

## ADALÉKOK MAX WEBER ELMÉLETÉNEK HATÁSTÖRTÉNETI PROBLEMATIKÁJÁHOZ JENEI GYÖRGY<sup>1</sup>

Egyöntetű vélemény nemzetközi szinten a társadalomtudományi szakirodalomban, hogy Max Weber életműve a XX. században - de még napjainkban is - kiemelkedő hatást gyakorolt és gyakorol a társadalomtudományok különböző ágaiban, így a szociológiában, a filozófiában, a közgazdaságtudományban, a történettudományban és a közigazgatás-tudományokban is.

Közismert, hogy Weber nemcsak a különböző szaktudományokat művelte, hanem a filozófiát is, ezért nevezte Karl Jaspers „a kor legnagyobb filozófusának” Webert a temetésén 1920-ban mondott gyászbeszédében. Weber elméletének többdimenziós, sokféle mozzanatból álló hatástörténete van, amely napjainkban is tovább íródik. A weberi életmű napjainkban is velünk él.

A weberi elmélet hatástörténetének nevezetes mozzanata – többek között – a társadalmi cselekvés tana, az ideáltípus, a protestáns aszkézis szerepe a kapitalizmus keletkezésében, a társadalomtudományok értékmentességének elve és a modern bürokrácia szerepe is. Az egyes mozzanatok nem elszigeteltek, hanem komplex módon különböző kombinációkban érvényesülnek a hatástörténetben.

A weberi életmű hatástörténetének további sajátossága, hogy a különböző értelmezések egyrészt vitákat és ellentéteket tartalmaznak, másrészt úgy épülnek egymásra, hogy közben az eredeti weberi életmű tartalmát elhomályosítják, sőt – akaratlanul – torzítják is. A XX. századi hatástörténetben a század végére a weberi életműről kialakult kép sokszor eltér az autentikus weberi életműtől. Ez azt jelenti, hogy azok a kutatók, akik weberiánusnak deklarálják magukat vagy annak minősítik őket, egyáltalán nem biztos, hogy az autentikus weberi életművel egyező álláspontokat foglalnak el. Találón írja Erdélyi Ágnes a szociológiai hatástörténetet áttekintve, hogy a kutatók többet olvastak Weberről, mint Webertől [Erdélyi, 1993]. Ez a megállapítás általános érvénnyel kiterjeszthető a weberi életmű hatástörténetének majdnem minden mozzanatra.

Marosán Bence – a Max Weber halálának 90. évfordulója alkalmából 2010-ben az ELTE Filozófiai Intézetében rendezett konferenciájáról készített - összefoglalója tartalmazza a hatástörténet és az autentikus életmű eltéréseinek különböző mozzanatait. Tanulmányunkban az eltéréseknek két mozzanatát tesszük elemzés tárgyává. Az egyik a kapitalizmus keletkezésének és lényegi természetének elmélete, a másik a bürokratikus szervezet, a bürokrácia helye és szerepe a modern társadalmakban.

### I. HATÁSTÖRTÉNET: A KAPITALIZMUS ÉS KELETKEZÉSE

Az eltérés egyik illusztrációja a kapitalizmus keletkezésének weberi elmélete. Széleskörű egyetértés alakult ki a társadalomtudományokban arról, hogy Weber egy olyan nagy hatású elméletet alkotott, amely Marx azon elméletének nagyhatású alternatívája, mely az eredeti tőkefelhalmozás alapvető szerepét hangsúlyozza. Weber ezt az elméletet a sokak által alapvető művének tartott „A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme” című művében fejtette ki.

<sup>1</sup> professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem  
DOI: 10.14267/RETP2019.04.13

Köztudott, hogy Marx a kapitalizmust kibékíthetetlen ellentmondásokkal terhelt, bukásra ítélt társadalmi formációnak tekintette. Mi jellemezte azonban Weber alternatív elképzelését a kapitalizmusról? A választ a fent említett mű – idézetek alapján történő – részletes elemzése alapján adhatjuk meg. Sok kutató értékelése egyszerű. Eszerint a weberi elmélet diametriális ellentéte Marx elméletének. A mű idézeteinek elemzése azonban nem erősíti meg ezt a „weberianus” magyarázatot.

Kétségtelen, hogy Weber az eredeti tőkefelhalmozás marxi elméletét a kapitalizmus keletkezéséről téves magyarázatnak tartotta: „A „szerzési ösztönnek” a „nyereség vágynak” a lehetőleg magas pénznyereség szándékának önmagában véve semmi köze a kapitalizmushoz. E törekvések előfordultak és előfordulnak pincéreknél, orvosoknál, kocsisoknál, művészeknél, kokottoknál, megvesztegethető hivatalnokoknál, katonáknál, rablóknál, kereszteslovagoknál, szenvedélyes kártyajátékosoknál, koldusoknál, mondhatni „all sorts and conditions of men” („minden rendű és rangú embernél”). A világ valamennyi országában, minden korszakában az ilyen törekvések objektív lehetősége valahogyan adva volt és van. E naiv fogalomtársítás a művelődéstörténet gyerek szobájába való, s végezzünk vele egyszer s mindenkorra. A korlátlan szerzési ösztön a legkevésbé sem azonos a kapitalizmussal, még kevésbé annak „szellemével” [Weber, 1995: 11-12.]. Vagyis Weber a kapitalizmust sajátos szelleméből eredezteti, amelyet a következőképpen jellemez: „A modern kapitalista szellemnek, s nemcsak a szellemnek, hanem az egész modern kultúrának egyik döntő alkotórésze: a hivatás gondolatán alapuló racionális életérzés a keresztény aszkézis szelleméből született” [Weber, 1995:223]. Weber szerint tehát a folyamat azzal kezdődött, hogy a protestáns vallásfelekezetek (különösen erőteljesen a puritánok) a keresztény aszkézist kiszabadították a kolostori cellákból és evilági, hivatásszerűen végzett, vallási érzülettel vezérelt, haszonszerzésre irányuló munkatevékenységként jelenítették meg.

Azonban Weber kapitalizmus-felfogásáról részletes és releváns képre csak a mű tanulmányozása alapján tehetünk szert. Általában a német nyelven íródott mű angol fordítása alapján alakították ki véleményüket a Webert kutatók. Tanulmányomban a magyar nyelvű fordításokat vettem alapul. Ennek során összehasonlítottam a három magyar nyelvű fordítást. Az első „csonka” kiadás 1923-ban jelent meg Budapesten a Franklin-Társulat gondozásában, ami lényegében megegyezik a későbbi fordításokkal. A lényeges eltérés az, hogy jegyzeteket nem tartalmaz, pedig Weber itt fejt ki az állítások bizonyításait [Weber, 1923].

A másik két fordítás a Weber kapitalizmus felfogásához nélkülözhetetlen fontosságú jegyzeteket is tartalmazza. A második fordítás a Gondolat Kiadó gondozásában jelent meg a „Társadalomtudományi Könyvtár” sorozatban [Weber, 1982]. Tanulmányom a harmadik, 1995-ben megjelent fordításban szereplő szövegeket idézi. Az angol nyelvű fordítás nemzetközi dominanciája félreértéseket is eredményezett az eredeti német szöveghez képest. Ennek közismert példája, hogy a Weber eredeti szövegváltozatában szereplő „das stahlharte Gehäuse” kifejezésnél az angol fordítás nyomán az „iron cage” kifejezés terjedt el. Az „iron cage” magyar fordítása „vasketrec”, míg az eredeti weberi formula magyar fordítása „acélkemény épület”. Ez lényeges különbség, hiszen a vas rozsdásodik, az acél pedig nem. A magyar fordítások érdeme, hogy mindegyik fordításban az „acél” kifejezés szerepel, az 1923-as fordításban „acélkemény burok”, az újabb fordításban „acélkemény épület” összetételben.

Ez az eltérés Weber elméletében különösen akkor válik jelentőssé, amikor a kapitalizmus perspektivikus alternatíváit vázolja fel. Weber azonban érzékelteti a kapitalista szellem eredendő kettősségét is, amelynek az életmű hatástörténetében kevesebb figyelmet szentelnek. Weber a polgári hivatásetikáról megállapítja, hogy „a protestáns etika ... pszichológiai ösztönzővé alakí-

totta a munka végzését, mint hivatását; tehát mint a kegyelmi állapotról való bizonyosság legkiválóbb sőt, gyakran egyedüli eszközét. Másrésztől legalizálta a sajátos munkakedv kizsákmányolását, mivel „hivatásként” értelmezte a vállalkozó pénzszerzését is.” [Weber, 1995:221]

Eszerint Weber álláspontja a kapitalizmus lényegéről nem végletesen ellentétes Marx felfogásával. Marxhoz hasonlóan Weber is érzékeli a „kizsákmányolás legalizálását”. Weber viszont nem osztja Marx álláspontját a kapitalizmus szükségszerű bukásáról. Ugyanakkor Weber saját, a kapitalizmus keletkezéséről alkotott elmélete alapján a kapitalizmus fejlődési dinamikáját is felvázolja, amikor a vallásos érzület meghatározó szerepének változási tendenciájára mutat rá. Weber érzékeli az anyagi gazdagodás és a vallási érzület gyengülésének összefüggését is. Egyetértőleg idézi John Wesley metodista prédikátor írásának következő részletét: „Attól félek, hogy amilyen mértékben gyarapszik a gazdaság, úgy csökken a valláshoz való ragaszkodás. ... Hiszen a vallás szükségszerűen teremt iparkodást (industry) is és takarékoságot (fondality) is, márpedig ezekből nem támadhat más, mint gazdaság. ... A metodisták mindenütt szorgalmasak és takarékosak; következésképpen javaik gyarapodnak. Ezáltal egyre kevélyebbek, szenvedélyesebbek, növekednek érzelmi és világi vágyaik, és növekszik dölyfük. Így aztán megmarad ugyan a vallás formája, szelleme viszont lassan elenyész” [Weber, 1995:217-218].

Ezen a nyomvonalon haladva megállapítja, hogy a XIX-XX. század fordulójára „A fogalmak utilitarista szellemű megváltozása ... e fogalmak vallásos gyökereinek észrevétlen elsorvadásával járt.” [Weber, 1995: 220] Weber azonban nem csak arra az ellentmondásra mutatott rá, amely a szorgalmas, „kettős értelemben szabad” többséget alkotó munkások és a kizsákmányolásra törekvő vállalkozói kisebbség érdekei között húzódik; nem csak a vallási gyökerek fokozatosan elgyengülését vette észre. Szigorúan értékmentes szemléletében saját korának kapitalizmusát is jellemzi, mikor ezt írja: „A puritánok a hivatás emberei akartak lenni – nekünk azonban kell lennünk. ... Baxter (puritán prédikátor a késő középkorból - J. Gy.) nézete szerint „mint egy kopott kabát, amit bármikor levethetnénk”, olyan a világi javak gondja a szent emberek vállán. Ezt a kabátot a sors acélkemény épületté tette. Miután az aszkézis átépítette a világot, s miután munkálkodott a világban, e világi javak olyan növekvő, s végül is annyira menthetetlen hatalomra jutottak az emberek felett, mint még a történelemben soha korábban” [Weber, 1995:224]

Weber tehát – már saját korának kapitalizmusában – olyan acélkemény épületet érzékel, amelyben a világi javak elháríthatatlan uralomra tettek szert minden esetben attól függetlenül, hogy az ember a gazdaságban tevékenykedik vagy sem. Mi Weber véleménye? Mi történt az evilági erkölcsiséget formáló keresztény aszkézissel? Szintén értékmentes válasza a következő: „Az aszkézis szelleme ma már - végérvényesen-e, ki tudja? – ellillant ebből az épületből. A győzedelmes kapitalizmusnak, mióta a gépi alapokon nyugszik, nincs többé szüksége rá, mint támaszra.” [Weber, 1995:224]

Weber azonban még ennél is tovább megy, és a kapitalizmus jövőjéről olyan képet vizionál, amely időszerűnek tűnik napjainkban is. Mi a jövője az acélkemény épületnek? Erre a kérdésre szkeptikusan, pesszimista, aggodalommal teli választ ad. „Még senki sem tudja, ki fog lakni ebben az épületben a jövőben, hogy e roppant fejlődés végül is egészen új proféciákhoz vezet-e majd, vagy régi gondolatok és eszmények nagy újjászületéséhez, vagy pedig – ha egyikhez sem ezek közül – gépiesített kövületté válik, amit egyfajta görcsösen magát fontosnak tartani – akarárs díszít majd. Akkor mindenesetre e kultúrfejlődés „utolsó emberei” számára igazak lehetnek e szavak: Lélemben szakemberek, s az élvezetek szívtelenjei: ez a semmi képzeli ügy, hogy felér az emberiség eddigi soha el nem ért csúcsaira.” [Weber, 1995:225]

Max Weber kapitalizmus-szemléletében nem is a kapitalizmus keletkezéséről Marx eredeti tőkefelhalmozás elméletének alternatíváját kimunkáló része a legtanulságosabb. Kétségtelen, hogy a társadalomtudományokban a protestáns aszkézis alapján hivatásszerűen végzett munka kapitalizmus keletkezésében meghatározó szerepe fejtette ki a legnagyobb hatást. Azonban a weberi szemléletben legalább ennyire fontos és tanulságos a kapitalista gazdasági-társadalmi formáció ellentmondásos természetéről, a keresztény aszkézis elillanó szerepéről kidolgozott álláspont.

Talán a legfontosabb rész az, hogy hogyan vélekedik Weber a kapitalizmus perspektivikus lehetőségeiről és saját koráról, amelyek jelenleg is nyitottak előttünk különböző alternatívákként, és még nem dőlt el, hogy melyik alternatíva fogja átalakítani az acélkemény épületet; még az sem kizárt, hogy a kapitalista rendszer gépésített kövületté válik az egyes emberi közösségekre elháríthatatlan kényszert gyakorolva. A Webert követők tehát a sok mozzanatot tartalmazó weberi kapitalizmus-szemléletből a kapitalizmus keletkezéséről alkotott elméletet tették központi helyre. Ez kétségtelenül lényeges mozzanat, de biztos, hogy napjainkban nem ez a szemlélet a legfontosabb a saját korunkban tájékozódni kívánó és kibontakozást kereső társadalomtudós számára. Weber - Marxszal ellentétben - nem vizionálta a kapitalizmus szükségszerű végét, azonban olyan történelmi perspektívát vetített előre, amelynek során a kiteljesedő problémák három irányban igényelnek válaszkeresést.

Weber jövődőlését aktualizálva jelenleg – a kapitalista fejlődés eredményeként - a világi javak menthetetlen hatalomra jutottak az emberek felett, felépült a modern gazdasági rend hatalmas kozmosza, amely meghatározza "ellenállhatatlan erővel mindazoknak az egyéneknek az életstílusát – s nemcsak a gazdaságokban tevékenykedő résztvevőket – akik ebbe a hajtóműbe beleszületnek, s talán ez fogja meghatározni mindaddig, amíg az őskori tüzelőanyagok utolsó morzsája is elizzik" [Weber, 1995:224].

Weber nyomán az egyik kivezető irány az új proféciaiak születése. Ebben az irányban érdemleges fejlemény nem érzékelhető. Átfogó gazdasági-társadalmi rendszert tartalmazó nagyhatású, ismert elképzelés egyelőre nem tűnt fel a horizonton. Helyette egymással rivalizáló problémafelvetések uralják a közéletet, amelyre a válaszokat rövidtávú hasznot remélő politikai kártyaként hozzák forgalomba. A másik kivezető irány a régi gondolatok és eszmények újjászületése. Az érdeklődés rendszeres ilyen nosztalgikus irányokba. Ezt nem annyira az aktuális problémák megoldási lehetőségeinek keresése motiválja, hanem inkább nosztalgikus érzületek táplálják, vagy a menekülés az időszerű problémák elől.

A harmadik irányt Weber gépésített kövületnek nevezi. Amíg a másik két perspektivikus irány kibontakozása a jövő kérdése, addig a harmadik iránynál az az alapkérdés, hogy mennyire tekinthető a mai kapitalizmus gépésített kövületnek. Ez széles körben, nemzetközi méretekben terjedő vélemény, amely aggodalmat kelt a közvéleményben. A jelenséget különböző okokkal magyarázzák. Helmut Schmidt például az általa „ragadozó kapitalizmusnak” nevezett rendszer gátlástalan profithajszájában látja a végső okot. Emlékiratában egész fejezetet („Ragadozókapitalizmus- mit tehetünk ellene” című) szentel ennek a problémakörnek [Schmidt, 2011:278-293].

A klímakatasztrófa pusztító fenyegetésének víziója mögött hétköznapi tapasztalatok és tudományos érvek húzódnak meg, sokszor egymással keveredve. Nem vadonatúj aggodalom és bizonytalanság ez, amelyet a gyorsuló tudományos-technikai haladás váltott ki. Több évtizedes történettel rendelkezik és túlcsoordult a társadalomtudomány határain. Illusztrációként idézek egy nemzetközileg kiemelkedő hatású szerzőt, Agatha Christie-t, aki erről a gyorsuló ütemű haladásról írva fogalmazta meg a következőket: „Hogy mi lesz a vége ennek az egésznek: újabb

győzelmek sorozata, vagy teljes pusztulás e nagyra törés miatt- nem tudom. Remélem, hogy az emberiség fennmarad, bár az is lehet, hogy csak néhány kisebb területen, és talán nagyobb katasztrófák is jönnek, de az egész emberiség nem fog elpusztulni” [Christie, 2008, 2009:260]]. További okokat és prófécákat lehetne felsorolni, azonban ez túlfeszítené tanulmányunk kereteit. Tanulmányunkban csak egyetlen okot teszünk vizsgálat tárgyává. Ez pedig a modern bürokrácia szerepe a több száz éves tudományos-technikai haladásnak keretet és ösztönzést adó piacgazdálkodási rendszerben. A történeti áttekintés keretében felvetjük azt a kérdést is, hogy mennyiben okolható a bürokrácia növekvő szerepe a gépiesített kövület kialakulásában?

## **II. HATÁSTÖRTÉNET: A MODERN BÜROKRÁCIA WEBERI ELMÉLETE**

A modern bürokrácia helye és szerepe a weberi életmű hatástörténetének másik kiemelkedő fejezete. Ez a hatástörténet sokféle társadalomtudományi diszciplínára terjed ki. Jelen tanulmány a politikai-közpolitikai, valamint a szervezetelméleti dimenziókban vizsgálódik. A XIX. század végén és az I. világháború idején számos társadalomkutató foglalkozott a bürokratikus szervezetek fontosságával az iparosodó társadalmakban, és amellet érveltek, hogy a bürokrácia egyre növekvő társadalmi és politikai erőre tesz szert. Ezek közül az elméletek közül egyértelműen a legnagyobb hatású Max Weber bürokráciaelmélete. Megkerülhetetlen mind a politikai-közpolitikai, mind a közmenedzsment dimenzióban.

### **1. BÜROKRÁCIAELMÉLET ÉS KÖZPOLITIKA**

A közpolitikai dimenzió kulcskérdése az állam és a bürokrácia viszonya. Max Weber elméletét egy olyan közegben kell elhelyeznünk, amelyet egymással vitatkozó elméletek alkotnak. A pluralista elméletek a bürokráciákat olyan ügynökségeknek tekintik, amelyek válaszolni igyekeznek a társadalmi csoportok és egyének igényeire és követeléseire, és közben saját érdekeik érvényesítésére is kísérletet tesznek. Az elitista elméletek a bürokráciában fontos hatalmi forrást látnak, természetesen más nagyméretű szervezetek mellett. A marxista elméletek az uralkodó osztály eszközeként tartják a bürokráciát. A korporatista elméletek a politika alkotás folyamatára összpontosítanak, és ebben a folyamatban tételezik a bürokrácia autonóm és domináns szerepét.

Már ezen a szinten is megállapítható, hogy az elitista és a korporatista elméletek a bürokrácia domináns szerepének hangsúlyozásával Max Weber bürokráciaelméletére alapoznak még akkor is, ha nincs abszolút átfedés közöttük. A marxista elméletek kiindulópontja és eszközzemlélete viszont ellentétes Weber elméletével. A pluralisták pedig kritikai viszonyt alakítanak ki Weber elméletéhez úgy is, hogy ez a kritika nem minden mozzanatában reális. Az elméleti szövedéket tovább színesíti, hogy mind a négy alapvető elméleti irányzatban hiányzik a homogenitás; eltérő, sőt nem egyszer ellentétes szemléleti közelítésekkel is találkozhatunk az alapvető elméleti irányzatok között.

#### **1.1. A PLURALISTA SZEMLÉLET**

A pluralista szemlélet követelménye a XIX. századtól kezdve az, hogy a társadalmi érdekek és a népakarat határozzák meg az állam tevékenységét. Ez John Stuart Mill és Rousseau szerint az állampolgárok közvetlen és aktív részvételén mérhető [Ham and Hill, 1993:27]. A XX. szá-

zadban azonban a pluralisták a közvetlen állampolgári részvételben már nem láttak elég garanciát a bürokrácia növekvő befolyásával szemben, ezért a rendszeres, időközönként ismétlődő választásokat tartották szükségesnek a demokratikus politikai rendszerben a közösségi érdek és a népakarat érvényesítése érdekében. Ezt Schumpeter így fogalmazta meg: "that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote" [Schumpeter, 1947:269] (ez intézményes elrendezés (megállapodás) olyan politikai döntésekre, amelyekben egyes egyének azon az alapon szereznek hatalmat, hogy versenyküzdelmet folytatnak az emberek szavazataiért).

A XX. század végére a pluralisták már a rendszeres politikai választások korlátait is felismerték a bürokratikus szervezetek befolyásának ellensúlyozására. A modern kapitalista demokráciákban ezért megkezdték a Beer-tézisekben „poszt-parlamentáris demokráciáknak” nevezett politikai rendszer kiépítését [Jordan – Richardson, 1987]. A szerzők szerint a kormányzati bürokráciát fokozatosan társadalmi nyomás alá helyezik és a bürokratikus szervezeteket a különböző politikai döntések tárgyalásra kényszerítik. Álláspontjukat a döntéshozóknak nemcsak a döntések meghozatalánál, hanem a megvalósítás folyamatában is figyelembe kell venniük.

Hasonló szemléleti nyomvonalon haladva az Egyesült Államokban – már korábban, a XX. század második felében – a pluralista elméletek különböző változatai alakultak ki. Az egyik nagyhatású változat Robert Dahl „poliarchia” elmélete [Dahl, 1961]. Eszerint a különböző társadalmi csoportok különböző erejű nyomást gyakorolnak a döntéshozókra. Nincs domináns erejű csoport, de minden csoport rendelkezik valamilyen szintű nyomásgyakorló erővel, amelyet különböző nyomást gyakorló eszközzel érvényesít. Ezt az elméletet Dahl számos egyetemi kollegájával fejlesztette ki, közülük is megemlíthető Nelson Polsby [1963], aki kifejti, hogy a hatalom fő forrása a pénz, az információ és a szakértelem, és ezek egyenlőtlenül vannak elosztva a különböző társadalmi csoportok között.

Hasonló szemléletben Anthony Downs [1967] a politikát olyan piacként értelmezi, amelyben a pártok a hataloméért küzdenek azzal, hogy válaszolni akarnak a nyomásgyakorló társadalmi csoportok igényeire vagy követeléseire. Hasonló pluralista szemléleti irány bontakozott ki Nyugat Európában is, amelynek emblematikus képviselője a holland Lijphart [1982]. A holland politikai döntéshozatali folyamatokat elemezve sajátos „pillarizációs” elméletet fejlesztett ki. A holland közpolitikai döntések három „pillér” kompromisszumának eredményei. Ezek a pillérek a reformátusok, a katolikusok és a szekuláris humanisták.

Összefoglalva megállapítható, hogy a pluralisták a közpolitikai döntéshozatal olyan modelljéhez jutottak el, amelyben a bürokratikus szervezetek kormányzati ügynökségként, egy bizonyos nyomásgyakorló csoportként vesznek részt a döntéshozatalban a társadalmi nyomásgyakorló csoportokhoz hasonlóan. Ez figyelemre méltó elmélet, azonban kérdés, hogy ez a csonka bürokratikus szervezeti szerep a valóságos történeti folyamatokban megvalósul-e?

A pluralisták álláspontjukat összekapcsolták Weber bürokráciaelméletének kritikájával. Értelmezésükben Weber a bürokráciát semleges döntő bírónak tekinti a nyomásgyakorló csoportok küzdelmében és szerinte a bürokrácia nem politikai szereplő, hanem csak végrehajtja a politikai döntéseket. Aberbach mindmáig széleskörű nemzetközi hatást gyakorló munkájában Weber bürokrácia elméletét elemezve más, ezzel ellentétes következtetésre jut [Aberbach et. al., 1981]. Könyve bevezetőjében felidézti azt az anekdotát, hogy mit válaszolt Weber 1918 telén, Münchenben a hallgatók azon kérdésére, hogy melyek lesznek az I. világháború utáni Németország politikai alternatívái. Weber a XX. század egészére vonatkozó általános választ adott. Eszerint a



XX. században a modern ipari társadalmakban a külpolitikai döntéshozatal két fő tényezője a modern bürokrácia és a hivatásos politikus. A modern bürokráciát igazgatási szakértelemmel rendelkező, karrier-köztisztviselők vezetik, akik folytonosan növekvő befolyással rendelkeznek a politikai döntésekre. A két tényező egymással kölcsönhatásos viszonyban álló ikertendencia, amelyek meghatározó hatalmát a nemzeti liberális Weber bizalmatlansággal, gyanakvással, sőt ellenszenvvel jövendölte meg [Aberbach et. al., 1981:1].

Weber szerint a politikusok a XX. században már nem a politikáért, hanem a politikából élnek, és a pártokban és a törvényhozásban létező karrierlétrákon felemelkedő elitet alkotnak. Ugyanakkor Weber próféciája szerint a modern bürokrácia befolyása mind karakterében, mind komplexitásában növekedni fog irányítási szakértelme következtében. Ennek nyomán Aberbach a politikusok és a köztisztviselők viszonyát jellemző elméletek négy típusát – ezek fejlődési szakaszoknak is tekinthetők – különbözteti meg.

Az első elméleti típus alapképlete egyszerű: a politikus dönt, a köztisztviselő végrehajt a politikában. Aberbach az elméletet Woodrow Wilson, Frank Goodnow és Luther Gulick nevével fémjelzi. Wilsont idézi: „a kormányzás kívül esik a politika tulajdonképpeni szféráján. A kormányzati kérdések nem politikai kérdések. ... Ezek úgy részei a politikai életnek, ahogyan a könyvelési irodák módszerei részei a társadalom életének.” [Wilson, 1887:209-210; Aberbach et. al., 1981:4]. Luther Gulick ehhez hozzáteszi, hogy a politikust és a köztisztviselőt intézményesen függetleníteni kell egymástól, mert az egyik a közakarat kifejeződése, a másik a közakarat végrehajtója: „két különböző funkcióval van dolgunk, az egyik a politika, a másik a közigazgatás, ha a közigazgatás keretein belül kombináljuk a kettőt, annak eredménytelenség, szakszerűtlenség lesz a következménye” [Gulick, 1937:10; Aberbach et. al., 1981:4]. Az első elmélet üzenete egyértelmű: a köztisztviselők engedelmesen szolgálják politikai felettéseiket. Széles körben terjedt el, hogy Max Weber elmélete ebbe a típusba tartozik. Ez azonban közkeletű tévedés, mert Weber egyfelől kétségtelenül tételezte, hogy a politikusok és a köztisztviselők fenti típusú munkamegosztása ideális lenne, de ehhez hozzátette, hogy a gyakorlatban ez megvalósíthatatlan, mert a diszkrecionális döntések és a nem-diszkrecionális döntések a gyakorlatban elválaszthatatlanok. Diamant idézi Webertől: „Minden problémáról tekintet nélkül arra, hogy mennyire technikainak tűnik politikai jelentőség feltételezhető és a probléma megoldását a politikai megfontolások döntő mértékben befolyásolják” [Diamant, 1962:85]. Ehhez hasonlóan vélekednek más kutatók is. Paul Appleby például úgy véli, hogy Weber szerint a politikus és a köztisztviselő munkájának elméleti elválasztása a gyakorlatban elhomályosul és eltűnik, ezért „gúnyosan kineveti” azokat, akik ebben az elválasztásban hisznek [Appleby, 1949].

Számos kutató rámutat arra, hogy a politikusok informáltsága és szakértelme nem elegendő ahhoz, hogy a felmerülő társadalmi problémákban döntsenek. A politikusok átfogó elképzelésekkel rendelkeznek a jövő problémájáról, de abban nagy részben vagy teljes egészében a köztisztviselői tanácsadóktól függenek, hogy hogyan valósítsák meg a gyakorlatban az elképzeléseiket, hogyan formálják át céljaikat releváns, megvalósítható tervekkel, hogyan hajtják végre ezeket a terveket, hogyan válaszoljanak új váratlan fejleményekre. Ez az alapképlet lehetővé teszi a köztisztviselők számára, hogy a névtelen neutralitás leple alatt önkényesen értelmezzék a rájuk vonatkozó törvényeket és szabályokat. Ezt részletezi Guy Peters, amikor a következőket írja: „A köztisztviselők számára a politika és a végrehajtás feltételezett elkülönítése lehetőséget biztosít arra, hogy bekapcsolódjanak a politikába anélkül, hogy elszámoltathatók lennének politikai cselekedeteik következményeiért” [B. Guy Peters, 2002:137-138; Aberbach et. al., 1981:5].

Max Weber bürokráciaelméletének alapozóját Alfred Diamant fejezi ki, aki ugyan az USA-ban volt professzor, de német anyanyelvűként eredetiben és angol nyelven egyaránt olvasta Weber műveit. Diamant szerint a szakértelmi fölény a köztisztviselők számára lehetővé teszi, hogy akár a politikusokéval ellentétes célok megvalósítása érdekében munkálkodjanak. Szerinte Weber ezt teljesen világosan látta: „Normális feltételek megléte esetén a fejlett bürokrácia hatalmi pozíciója mindig uralkodó. A „politikai főnök” olyan dilettáns pozícióba kerül, mint aki szemben áll egy „szakértővel”, aki egy szakképzett közigazgatási szervezet részeként működik.” [Diamant, 1962:80]

Vagyis a XX. században Weber szemléleti közelítése valósult meg, amely nem a „politikus dönt”, a „köztisztviselő végrehajt” modell. Weber nem volt weberianus a XX. századi széles körben elfogadott weberi „narrativa” értelmében. Éppen ellenkezőleg. Weber szemléletileg megalapozta azt a XX. század végére kialakult közpolitikai döntéshozatali modellt, amelynek lényege, hogy a felső szintű köztisztviselők meghatározó befolyást gyakorolnak a döntéshozatal tematizálására, és a végrehajtás során az eredményes megvalósítás igényli a törvények és szabályok „rugalmas” értelmezését. A köztisztviselők ezt nem önérdetűl vezérelve teszik, hanem azért, mert ez a hatékony és eredményes megvalósítás követelménye. Sokan inkább a „bürokratikus politikát” tartják dominánsnak a „pártpolitika” terminus helyett. [Aberbach et. al., 1981:4-23]. Tanulmányunk a Weber által jövendőlt történeti folyamat áttekintésében Aberbach logikáját követi, amelyben a szakaszok egymástól elválasztható logikai mozzanatok, amelyek nem jelentenek egyértelműen elkülöníthető történeti szakaszokat, inkább egy - különböző logikai mozzanatokból álló - komplex társadalmi-történeti folyamatnak tekinthetők.

A történeti folyamat során a bürokrácia politikai szerepvállalása egyre növekvő a köztisztviselő-politikus relációban. Az első elmozdulás a „politikus dönt, a „bürokrácia végrehajt” elméleti alapképletből abban az elméletben történik, amelyben a bürokrácia elmozdul a rejtett politikai befolyás pozíciójából és nyílt színre lép meghatározott politikai döntésekben. A politikai döntések új típusában a köztisztviselők a tények és a tudás képviselőiként jelennek meg, a politikusok pedig az érdekeket és az értékeket képviselik. Ezzel olyan új mozzanat jelent meg, amely összhangban volt Weber jóslatával a bürokrácia megnövekedett szerepéről. Az „árnyékban” tevékenykedő, a „parlamenti hátsó bejáratot” használó bürokrácia mellett a bürokrácia már nyíltan is szerepet vállal a közpolitikai döntésekben. Ezt alapozta meg Herbert Simon, amikor szükségesnek tartotta, hogy hatékonyabban elválasszák a közpolitikai döntések ténybeli relevanciáját és az etikai összefüggéseket. Ebből következik „a munka hatékonyabb megosztása a politikát kialakító és az igazgatási tevékenységek között” [Simon, 1957:57-58; Aberbach et al., 1981:7].

Hasonló elméleti alapokat dolgozott ki a bürokrácia közpolitikai döntésekben vállalt nyílt szerepvállalásával kapcsolatban Morstein Marx [1957] és Karl Mannheim [1946] a „politikai racionalitás” és az „igazgatási racionalitás” elválasztásával. Mannheim egyenesen eljut odáig, hogy a köztisztviselő nem is veszi figyelembe, a politikai racionalitást, hanem minden politikai problémát kizárólag az igazgatási racionalitás alapján közelít meg [Mannheim, 1946:105 in: Aberbach et. al., 1981:7]. Aberbach azonban egy harmadik mozzanatot is bekapcsol a politikusok és a köztisztviselők politikai döntéshozatali szerepvállalásának elemzésébe. Ez a bürokrácia szerepének további növekedését jelenti, és kiterjed a közpolitikai döntéshozatal egész folyamatára. „Az igazi különbség közöttük a következő: amíg a politikusok artikulálják a szervezetlen egyének homályos, átfogó érdekeit, addig a bürokraták a szervezett társadalmi csoportok céltudatos érdekérvényesítésével tartanak kapcsolatot. A munka megosztásának ebben az értelmezésében a lényeg az, hogy a politikusok szenvedélyesek, pártosak, idealisták, még az ideológiától is vezéreltek, a



bürokraták pedig ezzel ellentétben körül tekintőek, gyakorlat orientáltak és pragmatikusak. A politikusok a nyilvánosságot keresik, innovatív témákat ismertetnek és stimulálják a politikai rendszereket, amíg a bürokraták a hátsó szobákat részesítik előnyben, az ügyek hasznos elintézését szervezik, és politikai egyensúlyt biztosítanak (Webster szótárának kifejezésével: egyensúlyi helyzeteket a szemben álló erők és cselekedetek között) [Aberbach et. al., 1981:9]. Ez Weber a bürokrácia szerepének növekedéséről szóló jóslatának további beteljesedése.

Ez viszont a politikusokat és a köztisztviselőket egyaránt arra kényszeríti, hogy vegyék tekintetbe szándékaik és tetteik politikai és igazgatási következményeit. Ez már előrevetíti a következő, negyedik mozzanat megjelenésének szükségességét, amelyet Aberbach igazi, hamisítatlan „hibridnek” nevez. A negyedik mozzanat, illetve negyedik történeti szakasz a XX. század végére alakult ki és a politikusi és a köztisztviselői szerep összecsúsása jellemzi. Ezt a szakaszt a politika bürokratizálódásának és a bürokrácia átpolitizálódásának is nevezik.

A vezető köztisztviselők duális pozícióba kerülnek, mert egyszerre töltenek be Janus-arcú szerepet: befelé bürokraták, kifelé politikai vezetők. Ez a kettős követelmény érvényes a bürokrácia középső szintjén is, ahol a feladatok egyszerre igényelnek technikai készségeket, ismereteket és a politikai irányvonalhoz és a stratégiához történő rugalmas igazodást. A hibrid szakaszban a politikusi és a köztisztviselői karrierlétrák már nem elszigeteltek, már nem csak olyan párhuzamosak, amelyek csak a végtelenben találkoznak. A karrierlétrák „összecsúsznak” ugyan, azonban különböző változatok léteznek a különböző modern politikai rendszerekben. Nagy-Britanniában például a hibrid típus előjele volt, amikor 1964-ben Harold Wilson olyan kormányzó pártba tartozó személyeket nevezett ki vezető köztisztviselői pozíciókba, akik „outsiderek” voltak abban az értelemben, hogy nem tartoztak sem a karrierlétrán felfelé mozgó köztisztviselők közé, sem a parlamenti tagok közé. Németországban meglehetősen gyakori a rendszeres párttevékenység a magas rangú köztisztviselők körében, ugyanakkor a Bundestag tagjai között egykori vezető köztisztviselőket is találhatunk. Franciaországban és Japánban pedig jellemző a magas szintű átmozgás a politikai és a köztisztviselői karrierlétrák között. Például egy köztisztviselő elérhet a miniszteri kabinet tagságig irányítói és menedzseri szakértelme alapján, bár itt a feladatok politikai készségeket is igényelnek. Pár év múlva, a politikai készségek kifejlődése után politikusi vezetői tisztségeket is betölthetnek. Ez általában a kormányzó pártok esetében fordul elő. Jellegzetes példa erre Giscard d’Estaing francia államelnök, de előfordul ez a karriertípus ellenzéki pártoknál is.

Ez a pluralista szemléletben felvázolt történeti folyamat sem oszlatja el Weber aggodalmát, mert a bürokrácia túlzott hatalma itt is érvényesül. Sőt! Még általánosabban vetődik fel a probléma: hogyan képesek ellenőrizni és befolyásolni a különböző társadalmi csoportok azt a politikai döntéshozatali és megvalósítási folyamatot, amelyben ugyanaz a személy hol politikusként, hol vezető köztisztviselőként jelenik meg. Ez azt is jelenti, hogy a politikai párttevékenységek és az adminisztratív tevékenységek átfedik egymást, összefonódnak, ami a társadalmi csoportok számára „gépiesített kövületként jelenik meg.

## 1.2. A MARXISTA SZEMLÉLET

A XIX. század marxista szemlélete, amely a bürokráciát az uralkodó osztály elnyomó eszközének tekintette - viták keretében – változott a XX. század neomarxista szemléletében. A változások irányát már Marx kései munkáiban is megjelenik. Louis Bonaparte és Bismarck időszakát elemezve Marx már nem egyoldalú determinista, hanem kimutatja a bürokrácia viszonylagos

autonómiáját, amely a társadalmi csoportok szélsőséges erőkülönbségében beálló enyhülési irány kibontakozásának időleges holtpontra jutásának következménye.

A neomarxisták vitáinak témája – ezen a nyomvonalon haladva – a bürokrácia viszonylagos önállósága. A neomarxisták egyik kiemelkedő képviselője, Miliband [1969] szerint a bürokrácia nem semleges, hanem a gazdaságilag domináns tőkésosztály érdekeit szolgálja. Miliband tehát egyértelműen „instrumentalista”. Azonban szerinte a bürokrácia a tőkefelhamozásnak nemcsak eszköze, hanem elősegítője is. A bürokrácia másik funkciója viszont közérdekű, amely az infrastruktúra fejlesztésében, a közoktatás szervezésében, fenntartásában, a munkaerő lakhatási támogatásában és az egészségügyi szolgáltatások biztosításában áll. A közérdekű funkciót részletezi egy másik neomarxista szerző, O'Connor [1973] is, aki megkülönböztet szociális beruházást, szociális fogyasztást és szociális kiadásokat is. A szociális beruházások növelik a munka produktivitását, a szociális fogyasztás csökkenti a munkaerő újratermelési költségét, a szociális kiadások pedig a szociális harmónia megőrzését szolgálják. O'Connor szerint ezek a törekvések a monopoltőke érdekeit szolgálják, és a bürokráciát egy osztálytudatos politikusgárda irányítja, amely a monopoltőkés érdekeket érvényesíti. Miliband neomarxista kritikusi között az egyik kiemelkedő szerző Poulantzas [1973]. Szerinte a gazdasági dominanciát lehetetlen közvetlenül társadalmi hatalomként érvényesíteni. A bürokrácia ezért a társadalmon belüli osztályok és csoportok viszonyát fejezi ki, és viszonylagosan autonóm a gazdasági dominanciával szemben. Ez azt is jelenti, hogy az elnyomott osztályok érdekében is hozhat intézkedéseket.

A vita ellenére a neomarxisták általános jellemzője, hogy náluk a bürokrácia hosszú távon és stratégiai távlatban a gazdaságilag domináns osztály érdekét szolgálja. Nem veszik figyelembe, hogy a tőkés vállalkozók osztálya nem monolit tömb, hanem eltérő érdekű és egymással feszültséget is felvállaló csoportokból áll, amely lényegesen befolyásolja a bürokrácia működését. 'Instrumentalista' és 'srukturalista' szemléletük egyaránt szemben áll Max Weber bürokráciaelméletével, ami a bürokratikus szervezetek növekvő hatalmának trendjét egy demokratikus politikai rendszer keretei között jósolta meg. A neomarxisták pedig a tőkés osztályuralmat nem tekintik demokráciának. További eltérés, hogy Weber szkeptikus az állam – szocialista forradalom utáni – elhalásának tételével kapcsolatban.

### 1.3. ÉLITISTA SZEMLÉLET

Az elitista szemléletben – a pluralistáktól eltérően – a politikai hatalom nem osztódik meg a társadalmi csoportok között, hanem egy kisebbség kezében összpontosul. A bürokrácia pedig ennek a politikai hatalomnak eszköze. Ezt fejtik ki az elitizmus megalapozásának olyan klasszikus képviselői, mint Mosca [1939] és Pareto [1935]. Az Egyesült Államokban az elitista Hunter [1957], a pluralista Dahl [1961] és mások vitáinak eredményeként olyan álláspont alakult ki, amelyben az elitizmus tartalmazza a pluralizmus mozzanatát. Ezt demokratikus elitizmusnak nevezhetjük, ahol a társadalmi csoportok közötti ellentétes és eltérő vélemények kifejeződését különböző elitek irányítják és vezetik. Az elitek versengése jut kifejezésre a rendszeres választásokban, és ennek következtében megy végbe az elitek cseréje, körforgása.

Az elitisták szerint az elit strukturált. Ezt Bottomore [1966] fejt ki részletesen. Megkülönböztet egy strukturált politikai elitet, akik a hatalmat gyakorolják. Ez az elit a kormányból, a bürokráciából, a katonai vezetőkől és bizonyos esetekben politikai befolyással rendelkező családokból, arisztokratákból, a királyi családokból és nagy gazdasági vállalkozások vezetőiből áll.

A politikai elitől megkülönbözteti a politikai osztályt, amely a politikai eliten kívül magában foglalja az ellenzéki pártok, a szakszervezetek vezetőit, gazdasági vezetőket és politikailag aktív értelmiségieket.

Ezzel azonban az elitisták Max Weber a bürokrácia növekvő hatalma miatti eredendő aggodalmát még nem válaszolják meg. Erre tesz kísérletet C. Wright Mills [1963]. Mills szerint az egyes ember problémáira sem a pluralisták, sem a marxisták nem adnak megfelelő választ. Ugyanis az egyes emberek mindennapi életükben korlátozottak, zártak, és nem értik azoknak a racionális és irracionális nagy struktúráknak az értelmét, amelyeknek mindennapi világuk alárendelt. Szabadságukban korlátozottak a nagy, és racionális alapon működő bürokráciák által. Így gyakran cselekednek látszólag racionálisan anélkül, hogy fogalmuk lenne azokról a célokról, amelyeket cselekedeteik szolgálnak [Mills, 1956:237-238]. Mills szerint ezek az elitek derűs robotként, gondolkodás nélkül követnek el könnyörtelenül ártó cselekedeteket. Ezért felszólítja az értelmiségieket, a minisztereket, a tudósokat, hogy vállaljanak politikai felelősséget a bürokrácia irányításában.

Mills Weberhez hasonló következtetésre jut fél évszázaddal később, és azt tapasztalja, amit Weber aggodalmasan megjósolt. Webertől eltérően azonban a megoldásra is tesz javaslatot (Weber a lehetséges problémát csak exponálja, megoldási javaslat nélkül). Mills az ellenőrzés szükségességét ismeri fel, de ugyanakkor érzékeli, hogy ezek az erők – konszenzus hiányában – képtelenek ellenőrző befolyást kifejleszteni. Mások pedig gúnyosan rámutatnak arra, hogy az értelmiségieket könnyen megvásárolják [Ham-Hill, 1984:58-59].

Összefoglalva: az elitisták egyértelműen eltérnek a pluralistáktól és a marxistáktól is. A bürokratikus elit ugyanis nem kötődik egyetlen társadalmi csoporthoz sem. Független hatalmat gyakorol, mert rendelkezik az ehhez szükséges politikai és szervezeti erőforrásokkal. Amennyiben felvetik az elitek tevékenységének ellenőrzését, akkor olyan megoldásokat javasolnak, amelyek demokratikus rendszerekben nem valósíthatók meg. Ez az érv átvezet bennünket a negyedik nagyhatalmú szemlélethez, a korporatizmushoz. Ez az elmélet a bürokrácia szakszerű működését összekapcsolja a társadalmi csoportok intézményes befolyásával.

#### 1.4. A KORPORATISTA SZEMLÉLET

A korporatista szemléletben a bürokrácia helye és szerepe változatos és még ellentétes elméletekben is megjelenik. Az irányzat egyik legnevesebb képviselője Schmitter [1974], aki állami és társadalmi korporatizmust különböztet meg. Az állami korporatizmus példái a fasiszta Olaszország és a náci Németország, ahol az állam a gazdasági szervezeteket – a munkáltatókat és a munkavállalókat egyaránt – kényszervezetbe tömörítik. Az uralkodó párt és bürokrácia együttesen irányít ezekben a diktatórikus rendszerekben. Schmitter ezzel szembeállítja a társadalmi korporatizmus elméletét. Szerinte a pluralista szemlélet a kapitalista társadalom kialakulásában meghatározó volt, de már nem illeszkedik a XX. század monopolkapitalista tendenciáiba. Schmitter társadalmi korporatizmusa a pluralizmus alternatívája. Lényege, hogy a társadalmi csoportok érdekeit olyan intézmények képviselik, amelyeket megszervezésük után a bürokrácia elismer. Engedélyezi működésüket, szélső esetben kezdeményezheti is ezeknek a csoportoknak a létrejöttét, azért, hogy a politikai döntések előkészítése és meghozatala során konzultáljon és együttműködjön velük.

Hasonló szemléletben tekinti át Middlemas [1979, 1986] a XX. századi Nagy-Britannia politikai történetét. Szerinte először 1916 és 1926 között alakult ki intézményes kapcsolat a bürokrácia, a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek között. A XX. század végére Nagy-Britan-

niában a politikai döntéshozatalban a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek kormányzati társintézményekké váltak a rendszeres konzultációk és együttműködés eredményeként. Middlemashoz hasonló következtetésre jut Milward és Francisco [1983] az Egyesült Államok politikai döntéshozatali folyamatait elemezve. Az eltérés az, hogy hangsúlyozzák, hogy a korporatista tendenciák kétségtelenül kibontakoznak az Egyesült Államokban is, vagyis a bürokrácia támogatja a nyomásgyakorló csoportokat és támaszkodik is azokra. Azonban ez az együttműködés nézeteltéréseket is felszínre hoz. Így ezt a változatot 'nézeteltérési formában érvényesülő korporatizmusnak' tekintik. Ezek az elméletek a társadalmi csoportok érdekérvényesítési törekvéseiből eredeztetik a korporatív politikai döntéshozatal kialakításának szükségességét.

Schmitter az intézményes érdekérvényesítést kapcsolja össze a bürokrácia tevékenységével. Eközben az érdekérvényesítő intézmények tevékenységét az állam és a bürokrácia engedélyétől vagy éppen kezdeményezésétől teszi függővé. Egyértelműen tételezi tehát a bürokrácia túlhatalmát és az érdekérvényesítő intézményeknek az állami bürokráciától függő autonómiáját. Vagyis a két partner nem egyenrangú. A bürokrácia hatalma inkább az elitista szemlélethez hasonlít. Persze eltér annyiban, hogy az érdekérvényesítő szervezeteket autonómnak tartja, míg az elitizmusban az eliteket semmi sem korlátozza. Winkler [1976] viszont a korporatív irányú elmozdulást a politikai döntéshozatalban gazdasági változásokkal magyarázza, vagyis a korporatizmust gazdasági rendszernek tekinti, amelyet szembeállít a szindikalizmussal, a szocializmussal és a szabadversenyos kapitalizmussal. Elméletében a korporatizmus az állam közvetlen és intervencionista beavatkozásában nyilvánul meg. Ezt a gazdasági válságjelenségek és a tőkefelhalmozás lelassulása teszi szükségessé. Az állami bürokrácia erre ár- és jövedelempolitikai stratégiával reagál, és Nagy-Britanniában az 1970-es évektől gazdasági tervezési egyezményeket kezdeményez az ipari vezetőkkel. Az állami bürokrácia ezeket a reformlépéseket nemcsak a munkáltatói szervezetekkel, hanem a szakszervezetekkel is egyezteteti. Winkler szerint ebben az egyeztetésben az állami bürokrácia független és domináns szerepet tölt be a munka és a tőke képviselőivel szemben. Vagyis ezt az elképzelést is jellemzi az az állami bürokratikus szervezetek és a gazdaságban szerepet betöltő intézmények közötti egyenrangúság hiánya.

A gazdasági korporatizmus képviselői (Winkler, Wolfe, Panitsch) az egyeztetést csak a gazdaság területére korlátozzák. Schmitterrel összehasonlítva ez a szemlélet részleges, hiszen nála az állami bürokrácia és az érdekérvényesítő szervezetek együttműködése a társadalmi élet minden területére kiterjed. Nyilvánvaló azonban, hogy a korporatizmus egyik változata sem oszlatja el Weber aggodalmát a bürokratikus szervezetek megjósolt túlhatalma miatt, és nem tartalmazza érdemi társadalomközösségeinek teljes körűen autonóm és intézményes korlátozó és ellenőrző szerepét az állami bürokratikus szervezetek túlhatalmával szemben.

## **2. WEBER BÜROKRÁCIAELMÉLETE SZERVEZETELMÉLETI KÖZELÍTÉSBN**

Max Weber bürokráciaelméletének hatástörténete a szervezetelméletben is különleges vonásokat tartalmaz a XX. században. Szervezetelméleti szempontból a bürokráciaelmélet kiindulópontja Weber társadalmi cselekvés tana. A társadalmi cselekvés tanában Weber négy cselekvéstípust különböztet meg. Ezek: a hagyományos, az érzelmi, a karizmatikus és a racionális-legális cselekvés. A hagyományos cselekvésen alapuló hatalom alapja Weber szerint „a bevett szokásként érvényesülő hit az időtlen idők óta érvényesülő hagyományok sérthetlenségében és azoknak a személyeknek a legitimitásában, akiknek a hatalma alá tartoznak” [Weber, 1947:328].

Az érzelmi cselekvésen alapuló hatalom a társadalom többségének érzelmi alapú legitimációján alapul, amely a hatalmat gyakorló személy vagy személyek irányában nyilvánul meg. A karizmatikus cselekvésen alapuló hatalom alapja Weber szerint „a rajongás egy olyan ember irányába, akinek speciális és kivételes sérthetlenséget, hősiességet vagy példát adó egyéniséget tulajdonítanak” [Weber, 1947:328]. Weber ezt olyan átmeneti jelenségnek tartja, amely a társadalmi zavargások időszakát jellemzi. A vezér és a társadalmi közösség közötti viszony karizmatikus természete lehetetlenné teszi stabil intézmények kifejlődését, és ennek megfelelően megakadályozza a „rutinizálódás” folyamatát. Amíg a karizmatikus hatalom gyenge pontja az instabilitás, addig a hagyományos hatalom gyengesége statikus természetében áll.

Weber ebből arra következtet, hogy a racionális-jogi cselekvésen alapuló hatalom felette áll a többi hatalmi típusnak. Weber ezt azzal indokolja, hogy ez a hatalom a normatív szabályok törvényességébe vetett hiten alapszik, valamint azon, hogy a szabályok szerint hatalomba választott személyek a politikai rendszerben rendelkezési joggal bírnak. Ez a hatalmi típus az igazgatásnak olyan bürokratikus rendszerén nyugszik, amelyben a tartósan hivatalban levő köztisztviselők igazgatnak, természetesen szabályokat követve. Weber a bürokratikus rendszer kifejlődését egyértelműen összekapcsolja a modern ipari társadalom kialakulásával.

A bürokratikus rendszer térhódítását Weber úgy tekinti, mint a komplex, összetett gazdasági és politikai rendszerek kialakulásának következményét. Weber egyértelművé teszi a bürokratikus igazgatás fölényét minden korábbi igazgatási típussal szemben, amikor megállapítja a bürokratikus igazgatás ismérveit. Ezek a következők:

- tartós szervezet speciális funkcióval vagy funkciókkal, amely cselekedeteiben szabályokhoz igazodik. A tartósságot és a következetességet a szervezeten belül írásos szabályokkal és döntésekkel biztosítják.
- a szervezet hierarchikus személyi kapcsolatokon épül fel. A hatalom területe a hierarchián belül egyértelműen meghatározott, és a köztisztviselők jogai és kötelességei minden egyes szinten meghatározottak.
- a személyi állomány elválasztott az igazgatási eszközök tulajdonlásától. Az állomány tagjai személyükben szabadok, csak személytelen hivatalos kötelezettségeikkel tartoznak felelősséggel feletteseik előtt.
- a személyi állomány végzettsége alapján kinevezett, vagyis nem választott, és érdemei alapján léptetendő feljebb.
- a személyi állományt meghatározott fizetés illeti meg, és határozott időre kinevezett. A fizetés mértéke a hierarchiában betöltött rangtól függ. Az alkalmazás folyamatos a meghatározott időtartamon belül, és rendszerint nyugdíjas állást jelent. [Weber, 1947:329-341]

Weber követelménye a racionalitás. Félreértés forrása volt, hogy a mű angol fordításában a racionalitást egyenlővé tették a hatékonysággal. Pedig Weber az igazgatási cselekedetek korrekt kalkulálhatóságát tekintette követelménynek, ami nemcsak költség-haszon kalkulációt jelentett – egyébként ebből a szempontból a bürokratikus igazgatás vitathatatlan előnnyel rendelkezik –, hanem a technikai dimenzió túlmenően a társadalmi következmények mérlegelését is [Albrow, 1970].

A másik félreértés Weber racionalitás fogalmához kapcsolódik, amely összetett, két momentummal rendelkezik. Ez a fogalom a formális és a tárgyi racionalitást egyaránt tartalmazza, ame-

lyek ellentétes dolgot is jelenthetnek. A vasúti menetrend példájával érzékeltetve a különbséget: ha valaki utazni kíván valahová, akkor a menetrend számára a formális racionalitás, amely félrevezetheti, ha a kiválasztott vonat rendszeresen késik, ugyanis akkor a tárgyi racionalitás érvényesül. Vagyis ilyenkor a tárgyi racionalitási ismeretek igazíthatnak el, és a formális racionalitás követése problémát okozhat. A hatástörténetben viszont Weber racionalitás fogalmát leegyszerűsítik és a formális racionalitással azonosítják. Ezen kívül a szervezetelmélet Weber bürokráciaelméletéhez viszonyítva új mozzanatokat és problémákat is felszínre hozott.

Új mozzanat volt például Elton Mayo és munkatársai tudományos tevékenysége Chicagóban a Hawthorne Műveknél az 1920-as és 1930-as években. Kutatási eredményeik óriási haladást eredményeztek az emberi magatartás sajátosságainak megértésében bármilyen csoportos munkatevékenység során. Elton Mayo jól ismerte az új kutatási eredményeket a szociálpszichológiában, és az emberi motivációk kifinomult megközelítésében még a freudi pszichológiára is építettek. Mayo legfőbb hozzájárulása a bürokratikus szervezet működéséhez abban állt, hogy elvetették azt a mechanikus szervezetelméleti közelítést, amely csak a szervezés és irányítás egyetlen legjobb módját ismerte el. Ehelyett bemutatták a munkahelyen létrejövő formális és informális emberi kapcsolatok hatását a szervezet teljesítményére. Mayo és munkatársai világossá tették, hogy amennyiben a bürokratikus szervezetekben csak a formális szerepeket vesszük figyelembe, akkor nem érthetjük meg a személyi állomány tagjainak tevékenységét. A megértéshez az informális kapcsolatok elemzése is szükséges. Kutatásaik bebizonyították, hogy ez a felismerés a szervezeti hierarchia minden szintjén érvényes, még a legalacsonyabb szinten is. Ezután az 1940-es és 1950-es években készült szervezetelméleti tanulmányok már együttesen vették figyelembe Weber elméletét és Mayo kutatási eredményeit. Ezzel új, komplex kutatási szemléletben közelítették meg a bürokratikus szervezetek működését.

Weber vitákat is ösztönzött a szervezetelméletben. Az egyik vita témája a hierarchikus elv és a szakértelem maximalizálásának követelménye közötti konfliktus volt [Gouldner, 1954]. A kutatások következtetése az volt, hogy a szakértelem nem feltétlenül nő a szervezeti hierarchia alacsonyabb szintjétől a magasabb szint felé haladva. Ebből következik, hogy sokszor elkerülhetetlen a konfliktus a szakértelem által megalapozott tekintély és a hierarchikus szint szerinti tekintély között. Ennek nyomán számos tanulmány foglalkozott a szakértők és a szervezeti hierarchiában magas szintű köztisztviselők közötti konfliktusokkal.

Egy másik igen terjedelmes vita alakult ki a racionalitás és a hajthatatlanság viszonyának témájában. Ebben a témában Merton [1957] felvetette, hogy a szervezet struktúrája és a szervezet feladatai közötti kapcsolatban egyes feladatoknál a szervezeti struktúra racionalitása segíti a feladat megoldását, de más feladatok esetében ugyanannak a racionális struktúrának az alkalmazása tehetetlenséghez vezet, vagy éppen téves megoldások forrása lehet. Ezen a nyomvonalon a kutatók 'mechanikus' és 'organikus' irányítási rendszerek megkülönböztetéséhez jutottak el. A mechanikus rendszerek az állandó, viszonylag változatlan feladatok esetén alkalmazhatók. Az organikus irányítás olyan feladatoknál alkalmazandó, amelyekben a feltételek rendszeresen változnak. Weber bürokráciaelmélete a mechanikus irányítási rendszerekben tökéletesen alkalmazható, az organikus irányításnál pedig más kutatók elméleteivel történő kombinációban. Weber szervezetelméletének hatástörténetében a részletes elemzés már a szervezetelmélet szaktudományos területére vinne át, és ez nem tartozik szűkebb értelemben a tanulmány tárgyához.



## ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányom végén három összefoglaló megállapítást tennék.

Először: a szervezetelméleti közelítésben a bürokratikus szervezet leírása, a szakértelem szerepének hangsúlyozása egyértelműen nagy hatású pozitív mozzanat még akkor is, ha félreértések és leegyszerűsítések is fellelhetők a hatástörténetben, a formális és tárgyi racionalitás viszonyában a tárgyi racionalitás szerepének negligálásával, vagy amikor a racionalitás fogalmát az angol fordítások hatékonyságnak értelmezik. Szervezetelméleti hozzájárulás, hogy ösztönző erővel hatott a szervezetelmélet új közelítéseinek kimunkálására, az új szervezetelméleti kérdések felvetésére és különböző tárgykörökben folytatott vitára.

Másodszor: közpolitikai szempontból Weber bürokráciaelméletének pozitív oldala, hogy a bürokratikus irányítást hatékonyabbnak tekintette a korábbi korporatív irányításnál, és tartalmazta a célracionális irányítás ideáltípusos irányú továbbfejlesztését. Miután Webernél az ideáltípus nem ontológiai, hanem módszertani fogalom, ezért szerinte a bürokratikus irányítás a valóságban csak aszimptotikusan közeledhet az ideáltípushoz, de soha nem képes elérni azt. A negatív oldal viszont az, hogy kinyílik annak a lehetősége, hogy olyan köztisztviselőket ruháznak fel hatalommal, akik nem elszámoltathatók sem a politikusok, sem a közösségek által [Weber, 1947].

Az elszámoltathatóságra azóta sem tartalmaz megvalósítható választ sem a pluralista, sem a marxista, sem az elitista és még a korporatista szemlélet egyetlen változata sem.

Harmadszor: ezen a ponton érdemes a kapitalizmusra és a bürokratikus rendszerre vonatkozó weberi elmélet hatástörténetét egymással összekapcsoltan megvizsgálni. A két hatástörténet együttes üzenete napjainkban az, hogy a jelenlegi holtpontról, amelyet a világi javak domináns hatalma és egy gépesített kövület működése egyaránt jellemez, találunk-e kiutat? Vagy menthetetlen ez a hatalmi képlet? Weber azt sugallja, hogy a megoldás kulcsa a társadalmi közösségek szerepének megújítása új értékek és szociálpolitikai etika érvényesítése alapján, és teljes körű autonómiával rendelkező közösségi szerveződések rendszeres, intézményes befolyása a bürokratikus szervezetek működésére. Az elkövetkezendő évtizedekben eldől, hogy a modern demokratikus társadalmak ezt a képességet kifejlesztik-e, vagy a kérdőjelek, a bizonytalanságok és a megoldatlan kérdések tovább halmozódnak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aberbach, Joel D.-Robert Putnam-Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- Albrow, Martin (1970): *Bureaucracy*. Pall Mall, London.
- Appleby, Paul H. (1949): *Policy and Administration*. University: University of Alabama Press.
- Bottomore, Thomas (1966): *Elites and Society*. Penguin. Harmondsworth.
- Dahl, Robert (1961): *Who Governs?* Yale University Press, New Haven.
- Christie, Agatha (2008, 2009): *Életem*. Partvonal Könyvkiadó, Budapest, 260 old.
- Dahl, Robert (1961): *Who Governs?* Yale University Press, New Haven
- Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. Little Brown, Boston.
- Diamant, Alfred (1962): *The Politics of Buraucracy: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed*. Papers in Comparative Public Administrative Sciences. (American Political Science Association), No.1. 59-96 old.

- Erdélyi Ágnes (1993): Max Weber Amerikában. MTA Filozófiai Intézet. Scientia Humana. Budapest.
- Gouldner (1954): Patterns of Industrial Bureaucracy. Free Press, Glencoe III.
- Gulick, Luther W. (1937): Notes on the Theory of Organization. In: Papers on the Science of Administration, ed. Luther W. Gulick és Lyndell Urwick. New York: Columbia University, Institute of Public Administration.
- Ham, Christopher-Michael Hill (1993): The Policy Process in the Modern Capitalist State. Harvester Wheatsheaf. 27.old.
- Jordan, Grant -Jeremy Richardson (1987): British Politics and the Policy Process. Unwin Hyman, London.
- Lijphart, Arend (1982): Verzuiling, pacificatie en kentering in nederlandse politiek. De Bussy Amsterdam.
- Mannheim, Karl (1946): Ideology and Utopia. New York. Harcourt, Brace & World.
- Marosán Bence: A velünk élő Weber. Bevezetés a Weber-blokkhoz. Szociológiai Szemle 21(2): 4-7 old.
- Merton (1957): Social Theory and Social Structure. Free Press, Glencoe III.
- Miliband, Ralph (1969): The State in Capitalist Society. Weidenfeld-Nicholson, London.
- Middlemas, Keith (1979): Politics in Industrial Society. Andre Deutsch, London.
- Middlemas, Keith (1986): Power, Competition and the State, Vol. 1. Macmillan, London.
- Morstein Marx, Fritz (1957): The Administrative State. Chicago. University of Chicago Press.
- Mills, C. Wright (1956): The Power Elite. Oxford University Press, New York.
- Milward, Brinton - Ronald Francisco (1983): „Subsystem Politics and Corporatism in the United States”. Policy and Politics, 11.
- Mosca, Gaetano (1939): The Ruling Class. Trans.:H.D.Kahn. McGraw Hill, London.
- O'Connor, James (1973): The Fiscal Crisis of the State. St. Martin's Press, New York.
- Pareto, Vilfredo (1935): The Mind and Society. A Treatise on General Sociology. Dower, New York.
- Peters, Brainard Guy (2002): The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration. Routledge, New York-London.
- Polsby, Nelson (1963): Community Power and Political Theory. Yale University Press, New Haven.
- Poulantzas, Nicos (1973): Political Power and Social Classes. New Left Books, London.
- Schmidt, Helmut (2011): Nyugállományban. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Schmitter, Philippe (1974): „Still the Century of Corporatism?” Review of Politics, 36.
- Schumpeter, Joseph (1947): Capitalism, Socialism and Democracy. Allen&Unwin, London.
- Simon, Herbert (1957): Administrative Behavior. 2nd edition. New York. Macmillan.
- Weber, Max (1947): The Theory of Social and Economic Organization. trans. A.M. Henderson and T. Parsons. Free Press. Glencoe. III.
- Weber, Max (1995): A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. 2. bővített kiadás. Cserépfalvi Kiadó, Budapest.
- Weber, Max (1982): A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. Társadalomtudományi Könyvtár. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Weber,Max (1923): A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. FranklinTársulat, Budapest.
- Wilson, Woodrow (1887): The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2.
- Winkler, Jack (1976): „Corporatism”. Archives Européennes de Sociologie, XVII (1).