

A bürokráciák

A mindenféle-kráciákat még az ógörög bölcselek kezdtek el sorolni. Arisztotelész például az államformákat klasszifikálta aszerint, hányan gyakorolják benne a hatalmat: oligarchia, ha kevés rossz ember, arisztokrácia, ha kevés jó ember irányítja az ügyeket. Azóta, amennyiben valamely csoport uralmát akarják megbélyegezni, hozzáragasztják a krácia kifejezést. A plutokrácia a pénzemberek hatalmát jelenti, a gerontokrácia az öregeket, a bürokrácia a hivatalnokokét. A legérdemesebbek uralmát viszont meritokráciának nevezik.

A bürokrácia kifejezés az abszolutizmus korabeli Franciaországban keletkezett, ami egyáltalán nem véletlen. A modern kor nem minden eleme kötődik ugyanis az iparosodás folyamatához. A korunk egyik legjellegzetesebb sajátossága – az óriási méretű államapparátus – a premodern korban kezdte karrierjét, az abszolút monarchiákat kiépítő királyok idején.

A történelem ebben az esetben is jó szolgálatot tesz a szociológiai fogalmak megértésében. A számunkra olyannyira megszokott mindenféle hivatalok, ahol ügyes bajos ügyeinket intézzük, valamikor teljesen hiányoztak a mindennapi életből. Élet azonban a modern kor előtt is volt és a felmerülő problémákat is kezelték valahogy. Csak nem bürokratikusán.

A fejezetcímbe bürokráciák szerepelnek, az elemzést azonban kezdjük azzal a bürokráciával, amely elsősorban eszébe jut az embereknek e kifejezés hallatán, vagyis az államapparátussal.

Az államot mindig az adókból tartották fenn, amelyek behajtása fölött az adóhatóság – vagyis egy hivatal őrökdi. A premodern korban azonban ilyen hivatal sem létezett. Egyszerűen azért, mert a közigazgatási funkciókat a helyi földesúr látta el, aki a neki járó jövedelmet (vagy többet) a saját magánhadserege segítségével sajtolta ki a környék lakosságából vagy az arra vetődő utazókból. A központi hatalom szimbolikus volt – a király, mint a legnagyobb hűbérúr saját birtokából élt, valamint eseti adókat csikart ki alattvalóiból. Például, ha háborúzott vagy kiházásította gyerekeit.

Ahogy arról már szó esett a honvédelem korszaktól és államformától függetlenül állami feladat. Ma természetesnek vesszük, hogy ezt a feladatot az állam által fenntartott hadsereg látja el, melyből egy van az országban. Az európai premodern korban viszont az ország hadseregét a veszély esetén összecsdített magánhadseregek alkották. Már ha odaértek a csata színhelyére. Előfordult, hogy elkésnek, mint Szapolyai a mohácsi csatáról. Szerencséjére, mert a szemben felsorakozó janicsárok professzionális állandó hadsereget alkottak, amelyek a középkor alkonyán rendre legyőzték a földesurak kíséreteiből összetoborzott csapatokat.

A komoly uralkodóházaknak tehát állandó, a gyakorlatban zsoldoseregeket kellett fenntartaniuk, ha nem akartak kiesni a hatalmi játszmákból. A közhiedelemmel ellentétben nem az udvari reprezentáció volt a kor legköltésesebb szórakozás, hanem a már említett zsoldoshadseregek fenntartása. Mátyás király például volt úgy, hogy kockán nyerte el vezéreitől a pénzt, amivel tartozott a katonáknak.

A lényeg az, hogy a királyoknak összpontosítani kellett országaik anyagi erőforrásait a hadsereg fenntartáshoz. Csakhogy ehhez le kellett törni a helyi földbirtokos elitek ellenállását. Funkcióikat pedig hivatalnokokra bízni. Természetesen ez nem ment egy csapásra. A központilag

irányított állami hivatalok terjedése pedig nem csak az arisztokrácia, hanem minden tradicionális közösség ellenállását kiváltotta. Nem csoda hát, hogy ennek a tendenciának a hordozót általános ellenszenv kísérte, ami a bürokrata kifejezés negatív kicsengéséből is kiérződik.

A bürokrácia lényegét ezen a ponton lehet és kell is meghatározni. Tehát a bürokrácia az ügyek intézésének egy módja, amelyet a hivatalos szabályozottság, formalizáltság jellemez. A tradícióra és saját személyes képességeire és érdemeire hivatkozva eljáró földesúr helyett a központi államhatalom megbízásából, annak részletes utasai szerint annak javadalmazásáért dolgozó hivatalnok kezébe csúszott át az ügyek irányítása.

Némiképp keveredik a hivatal és a hivatalnok fogalma. A hivatalnok az, aki hivatalban dolgozik. A hivatal pedig szervezet, intézmény. Van is ilyen ágazata a diszciplínának, az intézményszociológia. Természetesen ebbe a szakágba sem kell elmélyülni egy bevezető kurzus keretében. A lényegről kell fogalmat alkotni. Igaz ez sem olyan egyszerű, mint annak alapján gondolná valaki, hogy hány hivattal találkozott 18-20 éves korára.

Az emberek szervezett együttműködésére vonatkozik a kifejezés. Nyilvánvaló, hogy csoportos cselekvésre kell vonatkoznia a kifejezésnek és nem egyénire, valamint szabályozott akciókra és nem véletlenszerűekre. Ebben a dimenzióban kell a hivatalok mibenlétét megragadni. Ott kell keresni a fogalom lényegét, ahol az embercsoportok viselkedése összehangolttá válik. Kaotikus, véletlenszerű, kooperációmentes emberi viselkedés mellett hivatali működésről sem beszélhetünk.

Az emberi cselekvések összehangoltsága, célirányultsága lehet azonban kulturális minták követésének következménye. A család például nyilvánvalóan egy koordináltan és célirányosan cselekvő csoport (ha jól működik), amelyet azonban senki nem tekint hivatalnak.

Egy csoport működését az teszi hivatalosrá, hogy e működés célját és annak rendjét egy külső hatalom hivatalosan megszabja. Ez a külső hatalom közvetlenül vagy közvetve az állam.

Az együttműködés hivatali módja azt jelenti, hogy az együttműködők a közös munkálkodásban rájuk eső szerepet játsszák. A hivatal belső rendjét ezen szerepek leírása és egymáshoz való viszonyának a rendszerezése alkotja. A hivatal lényege tehát ugyanaz, mint egy színdarabé: a szereplők személyének és cselekvéseinek előzetes leírása. Az állam pedig a színdarabíró. A jog pedig a nyelv, amin a mű íródik. A hivatalnok a szereplő, aki a hivatalban dolgozva a munkaköri leírás forgatókönyvét követve ellátja feladatát.

Mitől függ egy hivatal szerepeinek tartalma és a köztük lévő viszony? A választ a rendszer környezet modellből lehet leszűrni. Bármely rendszernek valamilyen környezetben kell fennmaradnia. Ehhez megfelelően kell reagálnia a környezeti ingerekre. A rendszer belső struktúráját az határozza meg, hogy elő kell állítani a megfelelő válaszokat a külső ingerekre. Amennyiben nem megfelelőek a válaszok, a rendszer előbb utóbb feloszlik – dezintegrálódik. Ha a környezeti ingerekre adandó adekvált válasz előállításához a hivatali pozíciók feladata, vagy az azok közötti munka és feladatmegosztás nem illeszkedik, akkor az említett környezeti hatások rombolni fogják a rendszert.

A hivatalokat célirányosan hozzák létre vagy alakítják át. A cél a környezet valamely részének az alakítása. A cél elérése érdekében konstruálják meg a hivatal struktúráját, vagyis az azon belüli

részfeladatokat és azok egymáshoz való viszonyát. A példánál maradva, amivel kezdtük: az adó behajtásához szükséges feladatokat fogják végrehajtani az adóhivatal különböző beosztásaiban, és a beosztások feladatainak összehangolását is ennek rendelik alá. Például létrehozhatnak felügyelő posztokat, ahonnan a helyi adóbehajtók munkáját ellenőrzik. Mindebből több dolog következik, amelyek közül néhány szociológiai szempontból igen fontos elemet érdemes kiemelni.

Először is azt, hogy a hivatali működés elindításához vagy jelentősebb átalakításához egy külső akaratra van szükség. Az állami hivatalok esetében ez az államon belüli főhatalom hordozója. Ezt a főhatalmat hívják szuverénnek. A tradicionális társadalmakban ez többnyire egy uralkodó volt, a modern korban választott személyek. A szuverenitás lényegének tárgyalása azonban a politikai filozófiára tartozik, a mi szempontunkból elég megjegyezni azt, hogy a szuverenitás hordozója irányítja az államapparátust, beleértve annak akár radikális átalakítását is.

Másodikként azt hangsúlyoznám, hogy hivatalokat valamilyen állandóan ismétlődő feladat elvégzése végett szokás alakítani. Egyszer előforduló ügyek kezelésére nincs is idő hirtelenjében hivatalt alapítani, legfeljebb egy válságstábot lehet összehívni. A hivatal belső rendjét nem lehet sokfajta ügyszor hozzáigazítani. A társadalomban előforduló ügyek közül a folyamatosan nagyjából ugyanolyan formában újra ismétlődő helyzetek kezelése céljából lehet hivatalt létrehozni. Ennek megfelelően a szokatlan helyzetek rendre megoldhatatlan feladatok elé állítják a hivatalokat, mert a megoldáshoz szükséges lépések nincsenek benne a hivatal számára előírt és begyakorolt operációk készletében.

Mindez megmagyarázza, miért övezi akkora megvetés a bürokráciák működését: a valóságos élet sokrétűbb és előreláthatatlanabb annál, amit a bürokratikus rutin segítségével kezelni lehet.

A hivatalok működésének nem megfelelő volta (díszfunkcionalitása) sokszor egyszerűen azzal magyarázható, hogy arra próbálják őket felhasználni, amire nem alkalmasak. A gyakorlatban ez vagy rosszul megkonstruált hivatalokat jelent a rutinfeladathoz képest, vagy nem rutinszerű ügyekben való felhasználást. Képletesen szólva, amikor a szerszám azért nem működik, mert nem célirányosan használják: kalapáccsal próbálnak órát javítani vagy csavarhúzóval dugót húzni. A hivatalok ilyen fajta díszfunkciója tulajdonképpen nem a hivatal működésének a hibája, hanem a fölöttes hatalomé, amely nem megfelelően használja az alárendelt apparátust. Ezt az esetet a politikai alrendszer tipikus díszfunkciójának lehet tekinteni.

Témánk szempontjából azonban jóval érdekesebbek a hivatalok nem megfelelő működésének inkerens okai. Kezdjük mindjárt azzal, ami a legszembeötlőbb, a korrupcióval.

Korrupció az, amikor egy hivatalnak valamilyen ellenszolgáltatás fejében az ellenszolgáltatást nyújtó javára intéz el valamilyen ügyet a hivatal rendjének megsértésével. Ebből is látszik, hogy a korrupció az nem a hivatalra, hanem a hivatalnokra vonatkozik. Nyilvánvaló, hogy egy helyet az apparátusban nem lehet lefizetni, csak az azt betöltő embert. A hivatalnok, ilyen szempontból nézvést egyszerű bérmunkás. A bérmunkás egy gazdasági szerep, amelyet a minél kevesebb munkával minél nagyobb bérezésre való törekvés jellemez. Egy futószalag mellett álló gyári munkást azonban nincs kinek megvesztegetni. Saját lustaságán, rosszindulatán kívül nincs más oka, hogy ne végezze el

pontosan a béréért elvállalt munkát. Egy hivatalnok döntése viszont olyan embereket is érint, akik hajlandóak áldozni azért, hogy a szóban forgó döntés számukra kedvező legyen. A hivatalnokot korrupcióra tehát normális bérezésnél esetleg jóval nagyobb csúszópénz csábít.

Mi az, ami visszatartja egy hivatalnokot attól, hogy hagyja magát megvesztegetni? A válasz egyik része szervezési kérdés. Ebben az esetben a hivatalnokot bérmunkásnak kell tekinteni. A bérmunkást jutalmazással és büntetéssel veszik rá a szerződés ráeső részének (az általa elvégzendő munka) elvégzése betartására. Ebből az következik, hogy a hivatalnokot egyfelől jól meg kell fizetni, másrészt szigorúan kell büntetni, ha mégis korrumpálhatónak bizonyulna. Mindkét megoldásnak komoly költségvonzatai vannak. Az állami apparátusok többnyire igen nagy méretűek, ezért a magas fizetések erőteljesen megterhelik a költségvetést. A szigorú ellenőrzéshez még jobban fizetett ellenőrökre van szükség. Mindemellett az is nyilvánvaló, hogy a korrupció elharapózása még többbe kerül mint az állami hivatalnokok magas fizetése.

A gyakorlatban többnyire kialakul egy sáv, amin belül maradv a rendszerek még működőképesek lehetnek. Az átlag hivatalnok valamilyen javadalmas mellett a kellően szigorú büntetésekkel operáló ellenőrzés felügyelete alatt nem fog kockáztatni azért a csúszópénzért, amelyeket az általa hozott döntések módosításáért általában felajánlanának. Amennyiben a hivatalok kicsúsznak ebből a sávból, a korrupció szerkezeti elemmé válik. Nyilvánvaló, hogy ha egy hivatalnokot alulfizetnek, feljogosítva fogja magát érezni a kenőpénz elfogadására. Különösen, ha a tettenérés kockázata alacsony, például abból az okból, hogy az ellenőr is alulfizetett és ő is megvesztegethető. Könnyen előáll egy olyan helyzet, amikor bevett gyakorlattá válik csúszópénzt elfogadni valamilyen hivatal által nyújtott szolgáltatásért és a befolyt összeg egy részéből tovább fizetni azoknak, akiknek ezt meg kellene akadályozni. Odáig fajulhatnak a dolgok, hogy a hivatalnokok kikényszerítik az ügyfelekből a pluszpénzeket. Kialakulhat egy kettős rendszer, egy hivatalos, amelyen keresztül az ügyintézés lassú, körülményes, az ügyfél türelmét és idegeit felőrlő procedúra és egy másik, amely gyorsabb, vagyis amikor külön megfizetik az operatív ügyintézés. Ilyen sémával gyakran találkozunk közvetlen környezetünkben, például amikor útlevelet próbálunk kiváltani vagy bármely okból sürgős egy hivatalos irat, engedély stb. megszerzése.

Amikor annyira elfajulnak a dolgok mint nálunk, már igen nehéz a hivatalok működését egyenesbe hozni. Egy korrumpált hivatalnokot ugyanis nem biztos hogy magasabb fizetéssel rá lehet venni, hogy lemondjon a kenőpénzekről, amelyek úgyis nagyobb összeget fognak kitenni a fizetésnél. A szigorú ellenőrzés megszervezése is leküzdhetetlen akadályokba fog ütközni, hiszen az ellenőrök korrumpálásának is megvannak a maga eszközei. Arra sem érdemes számítani, hogy becsületes ellenőrből viszonylag kevesebbre van szükség, hogy sakkban lehessen tartani többieket. Amikor ugyanis a korrupció normává válik, az azzal jár, hogy a korrumpált hivatalnokok korrumpálják vagy kiközösítik a többieket. A hivatalok felépítése hierarchikus. A hivatalnoki karrier az lassúbb-gyorsabb emelkedést jelent a ranglétrán. Az ellenőrzést végzők értelemszerűen a számlétra teteje környékén helyezkednek el. Nehéz elképzelni, hogy valaki úgy tud feljutni egy korrumpált hivatalban a csúcsra, hogy közben megvesztegethetetlen marad mint Robespierre. Szinte biztos, hogy egy becsületesként induló

hivatalnok egy ponton belekeveredik valamibe, vagy a többiek addig piszkálják, amíg kilép a rendszerről, esetleg begubózik valamelyik irodában a ranglétra alján.

Megjegyzendő, hogy a hivatalok hierarchikus felépítése a hivatalnokok javadalma szempontjából is fontos. Az állami hivatalok dolgozóinak nem egyszerűen pénzt fizetnek, hanem egy biztos életpályát kínálnak. Lehetőséget arra, hogy belépve a rendszerbe folyamatos előmenetelt biztosító karriert futhatnak be, majd utána komoly nyugdíjjal nyugalomba vonulhatnak. A lelkiismeretes munkát gyorsabb előmenetellel lehet honorálni. A hivatalnok ezt a perspektívát is kockáztatja – és ez komoly visszatartó erő – a jól bejáratott rendszerekben. Ahol viszont fizetnek egy megyei közlekedési főrendőri kinevezésért, ott a hivatali előmenetelt nem lehet a törvénytelen jövedelmek csábításával szembeni rezisztenciát (ellenálló képességet) erősítő tényezőként kezelni. Nagy Péter, az orosz birodalmi bürokrácia egyik leghíresebb kiépítője kommentálta úgy egyik hivatalnoka kinevezését: pénzes hely, úgy hogy fizetés nem jár neki. A volt orosz birodalom területén – legalábbis az ortodox kultúrkörben – a mai napig természetesnek veszik egy-egy hivatali pozíció pénzes helyként való felfogását.

A hivatalok díszfunkcionálásának lehet tehát kulturális háttere is. Sőt a megfelelő munkaerő hiánya a hivatalok totális korrumpáltsága formájában ütközik ki a legegyszerűbben. Nem véletlen, hogy Max Weber a téma klasszikusa a bürokrácia szociológiai jellemzőinek legtöbbször idézett meghatározója külön kiemelte a hivatalnoki ethoszt, mentalitást, mint a hivatalok megfelelő működésének kulcselemét. A hivatalnok eszerint nem egyszerűen egy irodai munkát végző bérmunkás, hanem olyan ember, akinek becsületbeli ügy a hivatali rend szerint eljárni és óhajtott életcél a ranglétrán feljebb emelkedni. Az az ember pedig, aki egyszerű zsákmányszerző helyként tekint a hivatalra, amit betölt a lehető legtávolabb áll az ideáltipikus hivatalnoktól.

Max Weberre kell hivatkozni akkor is, ha a bürokratizáció jelenségét erkölcsi vagy más szempontú lekezelés nélkül akarjuk szemlélteni. A világ romlásán való merengés a morálfilozófiára tartozik nem a szociológiára, amelynek tudományos ethosza szenttelenül tárgyilagos vizsgálódást vár el a tudóstól, abban ahogy témájához közelít. Weber szerint a hivatalok terjedése a társadalom fejlődését adó fő tendencia – a racionalizáció – megnyilvánulása. Az ő értelmezésében a racionalitás elsősorban célracionálitást jelentett, vagyis az eszközhasználat optimumát a kitűzött célhoz képest. Például bekapcsolni a gáztűzhelyet ha forró vizet akar teafőzés végett valaki előállítani egy racionális cselekedet ahhoz képest, mintha valaki ráolvasással próbálna, vagy megpróbálna néhány kilométerre lefűrni, hogy a geotermikus energia felhasználásával érje el ugyanezt a célt. Mellékesen meg lehet jegyezni, hogy ezen kívül szükség van még az érték racionalitás fogalmára is, hogy célokat lehessen találni a célracionális akciókhoz.

A lényeg azonban az, hogy szerzőnk szerint tanúi vagyunk egy evolúciós folyamatnak, amelyen a társadalmak keresztülmennek és amelyet az jellemez, hogy egyre növekszik a célracionális cselekvések aránya az ember és a társadalom életmegnyilvánulásainak összességén belül. A hivatal pedig maga az intézményesült racionalitás. Maga a meghatározás, amivel kezdtünk is azt mondja, hogy valamilyen célfeladat elvégzésére szakosodott formalizált belső viszonyokkal rendelkező

intézményt kell érteni bürokrácia alatt. Igaz ennek okai között szerepel a szociológia nagy klasszikusának hatása a tárgy általánosan elfogadott koncepciójának kialakulására.

A gyakorlatban az említett racionalizációs folyamat úgy zajlik, hogy egyre több korábban hagyomány vagy kultúravezérelte tevékenység intézését bízzák ebből a célból kitalált és létrehozott hivatalokra. A társadalom működésének minden alrendszerében találkozunk ezzel a folyamattal, amely az adott jegyzet kifejtésében is többször le lett írva. Világos, hogy egy modern piacgazdaságot nem lehet ugyanúgy szokásjogi alapon regulálni, mint a kis (majdnem) önellátó mezőgazdasági közösségek termelő tevékenységét. Ugyanez érvényes a szociális alrendszer nagy újraelosztási rendszereire. Újabban azonban az élet kultúravezérelt területeit is egyre inkább ez a folyamat jellemzi. Ezeket a területeket egyes szociológusok és társadalomfilozófusok életvilágnak is nevezik, értve ez alatt a magánéleti-családi valamint a művészeti szférát. Sok elméleti szakember afféle agresszióként fogja fel ezt a folyamatot, amelynek során a bürokráciák eleméztik az ember természetes közegét.

Mások úgy gondolják, hogy a bürokratizáció a racionalizáció adekvált megjelenése. A haladás elkerülhetetlen velejárója. Az ember természeti és társadalmi környezete uralásának alapvető eszköze. Az emberek ahogyan egyre jobban megértik az őket körülvevő dolgokat a felmerülő problémákat megtanulják racionálisan kezelni. A racionális kezelés pedig az adott társadalmi rutin hivatalok útján történő működtetésében nyilvánul meg.

Gond azonban, hogy a hivatalok működésének is van önmozgása. Ha létrehoztak egy hivatalt, az nem csak ellátja a társadalmi közegben fellelhető feladatot, hanem megpróbálja úgy átalakítani ezt a közeget, hogy az a bürokrácia szempontjából jól kezelhető legyen. Például tűzoltóságot állítanak fel, hogy megvédjék a polgárokat a tüzesetektől. Ehhez a tűzoltóságnak nemcsak tüzeket kell oltania, hanem tűzvédelmi előírásokat is be kell tartania. Ily módon lehetőséget kap arra, hogy a társadalmat valamilyen viselkedésre kényszerítse, amely a gyakorlatban mindenféle procedúrák betartását jelenti. Például az új épületek használatba vételének tűzrendészeti szempontból történő engedélyeztetését. Logikus, hogy egy bevásárlóközpontban vagy váróteremben, vagy egy iskolában komoly biztonsági előírásokat kell betartani. De mennyire komolyakat? Példának okáért el kell-e látni minden iskolát a legközelebbi tűzoltóságra bekötött füstjelző rendszerrel? Milyen gyakran kell ellenőrizni a poroltó készülékek működőképességét, vagy egyáltalán milyen paraméterekkel kell rendelkezni ezeknek a készülékeknek? Ebből is látszik, hogy hogyan kerül egy hivatal abba a helyzetbe, hogy alakítsa a környezetét. Sőt az is világos, hogy a hivatalnokok, ha rajtuk múlik, soha nem fognak megállni társadalmi környezetük saját szempontjaik szerinti kiigazításához. Minden egyes tüzeset újabb tűzvédelmi előírások bevezetését alapozza meg, amelynek betartatását egyre több tűzoltóra lesz szükség, és amelyek betartása egyre többre fog kerülni. Minden egyes adócsalás ürügy az adóbevallás rendszerének a szigorítására. Amely a vállalkozások könyvelési költségeit épp úgy növeli, mint az adóhivatalnokok számát és hatáskörét. A bürokráciák terjedésének jelensége tehát öngerjesztő folyamat. A társadalmi élet hivatali szabályozása a hivatalok burjánzásához, a hivatalnokok hatalmának növekedéséhez és működésüknek az eredeti céloktól való elszakadásához vezet. Nemcsak a korrupció bürokrata jelent veszélyt a társadalomra nézve, hanem az is, aki csak egyszerűen meg van

győződve arról, hogy a kliensei vannak őerte és nem ő a kliensekért. A rendőr, aki nem a közrendet védi, hanem pénzt keres a rendőrségi apparátusban végzett munkájával, amelynek eredményét nem a közbiztonsággal, hanem a bűnügyek felderítési arányával mérik. Azt pedig lehet manipulálni. Például azzal, hogy rábeszéljük a sértetteket, hogy ne tegyenek feljelentést, vagy azzal hogy egy elfogott tolvajra rávarrnak minden függőben lévő lopási ügyet. A bürokraták fantáziája kimeríthetetlen a tényleges munka statisztikailag jól mutató imitálása területén.

A közoktatás is hivatalosan van megszervezve. A tanító egy bürokrata, aki egy valamilyen alapszintű tudás biztosítására szánt intézményben dolgozik. Mitől függ az előmenetele? Attól, hogy milyen szintű a diákjai tudása, vagy az erről készült statisztikáktól? Elvileg az értékelési rendszernek reálisan kellene tükrözni az intézmény előtt álló feladat elvégzésének hatékonyságát. Például a közbiztonságot a rendőrök esetében, a felnövekvő nemzedék tudásszintjét az oktatási hálózatonál.

Az értékelési rendszerek kvantifikálható (számszerűsíthető) mutatókkal működnek. Ez elkerülhetetlen, hiszen fizetéssel és előmenetellel kell honorálni a hivatalnok munkáját. És mi van a minőségi tényezőkkel? Hogy lehet számszerűsíteni egy település lakóinak tényleges biztonságérzetét? Vagy akár egy tanuló valóságos intelligenciáját. A gyakorlatban persze tetten lehet érni a tényleges teljesítményt. Ha olyan jól dolgozik a helyi rendőrség, akkor miért félnek az emberek este utcára menni. Vagy hogy folyton megbukik az egyetemi vizsgáin az iskolában színjeles tanuló? Jobb esetben. Rosszabbikban a felsőoktatási rendszeren is keresztülvicckél az illető, mert ott sem akarják majd rontani megbuktatásával a statisztikát, csak az első munkahelyén bizonyul majd használhatatlannak. Például tanító lesz és épp úgy nem lesz képes megtanítani a gyerekeket semmire, ahogy annak idején őt sem.

Mit lehet tenni a bürokráciák díszfunkcionálása–korrumpáltsága, inkompetenciája, túlbujánzása ellen? Jobban kell őket megszervezni és keményebben ellenőrizni – ez nyilvánvaló. A gond csak az, hogy a hivatali hierarchiák élén szintén hivatalnokok állnak. Ezek az emberek mire feljutnak a csúcra teljesen átitatódnak saját hivataluk logikájával. Ami jó értelemben azzal jár, hogy szakértelemre tesznek szert, de ezzel együtt arra a meggyőződésre is, hogy az ő hivataluk a világ közepe, amelynek feladata, hogy ezt a tökéletlen világot a maga képére és hasonlatosságára formálja. Rosszabb esetben ez a kép úgy módosul, hogy a környezet az a forrás, amelynek feladata, hogy a végtelenségig növelje az adott hivatal költségvetését. Még rosszabb esetben egyszerűen csak az adott hivatalnok hivatalos és nem hivatalos jövedelmét.

A hivatalok felügyeletét tehát olyan emberekre kell bízni, akik nem hivatalnokok. A modern társadalomban ez a szerep a politikusoké. A politikus nem jobb vagy okosabb a hivatalnoknál, hanem egyszerűen csak más logika szerint működik. A politikus szavazatokat maximalizál, a társadalom tagjainak bizalmát próbálja megnyerni. Emiatt nehezebb elszakadni a társadalom igényeitől, mint egy a hivatalában magát elsáncoló bürokratának. A politikus az, aki érvényesíteni tudja a választásokon kapott felhatalmazása által a társadalom igényeit az államapparátussal szemben. Ha nincs közbiztonság, akkor a választót nem érdeklik a rendőrségi statisztikák, hanem arra a politikusra fog szavazni, akiről elhiszi, hogy az megjavítja a biztonságérzetét. Ha valaki ilyen jelszóval nyer

választást, az mindent megtesz, hogy ténylegesen hatékonyabbá tegye a rendőrség munkáját, ellenkező esetben elveszíti a következő választásokat.

A politikuson kívül a vállalkozó a másik figura, aki nem függetlenítheti magát a tényleges igényektől. A vállalkozó a piacra dolgozik és emiatt, ha rosszul kalkulál, tönkre megy. Például amiatt, mert rossz hatékonysággal működnek a vállalat hivatalai. Végül is a hivatalszerűség a társadalmi élet minden területét átjárja, nemcsak az államot. Egy könyvelőség például mindenütt egyformán működik, akár iskolai, akár kórházi, akár vállalati pénzügyeket kell rendben tartania. Az üzleti szférában azonban jelen van a tulajdonos, aki a hivatalt ellenőrzi, irányítja, ha kell átszervezi, mégpedig a tényleges hatékonysági elvárásoknak megfelelően. Az állami hivatalokat tulajdonképpen fel lehet fogni úgy is, mint monopóliummal rendelkező szolgáltató egységeket. Akinek monopóliuma van, annak nincs versenytársa, vagyis nem nehezedik rá nyomás a konkurencia részéről, amely a kliensek egyre jobb kiszolgálására ösztönözné. Az állami hivatalok ilyenek, mivel az állam a maga rendelkezéseivel csinál klienset a polgáraiból a hivatalai számára. Kötelezővé teszi az ingatlanok telekkönyvi nyilvántartását, amivel az ingatlantulajdonosokat a telekkönyvi hivatalok kliensévé teszi. Ezek értelemszerűen monopóliummal bírnak, tehát nem érdekli őket, elégedettek-e a klienseik. Akik vagy bírósághoz fordulnak egyéni sérelmeikért, vagy szavaznak valakire, aki megígéri hogy szétűt az elkanászosodott hivatalnokok között.

Meg lehet még azzal is próbálkozni, hogy üzleti alapokra helyezik a hatóságok szolgáltatásait. Megpróbálják a konkurencia nyomása alá helyezni a korábban monopóliumként működő állami szolgáltatásokat. Egy rock-koncerten például meg lehet csinálni, hogy a rendőrség helyett egy őrző-védő Kft. vigyáz a rendre. Privatizálni lehet az áram-és gázszolgáltatókat, a vasutakat, autópályát lehet koncesszióban építtetni. Tisztában kell lenni azonban azzal, hogy a bürokrácia burjánzásának piaci kontroll általi megfékezése nem alkalmazható mindenhol. Érvényesíteni lehet a piaci logikát az oktatásban (keressenek többet az elitiskolák tanítói), az egészségügyben (fizessék meg jobban a sztársebészeket), de hogy lehetne piaci alapon működtetni a bíróságokat, vagy az adóhivatalokat, vagy akár a tűzoltóságot? Egyébként lehet vitatkozni minden egyes területtel kapcsolatban a piaci logika érvényesítésének célszerűségéről. A távközlés magánosítása többnyire a percdíjak csökkenéséhez vezetett a vasutak magánosítása, viszont egyenlőre nem produkált sikersztorit. A lényeg azonban az, hogy a politika mellett az államapparátusi funkciók piacosítása a másik módszer a bürokráciák kordában tartására.

Az nyilvánvalónak tűnik, hogy a modern társadalmak bürokratizálódása megállíthatatlan folyamat. E folyamatnak sem a pozitív, sem a negatív oldalait nem szabad misztifikálni. Ugyanakkor társadalmi kontroll nélkül ez a folyamat nemcsak hordozója lehet a modernizációnak, hanem rákfenéje is.