi állomány tulajdonjogilag el van választva a szervezet működésének eszközeitől. A szervezet tagjai személyükben szabadok és a hatásköröknek kizárólagosan személytelen hivatalos kötelezettségeik teljesítésében alanyai.
- a személyi állomány kinevezett, nem választott, a kinevezés képességein alapul és a hivatali előmenetel munkában tanúsított érdemeitől függ.
- a személyi állomány meghatározott fizetéssel rendelkezik és kinevezésük határozott idejű. A fizetés nagysága a hierarchiában elfoglalt helytől függ. A foglalkoztatás állandó és biztonságos időtartamú, illetve nyugdíjjogosultsággal jár.¹

Az uralom jogi-racionális típusa fölényben van a többi uralmi típussal szemben, amelyet Weber megkülönböztetett: a karizmatikus és a hagyományos uralommal szemben, amelyek instabilak vagy túl statikusak.

A 20. században Weber elmélete meghatározó befolyást gyakorolt a társadalomtudományokra és az igazgatás gyakorlatára egyaránt.

2. AZ ELMÉLET HATÁSA A TUDOMÁNYBAN

Az elmúlt száz évben Weber bürokráciaelméletét pozitívan és negatívan egyaránt értékelték. Ez az elmélet tudományos viták középpontjában állt. A weberiánusok a szükségszerűség mellett érveltek. Sajnos a Weber-követők nagyon gyakran csak kiragadott idézetek alap-

1 Az ismérvek angol fordításban megjelentek: Max WEBER: *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Glencoe Ill., 1947, 329–341.; Figyelemre méltó hivatkozások és magyarázatok találhatóak: Christopher HAM, Michael HILL: *The Policy Process in the Modern Capitalist State* című művében (Harvester-Wheatsheaf, New York – London, 1993, 118.), valamint Wayne PARSONS: *Public Policy* című monográfiájában (Edward Elgar Publishing Limited, 1995, 272–273.).

ján érveltek, és többet olvastak Weber méltató könyveket és tanulmányokat, mint az eredeti Webertől származó írásokat.²

A Weber-követők ezért számos ponton félreértelmezték vagy leegyszerűsítették Weber elméletét. A leegyszerűsítésre hoz példát Albrow, amikor megállapítja, hogy sok Weber-követő leegyszerűsíti a formális racionalitás és a hatékonyság összefüggését, amikor azonosítják a formális racionalitást és a hatékonyságot azon az alapon, hogy mindkettő költség-haszon alapon kalkulál. Albrow viszont rámutat arra, hogy Weber szerint a formális racionalitás nem pénzübeni kalkulációt, hanem korrekt kalkulációt jelent, ami a társadalmi célok elérésén mérhető. Így a formális racionalitás akár szembe is kerülhet a gyakorlati racionalitással.³

A félreértelmezésre példa, hogy a Weber-követők egy része a bürokráciát olyan szükség-szerűségnek tartja, amelyet a demokrácia ellenőrizni képes. Ezzel szemben a Weber-követők másik része – Weber eredeti elmélete nyomán – rámutat arra, hogy a demokrácia eszközei (a parlament, a civil társadalom) nem képesek a bürokrácia hatalmának korlátozására. Ezért Weber még egy patrimonialis irányú elmozdulást is elképzelhetőnek tart.⁴

Ezen a ponton már jelentkezett az első eltérés Weber eredeti elmélete és a weberianusok, azaz a Weber-követők álláspontja között. Weber – az általa alkotott módszertani elv, a társadalomtudományok értékmentességének elve alapján – nem értékelte, csak logikailag elemezte a szükségszerűséget, a weberianusok viszont pozitívumnak tartották a bürokratikus irányítást, és annak kiteljesedését. Ez az eltérés sokakban azért nem tudatosodott, mert ezek a kutatók többet olvastak Weber elméletéről, mint magától Webertől.

Webernél ugyanis ontologikusan nincs aszimptotikus közelítés az ideáltípushoz. Szemlélete nem érthető a neokantiánus értékelmélet délnémet változatának, Heinrich Rickert és Wilhelm Windelband munkásságának ismerete nélkül. (Egyébként Weber Rickert egyetemi kollegája volt a freiburgi egyetemen, és Windelbanddal baráti és munkakapcsolatban állt Heidelbergben.)

Mi a neokantiánus értékelmélet lényege? Eszerint az értékek nem léteznek, csak érvényesülnek. Funkciójuk a társadalmi történeti helyzetek és folyamatok összehasonlító elemzése. A neokantiánusok ugyanis megkülönböztettek nomotetikus, azaz törvénytudományokat (ezek voltak a természettudományok) és ideografikus, azaz eseménytudományokat (ezek voltak a társadalomtudományok). A természettudományok törvényszerűségeket tárnak fel, a társadalomtudományok az egyediséget állapítják meg. Az ideáltípus Weber szerint arra alkalmas, hogy tipizálja az egyediséget, de sohasem értékkel.

Vagyis a társadalomtudományok nem állapíthatnak meg törvényszerűségeket, hanem megrekednek a lényegre törő általánosításban a tipizálás szintjén. Az eredeti elméletben tehát a jogi-célracionális irányítás ideáltipikus szintje nem létezhet, hanem arra szolgál, hogy az egyedi megjelenéseket összehasonlítás útján tipizálja.

2 Ez nem egyedi eset, más nagy hatású gondolkodóknál is előfordul. Herbert Simon eredeti elmélete is hasonló pályát futott be, lásd erről: PARSONS: *i. m.*, 273–284.

3 Lásd erről M. ALBROW: *Bureaucracy*, Pall Mall, London, 1970, 65.

4 Idézi: H. GERTH, C. MILLS: *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge-Kegan-Paul, London, 1948, 49.

A másik oldalon álló Weber-kritikusok azt hangoztatták, hogy a bürokratikus irányítás formális racionalizmusa a hatalmi túlbujánzás tendenciáját és veszélyét rejt magában, és így a társadalmi alrendszerek centralizált irányítása fékezi a társadalom spontán differenciálódási folyamatait.

Nagy hatású volt például Herbert Simon kritikája, aki rámutatott arra, hogy a bürokratikus szervezet nem monolit tömb, hanem különböző érdekű és véleményű csoportok strukturált egysége. Vagyis ontológiailag irreális a bürokrácia ideáltípusának megvalósítására irányuló törekvés. A „bounded rationality”, azaz a korlátozott racionalitás simoni elmélete értékes mozzanatokkal gazdagította a bürokrácia elméletét és gyakorlati működését. Ebben a sorban – mások mellett – megemlítendő Lasswell, Lindblom vagy Crozier neve is, akik hozzájárultak a bürokráciaelmélet gazdagításához és időszerűsítéséhez.

Kritikájuk jogossága az eredeti weberi bürokráciaelmélet vonatkozásában nehezen értelmezhető, mert Weber ideáltípus tanának – eredeti értelmezésben – nincs ontológiai érvénye. Webernél az ideáltípus tanának metodológiai funkciója volt, hasonlóan a társadalmi cselekvés tanához, vagy a tudomány értékmentességének elvéhez. Ezenkívül Weber a racionalizmus eredetét összekötötte a protestáns aszkézissel, és egyenesen rettegett a bürokratizálódás kiteljesedésétől. Ugyan szükségszerűnek tartotta a folyamatot. Tisztán látta, hogy nem megszüntethető, de a kiegyensúlyozását szükségesnek tartotta.

3. WEBER ELMÉLETÉNEK GYAKORLATI HATÁSA

A 20. században létrejöttek a bürokratikus irányítás különböző szervezeti-igazgatási formái, és a bürokratikus szervezetek újabb és újabb társadalmi szférák működésének meghatározóivá váltak. Vagyis a 20. században Weber elmélete meghatározóan befolyásolta a bürokratikus irányítás gyakorlatát.

Ugyanakkor nem alakult ki konszenzus Weber bürokráciaelméletének értelmezésében.

1. Weber a bürokratikus irányítás fölényét a korporatív irányítással szemben úgy fejezte ki, hogy a bürokratikus irányítás úgy viszonyul a korporatív irányításhoz, mint a gépi nagyipar a céhes iparhoz. A bürokratikus irányítás fölényét bizonyította azzal, hogy működése biztonságot és stabilitást eredményezett. Méltányosság- és egyenlőségtudatot alakított ki. Az ipari korszakban mindenkinek szolgáltatva az utakat, iskolákat, kórházakat, autópályákat és a csatornázást, amit az emberek elvártak nagyjából a tömegigények szerint.⁵
2. A 20. század végén új korszak kezdődött. A tudásintenzív gazdaság lépett az ipari korszak helyébe. Ez versenynyomás alá helyezte a gazdasági intézményeket, de a társadalmi intézményeket is. Újból kiderült, hogy nem a gazdaságnak van társadalma, hanem a társadalomnak van gazdasága. A gazdasági versenyképesség stratégiai távlatban nem a gazdaságban, hanem a közintézmények világában dől el. Versenyelőnyt az egészségügyi ellátás, az iskolarendszer, a szociális ellátórendszerek és a közigazgatási rendszer minőségi színvonal biztosít.

5 A jellemzők részletes áttekintését David OSBORNE és Ted GAEBLER: *Reinventing Government* (Addison-Wesley Publishing Company, Egyesült Államok – Kanada, 1992, 45–48.

Az egyenértékű tömegigények kielégítése továbbra is fontos maradt, mint ahogyan fontos napjainkban is. Ugyanakkor növekvő mértékben jelennek meg olyan állampolgári csoportok, amelyeknek igényei speciálisak. Minőséget és választékot igényelnek. A közintézmények tehát a kettős legitimáció préselő hatású kényszernyomása alá kerültek.

A weberiánusok logikája szerint ezekre a kihívásokra az ideáltípus kiteljesedett megvalósítása az adekvát válasz.

Sokan megkísérelték, mindnyájan kudarcot vallottak.

4. A PARADIGMAVÁLTÁS SZÜKSÉGESSÉGE

Többre volt szükség. Körvonalazódott, hogy paradigmaváltás szükséges a közintézmények működésében. Ez egy külön százéves történet. A 19. század végén bebizonyosodott, hogy a piaci integráció maradéktalan uralma – amelyben a társadalmi problémákat a „láthatatlan kéz” kezeli – megbukott. Állami integráció, állami szabályozás és ellenőrzés vált szükségessé, amelyet a piaci integráció mellett – és nem helyette – kiépítettek. Ez volt a bismarckiánus állam.

100 évvel később az állami integráció került kudarcos helyzetbe. Tartós, perspektivikus kiutat azok az országok találtak, amelyek a közintézmények működését alapjaiban átalakították a piaci szemlélet és a módszerek alkalmazásával.

A sorrend azonban fontos. Először alkalmassá tették a közintézményeket a versenyre, a szabályozó-ellenőrző funkció és a szolgáltatási funkció szétválasztásával, és egyéb ösztönzők bekapcsolásával, amelyek a közintézmények közötti versenyt tették lehetővé. A lényeg, hogy erős, rugalmas és alkalmazkodóképes kormányzat működjön. A nagyobb kormányzat nem erősebb, ahogyan a minimalizált állam sem erősebb, a „hollow state”-ről nem is beszélve.

Csak ezután, a második szakaszban kapcsolhatók be a magánvállalkozások és a civil társadalom szervezetei. Az állam által létrehozott nonprofit szervezetek közintézményi, magán- és civil szervezetek társulásait alakították ki és többek között privatizáltak is. A privatizáció tehát nem „panacea magna”, hanem egy eszköz a sok közül.

A weberiánusok nézeti részleges érvényűekké váltak, visszahúzódtak a szabályozás és az ellenőrzés területére, az új közelítések – például a „New Public Management” – velük szemben bontakoztak ki.

Weber eredeti elmélete azonban továbbra is releváns maradt, mert az ideáltípusnak kizárólag logikai-elemző funkciót tulajdonított, lételméleti relevancia nélkül, és a jogi-célracionális racionalitást kombinálta az értékracionalitással.

Az eredeti weberi elmélet értelmezte és orientálta az új helyzetet. Ez a gyakorlatban is – különböző kilengések, megingások után – érvényesült. A hierarchikus orientáció megmaradt, – sőt a többszereplős verseny miatt – még meg is erősödött a szabályozásban és az ellenőrzésben.

Ugyanakkor közintézményi, piaci és civil szervezeti részvétellel többszereplős verseny bontakozott ki a „value for money”, azaz a „minőséget a pénzéért” elve alapján, amelyet a piaci erők is szabályoztak. Természetesen a közszolgáltatásokat soha nem lehet úgy vezetni, mint az üzletet. Többek között azért sem, mert a szolgáltatás kötelezettséget jelent a fizetőképességtől függetlenül, a piacon viszont csak olyan javakhoz juthatunk hozzá, amelyeket meg

tudunk fizetni. Az üzleti életben a menedzserek tevékenységének értékmércéje a termék, és az általa szerzett profit, a közintézményekben viszont az igazgatásszervezők értékmércéje, hogy hogyan vélekednek szolgáltatásaikról a társadalmi csoportok. Az üzleti vállalkozások pénze a fogyasztóktól származik, a közintézményeké viszont az adófizetőktől.⁶

Más szavakkal: az érték racionalitás igényelte a piaci erők bekapcsolását, de végső soron a hatékonyságot olyan értékimperatívuszoknak köszönheti, mint az ellátási kötelezettség vagy a szolgáltatások minőségi színvonala.

A reformok harmadik szakaszában a szabályozott piacot – aki szabad piacot mond, az vagy tudatlan, vagy lopni készül – legitimálni kellett a társadalom, a különböző csoportok előtt. Angliában például ezt szolgálták az „Állampolgári Szerződés” (Citizens Charter). Ennek a társadalomban elfogadott módjait és eszközeit napjainkban is keresik.

Ebben a helyzetben a weberianus felfogás csak részlegesen érvényesül, azaz továbbra is *conditio sine qua non* a jogállamság és a közintézmények szabályozó-ellenőrző hatalma.

5. WEBER EREDETI ELMÉLETÉNEK TANULSÁGAI

Az eredeti weberi bürokráciaelmélet viszont ennél több tanulsággal szolgál, és szemléleti kiindulópontokat ad napjainkban is a kiút kereséshez. Ezt az orientációt neoweberianus szintézisnek is nevezik.⁷

Weber aggodalommal figyelte és problematikusnak tartotta a bürokrácia szükségszerű megerősödését.

Ez a racionalizmus fogalmában kétféleképpen is kifejezésre jut.⁸

Egyrészt a protestáns etikából szekularizálódott racionális életvitelt nemcsak Marx eredeti tőkefelhalmozás elméletével szegezte szembe, hanem azzal a felfogással is, amely a modern kor racionalizmusát a francia felvilágosodásból eredeztette. Szerinte a racionális életmódot a protestáns aszkézis anyagi javakra irányuló törekvése váltja ki.

Weber szerint a puritán ihletettséggű, hivatásszerűen végzett munka racionális életmódot eredményez. Ez azonban elkerülhetetlenül gazdagodáshoz vezet, amely a hivatásszerűen végzett munka erkölcsi tartalmát rombolja. Ez az első probléma, amelyet Weber exponál, de nem old meg.

A modern korban a technikai és gazdasági feltételekhez kötött gazdasági rend hatalmas kozmoszát építettük fel. Vagyis eredetileg mint „egy könnyű köpeny, melyet az ember bármikor ledobhat”, úgy kellene Baxter, egy akkori prédikátor szerint a külső javakra irányuló gondnak az ő szentjeinek a vállán lebegnie – idézi Weber, majd így folytatja „De a köpenyből a végzet folytán acélkeménységű burok lett, és ennek a világnak a külső javai az embe-

6 Lásd a részletes elemzést a különbségekről: OSBORNE–GAEBLER: *i. m.*, 20–22.

7 A neoweberianus állam fogalmát Christopher POLLITT és Geert BOUCKAERT vezette be általános érdeklődést kiváltó könyvében (Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, II. kiadás, Oxford, United Kingdom, University Press, 2006.

8 Lásd erről az összefoglaló áttekintést: JENEI György: *Rationality and Bureaucracy in Hungary before and after the Transition* című tanulmányában. (= eds. Polonca KOVAC, GAJDUSCHEK György: *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava, 2015, 99–102.

ren folyton növekvő s végül elháríthatatlan hatalomra tettek szert, amilyenre nem volt példa a történelemben.”⁹

A kezdet a puritánok által megfogalmazott hivatásszerűen végzett munka követelményének szekularizálódása. Weber itt a metodista John Wesleyt idézi: „Félek: valahol csak a gazdaság növekedett, ott a vallás belső tartalma ugyanabban a mértékben csökkent... Így bár megmarad a vallás formája, de szelleme lassanként eltűnik.”¹⁰

Ehhez kapcsolódva Weber megerősíti, hogy már a puritánoknak sem mindig sikerült, hogy az anyagi javak szerzése, a gyarapodás során a köpeny könnyű maradjon. Viszont saját korára vonatkozóan már egyértelműen állítja, hogy „a végzet folytán a könnyű köpenyből acélkeménységű burok lett.”

Weber szerint a puritán a hivatás embere akart lenni, mi viszont kénytelenek vagyunk azok lenni.

Az „acélkeménységű burok” kifejezés az angolszász szakirodalomban, mint „iron cage” jelent meg, és terjedt el. Ez nem pontos fordítás. Az „iron cage” vasketrecet jelent, nem pedig acélt.¹¹ A különbség viszont lényeges. A vas rozsdásodik, az acélburok (Weber eredeti kifejezését idézve „stahlhartes Gehäuse”) viszont nem.¹²

Összefoglalva: a modern kapitalista szellem alapja a hivatás eszméjén alapuló racionális életmód, amely a keresztény aszkézis szelleméből született, azonban a racionális életmód kiteljesedése szükségképpen levedli a vallási köntöst, a keresztény aszkézis elillan.

Másodszor fontos, hogy Weber racionalizmus felfogása komplex volt.

Négyféle racionalizmust különböztetett meg. Ezek a következők: gyakorlati, elméleti, érték- és formális racionalizmus.

A gyakorlati racionalitás az emberi cselekvést az egyéni, tiszta, pragmatikus és individualista érdekeihez kapcsolja. Weber szerint a gyakorlati racionalitás „a társadalmi élet minden területén egyforma jelentőségű” vagyis egyetlen szféra – így a gazdasági sem – emelhető ki. Az emberi cselekedetek ezen a racionalitási mércén értékelhetők és értékelendők.

Az elméleti racionalitás érvényesítése során az egyén tudatosan uralja a valóságot növekvő precizitású elvont fogalmak segítségével. (Ezt a típust Weber „intellektuális racionalizmus”-nak is nevezi.) A kimunkált elméleteket szembesítik a gyakorlati tapasztalatokkal, amelyeket logikai dedukcióval és indukcióval, az okozati viszonyok feltárásával és szimbolikus „jelentésük” alapján tesznek meg. Vagyis az elméleti racionalitást az absztrakt megismerés folyamatai alkotják.

Weber azzal érvel, hogy az embereknek igénye van a megszokás és a véletlenszerűség meghaladására az összefüggések feltárásával. Ez az ember „metafizikai szükséglete”.

Meggyőződése, hogy az elmélet és gyakorlat szembesítése visszahat az emberi cselekvésre, és még a cselekvés új szabályainak bevezetését is kezdeményezheti. Így olyan „vallási tan-

9 Max WEBER: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, Franklin Társulat, Budapest, 1923, 121.

10 WEBER: *i. m.*, 116.

11 Az „iron cage” kifejezés használatára példa: PARSONS: *i. m.*, 272. A szerző Max WEBER: *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* című angol fordításra utal (Allan-Unwin, London, 1930).

12 Érdekes, hogy az első 1923-as magyar nyelvű fordítás az „acélkeménységű burok” kifejezést használja. Ez a fordítás a lábjegyzetek nélkül jelent meg a Trianon okozta papírhányra történő hivatkozással.

tételek”, mint a hindu vallásban a „Kharma”, vagy a kálvinisták eleve elrendelés tana, vagy a luteránusok hiten keresztüli igazolása – bizonyos körülmények között – lényegesen befolyásolják az emberek gyakorlati életvitelét.

A harmadik a lényegi (érték-) racionalitás – a gyakorlati racionalitáshoz hasonlóan és az elméleti racionalitástól eltérően – „közvetlenül” mintázatokba rendezi az emberi cselekedeteket. Ezt azonban nem tiszta szándék-következmény kalkuláció alapján teszi, hanem a múlt, a jelen és egy jobb lehetőség szerinti „értékkövetelmények” alapján. Az értékkövetelmény nem egyszerűen egyetlen, adott értéket jelent, hanem értékcsoportokat, amelyek különböznek egymástól az átfogó érvényesség és a belső következetesség alapján. A lényegi racionalitás „sztenderdizálja” az emberi cselekvések egyedi folyamatait.

A negyedik, a formális racionalitás – Weber szerint kevés kivételtől eltekintve, mint például a római jog – általánosságban az iparosodáshoz kapcsolódik, elsősorban a gazdasági, a jogi és a tudományos szférákhoz, de mindenekelőtt a bürokratikus uralomhoz. A gyakorlati racionalitással szemben – amely, a szándék-következmény kalkulációt a pragmatikus, személyes érdekek alapján végzi el – a formális racionalitás, hasonló szándék-következmény kalkulációt végez el általánosan elfogadott szabályok, törvények és rendeletek mércéjén.

Technikai szempontból vitathatatlan, hogy az uralom „legracionálisabb” típusa a bürokratikus irányítás. Ez a racionalitás csak akkor létezik, ha képzett jogászok alkotnak meg olyan törvényeket, amelyek csak az egyes esetek egyértelmű és általános jellemzőit veszik figyelembe, tisztán a folyamatok megvalósíthatósága és jogi logikája alapján.

Már említettük, hogy Weber a bürokratikus uralom szükségszerűségét nem vonta kétségbe, azonban ellensúlyokat keresett. A kiegyensúlyozottság kialakításához a bürokratikus uralom szükségszerűségét össze kell egyeztetni a gyakorlati racionalitás individuális autonómiájával (ennek hiányában az egyén óhatatlanul sematizálódik, amit Weber reális veszélynek tartott), az elméleti racionalitás szuverenitásával és az értékracionalitás mindennapos hatásaival és igényeivel. Weber azért volt szkeptikus és aggodalmas, mert nem találta meg a négyféle racionalizmus kiegyensúlyozott érvényesülésének módját.

Hiába kereste, nem találta és ezt nyíltan ki is jelentette. Ezt az egyensúlyt még mi sem találtuk meg.

Ezért Weber prófétai víziói napjainkban is időszerűek. Eszerint: „Senki sem tudja, hogy ki fog a jövőben, abban a burookban (az acélburokról beszél) rejleni, és ennek a roppant fejlődési folyamatnak a végén, egészen új próféták fognak-e állani, vagy régi gondolatok és eszmények hatalma s újjászületése fog-e ott feltűnni, vagy pedig – ha kettő közül egyik sem, akkor – valami mechanizált kövület, megtoldva az embernek a maga fontosságához való bizonyos görcsös ragaszkodásával, pedig ezek „szakemberek szellem nélkül, élvhajhászok szív nélkül, ez a semmi gondolja magáról, hogy az emberiségnek eddig soha el nem ért fokára jutott.”¹³

13 WEBER: *i. m.*, 121.

Weber reményeket fűzött a parlament ellensúlyozó szerepéhez. Ez egyelőre biztosan nem jött be.¹⁴

Két dimenzióban szükséges – szerinte – a kiütkeresés egy időben. Az állami szabályozás és ellenőrzés erősítése az egyik feladat a többszereplős szolgáltatásnyújtás közegében. A másik feladat a civil társadalmi csoportok teljes körű, intézményes bekapcsolása a közpolitikai döntéshozataltól a szolgáltatásnyújtásig, amely a parlament szerepét is megtámasztja, megerősíti.

Ezt a feladatot a civil társadalmi csoportok közvetlen bevonásával lehet megoldani, mert a meglévő civil szervezetekről nem lehet tudni, hogy a civil társadalom érdekeinek kifejezői vagy valamilyen párt, vagy nemzetközi hatalmi központ meghosszabbított karjai. Ez az eredeti weberi elmélet üzenete, amelyet neoweberianus szintézisnek is nevezhetünk.¹⁵

Marcel Proust írja valahol: „A felfedezés öröme nem abban áll, hogy új tájakat fedezünk fel, hanem abban, hogy új szemmel nézünk körül.”¹⁶ Új szemlélet kell ahhoz, hogy autentikusan közeledjünk Weber eredeti bürokráciaelméletéhez. Akkor egy napjainkban is időszerű elmélet mozzanatait fedezhetjük fel. Kétségtelen, hogy az elmélet nem tartalmazza a válaszokat közigazgatás-fejlesztési problémáinkra. Tudományos lelkiismeretességtől vezérelve Weber aggodalmait, dilemmáit osztja meg velünk. Olyan időket élünk, amikor nem olvashatjuk ki a teendőket Weberből, semmi sem ment fel bennünket az önálló gondolkodás, a szuverén valóság szemlélet felelőssége alól. Kérdezni viszont érdemes, és az eredeti elmélet kiindulópontokat tartalmaz a kiütkereséshez. Ehhez nem elég a Weber-követők nézeteinek ismerete. Ez csak *conditio sine qua non*. Tartalmaz ugyan hasznos ismereteket, de a válasz keresése érdekében le kell ásnunk az eredeti elmélet mélységeibe. Akkor közelebb kerülhetünk korunk bizonytalanságokkal teli valóságához. Közben ne felejtjük el egy dalmáciai templom falfeliratát, mely így hangzik: „Ne hagyd, hogy kifolyjon kezed közül a múltó idő.”

6. LŐRINCZ LAJOS AZ IGAZGATÁSI ÉS POLITIKAI RACIONALIZMUS VISZONYÁRÓL

Ezen a ponton tanulmányomat személyes emlék felidézésével fejezném be. Lőrincz Lajos akadémikust az 1980-as években, a preweberianus időkben ismertem meg, az Országos Vezetőképző Központban, ahol rendszeresen oktatott a vezető köztisztviselők továbbképző tanfolyamain. Akkoriban mindketten sok értelmiségihez hasonlóan tisztán láttuk, hogy „a realisan létező szocializmus” nem egyéb, mint modernizációs zsákutca. Egyetértettünk abban, hogy már 1975 után kiderült ez, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy – Bognár József szavaival élve – nem sikerült „organikussá tágítani” az új gazdaságirányítási rendszert új gazdaságpo-

14 A bürokrácia és a politikusok történelmi tipológiájáról, a kölcsönviszonyok egyensúlytalanságáról átfogó áttekintést tartalmaz: Joel D. ABERBACH, Robert D. PUTMAN, Bert A. ROCKMAN: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts – London, England, 1981) című munkája.

15 A neoweberianus állam amerikai relevanciájának elemzését lásd Lawrence E. LYNN: *What is a NEO-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, NISPAvee Press, Bratislava, 2008/2009, 17–27.

16 Idézi: OSBORNE–GAEBLER: *i. m.*, 22.

litikai orientáció és a politikai pluralizmus hozzákapcsolásával. Közös volt a weberi bürokráciaelmélet iránti érdeklődésünk. Én például 1965-ben védtem meg szakdolgozatomat a társadalmi cselekvés és az ideáltípus tanának módszertani szerepéről Webernek „A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme” című munkájában.

Figyelemmel hallgattam a nagy tekintélyű Lőrincz professzort, aki kifejtette az igazgatási racionalitás autonómiájának fontosságát a politikai racionalizmussal szemben. Ebben a preweberiánus korszakban nálunk nem érvényesült Karl Mannheim – aki Mannheim Károlyként, Budapesten született – felfogása a politikai és az igazgatási racionalizmus egymást kiegészítő viszonyáról.¹⁷

Lőrincz professzor kifejtette, hogy nálunk az igazgatási racionalizmus fokozatosan szembe került a hittudományi megalapozottságú politikai racionalizmussal, ezért a köztisztviselők szakmai felkészültségének erősítése a kulcskérdés.

A felsőszintű vezetőknek tartott előadásában – és akkoriban megjelent tanulmányaiban, közöttük az 1988-ban megjelent „Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva” című kismonográfiájában ebbe az irányba befolyásolta a szakmai közvéleményt. Elment a rendszerváltás szükségszerűségének faláig.

Bizonyosan fontos szerepe volt a rendszerváltás szellemi előkészítésében, abban hogy 1998 és 1990 között a köztisztviselők felkészültsége, autonóm, nemzeti felelősségtől vezérelt viselkedése lehetővé tette, hogy a kialakult politikai vákuumban olyan politikai szerepet vállaljanak, amely unikális volt a közép- és kelet-európai régióban. Lényeges tényezői voltak a rendszerváltásnak azzal, hogy a közintézmények kezdeményezték és megvalósították azokat a jogi-intézményi feltételeket, amelyek megalapozták a piacgazdaságot, a többpártrendszert és a jogállamiságot, és mindezt egyetlen, 1990-ben tartott szabad választás legitímálta. Ez unikális volt, mert a régió többi országának mindehhez több választásra volt szüksége, és egyes országok megrekedtek az átmenetben vagy éppen zsákutcába jutottak.

A tudományos kutatás még napjainkban is adós maradt Lőrincz professzor oktatási és tudományos munkájának, a folyamat szellemi előkészítésében betöltött nagy hatású szerepének méltó értékelésével.

7. MAGYAR RELEVANCIA

Mennyiben releváns az eredeti weberi elmélet napjaink Magyarországon? A válasz csak számos összefüggés áttekintő elemzése alapján adható meg.

Először tekintetbe kell venni, hogy nálunk az előző politikai rendszer csak olyan racionalizmust fejlesztett ki, amely utópiákat fejezett ki racionális módon. Racionális forma volt, tárgyi racionalitás nélkül. A valósan létező szocializmus építése olyan „szimbolikus” vasúti menetrend volt, amely a valóságban sohasem érvényesült. Ebben a politikai rendszerben a bürokrácia jogi racionalizmusa nem volt a döntések tartalmának végső meghatározója, hanem csak kifejezte a politikai döntést racionális formában, és utána a megvalósítással kínlódott.

¹⁷ Karl MANNHEIM: *Ideology and Utopia*, Harcourt-Brace and World, Egyesült Államok, New York, 105.

Másodszor 1989 után a piacgazdasági átmenet kapcsolódott a bürokratikus célracionalizmus kibontakozásához, a weberiánus hagyomány nyomvonalain. Ennek azonban nem volt ideje a kiteljesedésre, mert a közigazgatási modernizáció nemzetközi trendjéhez történő igazodás a piacgazdasági szemlélet bekapcsolását sürgetően szükségessé tette, a mainstream folyamatokkal történő szinkronitás követelménye miatt. Úgy kísérelték meg a weberi hagyományok meghaladását, hogy nem hagytak időt a weberi rendszer stabil „beüzemelésére”. Ez elfajulásokat eredményezett a nyugati modernizációhoz képest. Védtelenné tette a közigazgatási rendszert a korrupcióval szemben. Ezenkívül úgy építették hozzá a ki nem teljesedett hierarchikus integrációhoz a piaci integrációt, hogy a horizontális integráció szintetizáló ereje gyengén érvényesült.

Kifejeződött az elfajulás a közintézményi menedzsmentreformok csonkaságában is. A reformokat a kiszereződéssel kezdték, amire úgy került sor, hogy a közintézmények versenyképességének feltételeit nem teremtették meg. Így a kiszereződés nem feltétlenül kapcsolódott össze a minőség, a hatékonyság követelményével. Ellenben tág teret nyitott a kliensrendszer, a „haveri összefonódás” számára. Szélsőséges esetben a közintézményi monopóliumot magánmonopólium váltotta fel.

A mainstream reformokban a harmadik szerződés az állampolgári szerződések rendszere volt, amely az eredményességi kritériumok meghatározásával legitímálta a reformokat. Nálunk ezek a szerződések hiányoznak, és az állampolgári konzultációk nem pótolják a közintézmények és az állampolgárok intézményes csatornáinak működését, amely az állampolgárok intézményes részvételét biztosítja nemcsak a szolgáltatásban, hanem a döntéshozatalban is.

Nálunk a kialakult helyzet két tanulság levonását igényli. Egyrészt a bürokratikus célracionalizmus egyértelmű érvényesítése minden további reformlépés előfeltétele, akár a Weber-követők szemlélete alapján is. Ez *conditio sine qua non*. Másrészt megfontolandók a neoweberiánus szintézis megfontolásai az ideáltípusról mint a logikai elemzés eszközéről, a tudomány értékmentességéről, a négyféle racionalizmus kiegyensúlyozottságának érvényesítéséről.

Nálunk nemcsak az eredeti weberi elmélet átgondolása, tanulságainak megvonása szükséges, hanem tanulságos lehet a weberiánus hagyomány elemző alkalmazása is, mert bizonytalan, nem kellően szilárd a jogállamiság és az állami szabályozás, illetve az ellenőrzés rendszere sem.

Napjainkban világszerte a társadalomtudományokban többféle paradigmaváltás szükségességének tana létezik egymás mellett. Elméleti vitákban eldönthetetlen, kinek van igaza. A gyakorlatban kell a különböző elméletek eszköztárát tesztelni, és csak az ennek során szerzett tapasztalatok értékelése alapján lehet dönteni arról, hogy egy bizonyos paradigma váltása-e a megoldás, vagy különböző paradigmák kombinációi szükségesek. Csak arra vigyázunk közben, hogy ez a kombináció koherens szintézis, ne pedig összetett tévedés legyen.

8. BIBLIOGRÁFIA

1. Joel D. ABERBACH, Robert D. PUTNAM, Bert A. ROCKMAN: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts – London, England, 1981.
2. M. ALBROW: *Bureaucracy*, Pall Mall, London, 1970.
3. H. GERTH, C. MILLS: *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge-Kegan-Paul, London, 1948.
4. Christopher HAM, Michael HILL: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester-Wheatsheaf, New York – London, 1993.
5. JENEI György: *Rationality and Bureaucracy in Hungary before and after the Transition* = eds. Polonca KOVAC, GAJDUSCHEK György: *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava, 2015.
6. Lawrence E. LYNN: *What is a NEO-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, NISPAcee Press, Bratislava, 2008–2009.
7. Karl MANNHEIM: *Ideology and Utopia*, Harcourt-Brace and World, Egyesült Államok, New York, 1954.
8. David OSBORNE, Ted GAEBLER: *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, Egyesült Államok – Kanada, 1992.
9. Wayne PARSONS: *Public Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, 1995.
10. Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, II. kiadás, Oxford University Press, United Kingdom, 2006.
11. Max WEBER: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, Franklin Társulat, Budapest, 1923.
12. Max WEBER: *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Allan-Unwin, London, 1930.
13. Max WEBER: *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Glencoe III., 1947.

Prof. Dr. Jenei György (gyorgy.jenei@uni-corvinus.hu): 1965-ben végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, történelem–filozófia szakon; a szociológiai tudományok kandidátusa és az MTA doktora nemzetközi viszonyok – politológia szakterületén. Három egyetem díszdoktora. Speciális kutatási területe a közpolitika és a közintézményi menedzsment; speciális kutatási témái: A civil társadalom szerepe a piactudományok átmenetben; Közigazgatási reformok és a neoweberianus szintézis összefüggése; A jóléti állapotok különböző típusai.

Publikációi főleg angol és magyar nyelven jelentek meg, számos könyv szerzője, és angol nyelven megjelent könyv szerkesztője.

Elnökségi tag, illetve elnök volt különböző szakmai szervezetekben (European Group of Public Administration, International Research Society of Public Management, Network of Institutes of Public Administration in Central and Eastern Europe).

Jelenleg professzor emeritus a Budapesti Corvinus Egyetemen. Rendszeresen oktat magyar és angol nyelven, és továbbra is publikál hagyományos kutatási témáiban.