

JÓZSA ZOLTÁN

Fejezetek az amerikai közigazgatás- tudomány történetéből: a tudományos vezetéstől az „új közigazgatásig”

Jelen tanulmány tisztelgés Blazovich professzor szerzeágazó és mintaértékű munkássága előtt. A dolgozat témaválasztása nem véletlen. Az egyetemes tudománytörténet szellemi öröksége, gazdag ismeretanyaga, sokszínűsége kimeríthetetlen tárházat jelent a mai kor kutatója számára, jóllehet a felszín alatt szunnyadó hagyatékok feltárása, megismerése, elemzése és új szempontok szerinti rendszerezése csak az igazán felkészült és elkötelezett kutatókat kecsegteti sikerrel. Az út fáradságos, az eredmény gyakran szerény, de talán mégsem hiábavaló. Mindez csak azt jelenti, hogy az elkötelezettség erősíthető, a módszerek, eszközök, eljárások fejleszthetők, s kitartó munkával haladni kell tovább. A jó példák nyomán.

1. Az amerikai közigazgatás a Wilsoni bürokrácia modell¹ és a magánigazgatásban alkalmazott tudományos vezetés² ötvözeteként jött létre. A két elem fúziója az 1920-as évektől kezdve az ötvenes éveken keresztül egészen a hatvanas évek őrízte dominanciáját. A módszer és a technika hangsúlyozása a közpolitika értékszempontúságának a kiemelése helyett a menedzsment időszak legjellemzőbb sajátossága volt. Az igazgatás, közigazgatás mechanikus felfogása elsősorban a „gépezet” tökéletes működésére koncentrált, mintsem annak irányára. A szervezeti gyakorlatban, és az oktatásban is minimálisra korlátozták a bürokratikus kreativitást. A munkafolyamat kísérleti adatainak elemzése, valamint az alapos megfigyelés – úgy gondolták – elvezet a meghatározó elvek felfedezéséhez, melyek stabilitása és igazságossága logikusan eredményezi azok alkalmazását. A „legjobb út”³ megtalálása és a korrekciója áthatotta a közszervezetek

¹ WOODROW WILSON (1856–1924) az Amerikai Egyesült Államok 28. elnöke, a korabeli reformmozgalom vezető alakja. Meghatározó szerepet játszott az amerikai közigazgatás-tudomány fejlődésében. *The Study of Administration* című, mérföldkőnek tekintett tanulmányában kiemelte a politika és az igazgatás elválasztásának szükségességét, valamint a közigazgatás, igazgatás szakmaiságának a fontosságát.

² FREDERIC WINSLOW TAYLOR (1856–1915) a tudományos munka és üzemszervezés jelentős képviselőjeként kidolgozta az ipari szektorban alkalmazott mozdulat és időtanulmányokat, a modern normarendszer előzményeként.

³ A „legjobb út” a taylori kísérletek központi elemét alkotta, s ténylegesen a munkavégzés legideálisabb formáját jelentette.

gyakorlatát. A természettudományokban létező természeti törvények felfedezése párhuzamosan zajlott a tudományos vezetés előfeltevései és módszerei⁴ alapján hasonlóan fontos igazgatási szervezetek „természeti törvényeinek” a kutatásával.

Mivel a „legjobb szervezetek” a legjobb eredményt produkálják a felhasznált erőforrások alapján – úgy vélték – a jobb élet elérhetősége kézzelfoghatóvá válik. Táblázatok, grafikonok, statisztikai adatok, a stopperórák széles körű alkalmazása jól illusztrálja ezt a szemléletet. Minden alkalmazottra, hivatalnokra, mint „egységre” tekintettek, mely mérhető, kiszámítható, racionális, minden egység azonos a többivel. Az egyéni szerep a szervezeti helytől és a speciális pozícióhoz kapcsolódó autoritástól függött. Az egész megközelítésből valamiféle Platóni szemlélet áradt. Az „igazság” Platóni értelemben azt jelentette, hogy a társadalom jóléte teljesen annak a függvénye, hogy az egyén mennyiben képes képességei által meghatározott helyét megtalálnia. Ha valaki beilleszkedett a széles szervezeti rendbe az „automatikus adminisztráció” megvalósult.

Annak érdekében, hogy megvalósuljon a Platóni szimbiózis a közszolgáltatásra pályázó jelölt képességei és a megüresedett pozíció kívánalmi között a személyes technikák impozáns arzenálját fejlesztették ki. Tökéletesítették a vizsgarendszereket és a statisztikai módszereket igazodván a tömeges vizsgákhoz, a képességfelmérésekhez. A „pozíciók klasszifikálása” a jelölt és az álláshely ideális kapcsolatának a megteremtését szolgálta. A szervezeti pozíciók és az azok közötti kapcsolatok meghatározása⁵ lehetővé tette bonyolult szervezeti struktúrák kimunkálását, ami jól tükrözte a valóságos szervezeti folyamatok komplexitását. Ezek az ábrák szintén hasznosnak bizonyultak a technológiai egységek és eljárások, valamint az adekvát részlegek párosítása során. A menedzsment főkusza a szervezeten belülről koncentrált, melyről feltételezték, hogy belső egyensúlyra törekszik, azon túl, hogy az Alkotmány, a Kongresszus, és a bíróságok ellenőrzése alatt áll. Azonban, hamarosan világhósszá vált, hogy ez utóbbiak a gyakorlatban csak ritkán kapnak szerepet.

Az igazgatás feladata a szervezet hatékony működésének a biztosítása és a specialisták tevékenységének a koordinálása volt. Nem véletlen, hogy az időszak a koordinatív feladatokat ellátó menedzserek virágzásának korszaka, akik tevékenységét egyre inkább professzióként fogadták el. Beköszöntött a közmenedzsment időszaka, melyben a menedzserek éppoly fontos szerepet játszottak a közszolgáltatásokban, mint a fiziológusok, mérnökök, könyvelők, szociális munkások, nővérek és a többi szakma képviselői.

A szervezetre úgy tekintettek, mint technikai problémára. Nem véletlen, hogy a munkavállalók szervezetei is a technikai specializáció választóvonalára mentén jöttek létre. Ugyanakkor a szakmai kapcsolatok messze túlmutattak a hagyományos választókerületi határokon, s erős, sokszínű igazgatási közösséget kovácsoltak a résztvevők között. A közszervezetek nagy száma alátámasztotta a specializáció korszakával kapcsolatos jóslatok igazságát, így csak kevesen kételkedtek abban, hogy a menedzser elsődleges feladata a „legjobb út”-hoz vezető módszer meghatározása.

Ugyanakkor a privátszektorban a hasonló szakmai szervezetek száma is látványosan gyarapodott. A Mechanikai Mérnökök Társasága, az Amerikai Menedzsment Társaság,

⁴ FREDERIC W. TAYLOR (1947): *Scientific Management*. Harper and Brothers Publishers, New York and London, 5–143. pp.

⁵ NICHOLAS HENRY (1975): *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall, New Jersey, 103–125. pp.

vagy a Menedzsmentfejlesztés Társasága egyaránt bizonyította, hogy valamennyien hasonló célokért küzdenek. A módszer, annak alkalmazása, finomítása jelentette a közép-pontot. A hatékonysági menedzser és az igazgatási elemző vitte a prímet a nagy, bonyolult szervezeti rendszerekben. Háttérfelmérések, erőforrás-felhasználási tanulmányok, minőségi és költségvetési ellenőrzések, pénzügyi auditok, munkaegyszerűsítési ábrák és diagramok alkották a menedzserek munkáját, az igazgatási tevékenységet. Kétség volt abban a tekintetben, hogy amíg a föld forog a nap körül az igazgatás (menedzsment) alapvetően ugyanaz marad.

Nem véletlen tehát, hogy a tudományos vezetés hívei, a menedzserek egyáltalán nem úgy tekintettek magukra, mint filozófusokra. Ellenkezőleg, inkább az objektív realitások barátai voltak. Mégis, a tudományos vezetés bürokratái megtestesítettek egy sajátos filozófiát: a menedzsment ideális modelljét propagálták, annak pozitív jelentést kölcsönözve. A tudományos vezetés emberközpontú volt, lényegi atributumaként az emberi racionalitást jelölte meg, mely mérhető. Röviden, a racionális mennyiségi elemzés volt az a feltétel, mely megváltást ígért a kor embere számára. Egy sajátos szervezeti konfiguráció jósága vagy éppen alkalmatlansága matematikai kapcsolat volt a bemenet (in put) és a kimenet (out put) viszonyában meghatározva. Ahol az utóbbi maximum és az előbbi minimum, ott a morális „jó” bekövetkezett. Ellenkező esetben a morális „rosszal” kellett számolni. Az erény vagy jóság a két elem kapcsolatával egyenlő, azaz a hatékonysággal, illetőleg annak hiányával.

A wéberi-wilsoni tudományos vezetés szilárd meggyőződése, hogy a bürokratikus szervezet racionális. Ha egyszer az ideális szervezet – „a legjobb út” – megvalósult, akkor annak tagjai kiszámíthatóan járnak el a szervezeti forma sajátos útmutatása alapján. A diszkréció csak az előírásokon belül lehetséges, ha egyáltalán. Bizonyos atributumok logikusan következnek: a bürokrácia hivatalnokainak magatartása kiszámítható, érzelem nélküli és morális dilemmáktól mentes. Cselekedeteik és reakcióik a szervezeti szükségletek által meghatározottak, a racionalitás az a döntő elem, amely összekapcsolja a szervezeti követelményeket a bürokratikus válaszokkal.

Ha azonban az ember természeténél fogva nem racionális vagy csak egy bizonyos mértékig az, a kiszámíthatóságot gyanúval kell kezelni. Ha a kiszámíthatóság bizonytalanra vált, akkor a szervezet összes eleme megkérdőjelezhető. Az ideális szervezet modelljéből hiányzik egy tényező: az emberi irracionalitás kalkulációja. Amilyen mértékben hiányzik ez a lényegi mozzanat, olyan mértékben nem beszélhetünk az „ideális szervezet” vagy a „legjobb út” tényleges megvalósításáról.

2. Sigmund Freud munkássága⁶ fordulópontot jelentett az emberi természet megismerésében. A freudi pszichológia alkalmazása az amerikai közigazgatásban csak 1930-

⁶ Freud többek között hangsúlyozta az emberi magatartás irracionális voltát. Kiemelte, hogy virtuálisan minden ember harcban áll önmagával, mivel az egyéni magatartás három konfliktusban levő erő összjátékának az eredménye. Ezek az „id”, az „ego” és a „superego”. Az id maximalizálni kívánja az öröm forrásait és minimalizálni a kellemetlen élményeket. A superego, mint a tudatalatti konfliktusok morális vezérlője szabályozza és ellenőrzi az id-et a társadalmi elvárásoknak megfelelően, a szocializációs folyamat során. A harmadik erő az ego a realitások alapján, érzékelvén a külvilág folyamatait, egyensúlyra törekszik az id és a superego között.

ban következett be, Harold Lasswell⁷ Pszichopatológia és Politika című könyvének megjelenésével. Lasswell munkája közvetlen támadás volt a weberi-wilsoni tudományos vezetés gondolatmenetét alátámasztó értékek ellen. Lasswell elsődleges célja a politikusok személyiségjegyeinek megismerése, s az egyes típusok kategorizálása volt.

A kutató vitatta azt a tételt, mely szerint az emberek gyakorlatok révén megtaníthatók arra, hogy okosan viselkedjenek a különböző szituációkban. Lasswell szerint a logika megfosztja az embert a valódi impulzusoktól, reakcióktól. Hasonlóan Freudhoz elvette a logikus gondolkodásba vetett ortodox hitet, mivel az nem tükrözi a realitást. Ellenkezőleg, a szabad fantázia és az álmok interpretációja azok a döntő eszközök, melyek megszabadítják az egyént a láncoktól, a logikai korlátoktól. Semmilyen tudomány nem alapozhat arra a tételre, mely tagadja az én jelentőségét, az irányított gondolkodást helyettesíteni kell önmagunk megértésével.

Jóllehet Lasswell könyvében csak egy fejezetet szentel a „politikai adminisztrációnak”, mégis gondolatai fordulópontot jelentenek a bürokratikus folyamatok megértésében. Míg korábban a legális autoritásnak való engedelmesség és a dehumanizáció jellemezte a hivatalnokot, addig Lasswell számos olyan kérdést fogalmazott meg, melyek implikációja forradalminak bizonyult. Milyen személyiségű ember a bürokrata? Melyek azok a döntő elemek, melyek alapján a hivatalnok figyelmen kívül hagyja az általános politikát és érdeklődik a részletek iránt? Melyik hivatalnok alakít ki befolyást az alárendeltek felett? Mi a kapcsolat a pozícióból fakadó legális autoritás és a személyiségből eredő autoritás között? Mi az alapja az előítéleteknek, preferenciáknak és a meggyőzésnek? Hogyan reagál a bürokrata krízis szituációban? Mi a hatalom valódi mintája a hierarchikus szervezetben? Rendelkezünk-e elegendő és megalapozott információval a fenntartható demokráciához és az autoriter kezdeményezések megelőzéséhez?

Lasswell korábban mellőzött kérdései alapján számos radikális javaslatot fogalmazott meg: a látszat félrevezető, a hivatalnok saját belső rejtett napirendje alapján gyakorolhatja a hatalmat. A szervezet formális struktúrája melyet a szervezeti diagramok mutatnak nem reális mivel az emberi diszpozíció megjósolhatatlan. A szervezeti struktúrát nem a logikus-racionális tervezés hozza létre, hanem a különböző személyiség típusok egymáshoz fűződő kapcsolata, valamint az általános társadalmi elrendeződés.

A bürokratikus személyiség csak egy típusa a politikai aktoroknak. Más típusokat is elemezni kell, mivel az igazgatás a politika része, nem választható el attól. Következésképpen a közigazgatás tanulmányozása az egyéni gondolkodásra kell, hogy koncentráljon. A nem racionális mozzanatok előfeltételei az igazgatási folyamat pontos megismerésének.

A közszervezetben nem minden egyén tekinthető egységnek, mivel az egyéni racionalitás változó mértékű, hiszen nem mindenki mutat azonos racionalitást. Mint ahogy nem minden személyiség gyakorol azonos befolyást sem, s a komplex döntési folyamatban játszott szerep is változó. Az informális szervezet jelentősebb lehet, mint a formális. A bürokratikus folyamatok nem írhatók le a legális autoritás és irányítási vo-

⁷ HAROLD LASSWELL (1902–1978) vezető amerikai politológus és kommunikációs szakértő. Tagja volt a Chicagói iskolájának, valamint professzorként dolgozott a Yale Egyetemen. Kutatta a társadalmi struktúrákat, a személyiség szerepét és a kultúra jelentőségét a politikában. Számos olyan vizsgálati technikát alkalmazott (interjú, tartalomelemzés, statisztikai mérések stb.) melyekkel messze megelőzte korát.

nalak mentén, mivel ezek a külső magatartás nem pedig az emberi elme belső dinamikája alapján vehetők figyelembe.

Lasswell munkája – azon túl, hogy gyökeres szakítást jelentett az elődök nézeteivel – elősegítette a hagyományos in put-out put típusú bürokratikus hatékonyság nézőpontjának meghaladását, a közigazgatás kutatásában új szempontok felvetését.

3. Vincent Ostrom⁸ az 1973-ban publikált műve, Az amerikai közigazgatás intellektuális válsága a közigazgatás filozófiai megalapozásában új fordulatot jelentett. Ostrom munkája a közszervezetek tervezésének, optimális formáinak kérdését középpontba állítva az „új közigazgatás” mozgalomának szélesebb érték és vizsgálati rendszerébe illeszkedik. A szerző érvei inkább a politikai gazdaságtan tételein nyugszanak, mintsem pszichológiai vagy filozófiai premisszákon.

Az „új közigazgatás” filozófiai mozgalomként indult morális alapvetésekkel a középpontban, harcot hirdetve minden modell vagy absztrakció ellen, mely a technikát előbbre valónak tekinti az értékeknél.

A megközelítés radikalizmusát jelzi, hogy szilárdan hisz abban, hogy az igazgatási döntések értékválasztások, annak minden következményével. A demokratikus társadalomban az igazgatási hatalom gyakorlásának egyedüli legitim formája a morálisan is elfogadható célok megvalósítása. Ezek a végső célok nem jelentenek mást, mint az emberi méltóság és a társadalmi igazságosság érvényre jutását. Mivel a társadalmi igazságosság meglehetősen relatív, környezetfüggő fogalom, számolni kell a viszonylagos értelmezésekkel.

Az emberi érzelmek, az intézmények és a társadalmi kapcsolatok döntően formálják az igazgatási szervezeteket. Az átmeneti és gyorsan változó társadalmakat akkor szolgáljuk a legjobban, ha rugalmas szervezeti formákat hozunk létre a véglegesség igénye nélkül. Az „új közigazgatás” megközelítésének a fókusza a szervezetről a környezetre helyezi a hangsúlyt, majd a belső viszonyokra, a szervezet tagjára koncentrál. Kardinális előfeltevése, hogy az embereknek részt kell venniük az őket érintő döntésekben. A tág értelemben vett közérdek elsőbbséget élvez minden egyéni érdekekkel szemben.

A hagyományos közigazgatásból kevés megőrzendő maradt, mivel egyetértés van abban, hogy annak mind az elmélete, mind pedig a gyakorlata a represszió irányába mutat, azt segíti.

A régi közigazgatás, a kritikák szerint, favorizálja a domináns hatalmi csoportokat, míg mellőzi a kormányzati struktúrán kívül elhelyezkedő rétegeket. A hatalom gyakorlásának következményeit figyelmen kívül hagyva a hagyományos közigazgatás feltételezi a hatalom birtokosainak erényességét. A közszervezetek etikai aggályok nélkül végrehajtják a jogszabályokat, hatalmukat monopolizálva. A lelkiismereti konfliktusok és a morális dilemmák a hatékony közpolitika látókörén kívül esnek. Ezek a politika problémái, nem pedig az igazgatás ügyei, mely formálja az igazgatási hatalmat és meghatározza a célokat. A végső cél a társadalom meghatározó intézményeivel való szövetség megteremtése.

⁸ VINCENT OSTROM (1919–2012) az amerikai politikatudomány jeles képviselője. Munkásságának középpontjában a racionális választások elmélete, a federalizmus, és a policentrikus kormányzás kérdései álltak.

A hagyományos közigazgatás elnyomó természete tükröződik a bürokraták dehumanizálódásában. Minél jobban képes a hivatalnok túllépni a lelkiismereti kérdéseken, annál jobban tudja alkalmazni az elnyomó hatalmat az ideológiai status quo fenntartása érdekében.

A végeredmény a közszervezetekkel szembeni bizalom hanyatlása. Az emberek gyanakvással tekintenek saját kormányukra, amely elidegenedett tőlük, melynek pedig a demokratikus felfogás szerint, szolgálnia, nem pedig elnyomnia kellene őket. A hagyományos közigazgatás a szervezeti, intézményi kérdésekre koncentrál. Azt feltételezi, hogy emberek jóléte a szervezetek kiválóságának a függvénye. Az „új közigazgatás” ezzel szemben önmagát az embert helyezi a középpontba, és úgy véli, hogy azok jóléte megelőzi, és végső soron meghatározza azokat az intézményeket, melyek célja a társadalom és az emberek szolgálata. Az „új közigazgatás” következképpen éles határvoalat húz a demokratikus filozófia és a hagyományos közigazgatás gondolkodásmódja és gyakorlata közé.

Az emberközpontúság áthatja az új közigazgatási gondolkodás elméletét is. Azok az értékek, melyeket az ember fontosnak és szükségesnek tart a jólét és az önmegvalósítás szempontjából a mellőzöttség helyett a középpontba kerülnek. Ezek lényegében azok az értékek, melyek az emberi méltósághoz kapcsolódnak. A közszervezet kereteiben végzett igazgatási tevékenység és az emberi méltóság kapcsolata hosszú történelmi múltra tekinthet vissza.

Az emberi méltóság, mint legmagasabb rendű működési érték és a közigazgatási döntések végső célja helyettesíti azokat a normákat, szabályokat és alapelveket, melyeket korábban oly elmélyülten tanulmányoztak. A közigazgatással kapcsolatos akadémiai programok morális és filozófia jellegű újragondolására van szükség. Az igazgatási hatalom morális aspektusa elválasztandó a működés gyakorlati szükségleteitől. Az utóbbi a gyakorlat jellegű képzések tárgya, míg az előbbi az akadémiai vizsgálódások területe. A közigazgatás elméleti és gyakorlati egysége csak akkor jön létre, ha a gyakorlat alárendelődik a közhatalom morális céljainak.

Az emberi méltóság és a társadalmi igazságosság között kölcsönös kapcsolat van. Az emberi méltóság és képesség kiteljesedése az egész közösség jólétéhez járul hozzá. Ezzel szemben, ha a közpolitika gyakorlat egyes csoportok dominanciáját jelenti mások felett, az szükségszerűen a méltóság és közösségi szellem elsorvadásával jár.

Az emberi méltóság és a társadalmi igazságosság konkrét tartalmát nehéz meghatározni. Mint ahogy a common law fejlődött, átalakult az angol politikai kultúra részeként, az emberi méltóság tartalma is fokozatosan formálódott a közmegegyezésnek köszönhetően. Konkrét esetben mindig a helyzet sajátosságai és a környezeti viszonyok határozzák meg a tartalmat. A különböző társadalmi körülmények az egyes társadalmakban leghatékonyabban egyfajta bürokratikus etikával szolgálhatók. A hagyományos feltevés az igazgatási folyamatok általánosságáról elvetendő, mivel az igazgatás elsősorban a különböző értékek reflexiója, és nem kevésbé azoknak az eszközöknek az összessége, melyek révén az értékek megvalósulnak.

A technika új utakat nyit meg az „új közigazgatás” számára az emberi érzelmek és meghatározott értékek elsődlegessége szempontjából. Ha valójában léteznek egyáltalán technikák, akkor azok az innováció és a kísérletezés eszközei. Feltételezik, a nem ismerjük, de szeretnénk megismerni szemléletet, ami alapvetően különbözik, az ismerjük, al-

kalmazzuk hagyományos megközelítéstől. Nem szabad elfelejteni, hogy az innováció és a kísérletezés legalább annyira elmélet, szellemi állapot, mint technika.

Az innováció és a kísérletezés elkíséri az intézmények alkalmazását és a szervezeti tervezést is. Az emberi intuícióban és érzelmekben bízni kell, mivel az emberi természet szerves részét alkotják. A hierarchiától és az abból fakadó alá- és fölé rendeltségi kapcsolatoktól való eltávolodás utat enged az új típusú szabad viszonyoknak. Ha az autoritást, mint a szervezeti tervezés alapvető elvét elvetjük, akkor más tényezők, mint a részvétel elve közvetlen kapcsolatot hozhat létre a hivatal és az ügyfél között, s ez egyben új szervezeti mintát is generál. Ebben az esetben a szervezetek változó jellegén van a hangsúly, mivel maga a társadalom is turbulens,⁹ és alapvető átalakuláson megy keresztül.

Daniel Bell¹⁰ jóslata szerint a jövő technológiai komplexitása és a környezet instabilitása ilyen újfajta szervezeti válaszokat követel meg. Különösen ez a helyzet abban az esetben, amikor a központi konfliktus a növekvő bürokratizálódás, valamint az önkifejezés és az egyenlőség ellenmondása.

Az „új közigazgatás” nemcsak elutasítja az adminisztráció folytonosságának tételét, mint a döntések morálisan védhetetlen vezérfonalát, de olyan új szervezeti formák mellett is érvel melyek önkorrekciós képességgel is bírnak. Ily módon az igazgatási szervezetek rugalmassága biztosítható. A kockázatvállalás, büntetés helyett, bátorítandó az „eldobható” szervezetekben. Következésképpen, ha egy szervezeti forma nem képes a társadalmi problémát megoldani az egyáltalán nem jelent kudarcot, hanem sokkal inkább egy alkalmat egy alternatív opció kipróbálására.

Az érzelmek és az intuíció dominanciája a logika és a racionalitás felett a hagyománytól eltérő, nem szimmetrikus szervezeti mintákat eredményez. Ezek hatékonysága nagyszámú interaktív környezeti tényezők függvénye.

Ostrom osztva azt a véleményt, hogy a hagyományos (bürokratikus) közigazgatás elutasítandó, szilárdan hisz abban, hogy a jelenkori közigazgatás hibája, hogy képtelen egy új paradigmát, modellt kifejleszteni. Megerősíti azt a nézetet, hogy a jelenlegi válság a kibontakozó és erősödő identitási zavarok és a bürokratikus racionalitással szembeni kétségek révén jött létre, annak köszönhetően, hogy a bürokrácia anomáliái és diszfunkciói ellentmondásban vannak a hagyományos teória ígéreteivel. A válság valódi természete gyakorlati jellegű. Ostrom úgy véli, hogy egy radikálisan különböző megközelítés szükséges az igazgatási szakértők által preferált hagyományos megoldások helyett. A jelenkori kétségek, így például, hogy a közigazgatás képes-e a jövő kihívásainak megfelelni és a demokratikus társadalmat szolgálni, csak akkor oszthatók el, ha új tapasztalatokra teszünk szert és vitatjuk a hagyományos paradigmát. Találónan jegyzi meg, hogy: „igen csak lehetséges, hogy a tegnapi csodái mára leleplezett keserű illúziókká válnak.”¹¹

⁹ Az „új közigazgatás” másik jelentős képviselője DWIGHT WALDÓ *Public Administration in a Time of Turbulence* (Chandler Publishing Scranton, London, Torontó, 1971.) című munkájában részletezi a gyorsan változó környezeti viszonyok kapcsán a közigazgatás feladatait.

¹⁰ DANIEL BELL amerikai szociológus (1919–2011), fő műve a *The Coming of Postindustrial Society*, melyben a posztindusztriális társadalom jövőképét vázolta fel.

¹¹ V. OSTROM: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Birmingham, Alabama: University of Alabama Press, 1973. 17. p.

A közszervezetek tervezésekor a politikai gazdaságtan szemléletét kell alkalmazni – vallja Ostrom. Wéberrel és Wilsonnal szemben a korabeli közgazdászok elvetik azt a tételt, mely szerint azonos igazgatási eljárást kell alkalmazni, mind a köz, mind pedig a magánszervezetek létrehozása során. A kormányzati funkciók megvalósításakor a piaci verseny hiánya az emberek szabad választását korlátozza. Ez a helyzet radikálisan különböző döntési lehetőségeket igényel. A közigazgatás célja nem a nagyobb hatékonyság, vagy az üzleti módszerek alkalmazása a közszervezetek működése során. Az értékek komplex mintája alapján összetettebb szervezeti rendszerekre van szükség a demokratikus társadalmi rendszerekben. Ez a megoldás túllép a hagyományos, egyszerűsített megoldásokon és összhangban van a különböző közösségek eltérő szükségleteivel, a változó preferenciákkal, a különböző választási lehetőségeken belül.

Ostrom meggyőződése, hogy az igazgatási hatékonyságról értelmetlen beszélni, ha nem vesszük figyelembe a közösségek kontextusának sokszínűségét, a közszolgáltatások ügyfeleit, akiknek lehetőséget kell adni értékeik és preferenciáik kifejezésére. Ezek a lehetőségek csak akkor állnak fenn, ha eltávolodunk az idejétmúlt kritériumoktól. A szervezetek hierarchikus formája nem jelenti többé az ideáltípust. Az a feltételezés, hogy a nagy szervezetek széles hatáskörrel felsőbbrendűek a kisebb egységekkel szemben melyek csak korlátozott szereppel és kisebb ügyfélkörrel bírnak, többé már nem fenntartható.

Ostrom tagadta azt a tételt is, hogy az állam szuverenitását egy pontban kell koncentrálni, támadva ezzel Hobbes gondolatait az abszolút uralkodóról. E mellett vitatta Woodrow Wilson nézetét is, hogy az amerikai kormányzás nem lehet szétforgácsolt, annak egy centruma van a Kongresszus. Wilson azon megállapítása, hogy a csak egy ideális formája van az állami szervezeteknek azt eredményezte Ostrom felfogásában, hogy Wilson közigazgatással kapcsolatos teóriáját¹² „ellenforradalmi doktrínának”¹³ titulálta.

Ostrom vitatja Wilsonnak az amerikai közigazgatás demokratizálódásában játszott meghatározó szerepét. Munkájában külön kiemeli, hogy Wilson felfogása alapvetően ellentétes az amerikai demokrácia alapértékeivel, melyeket az alapító atyák megfogalmaztak az alkotmányban. Ostrom szerint az alkotmányozók a föderalizmus etikai jellegére is hangsúlyt helyeztek, mivel mélyen hittek abban, hogy az egyének szabadsága a hatalom megosztásától függ, attól, hogy a számtalan kis helyi kormány a különböző közösségeket eltérő módon fog szolgálni. Az önkormányzás elválaszthatatlan belső értéke adja bármely demokratikus adminisztráció alapját. A két modell által képviselt értékek Ostrom számára kibékíthetetlen ellentétben vannak egymással. Hobbes, Weber, Wilson monocentrikus teóriája nem szolgálhat a demokratikus értékek kereteként, ahogy azt az alapítók megálmodták.

Az emberek szükségletei a demokratikus társadalomban számos, jellegében és hatáskörében eltérő szervezeti formákkal elégíthetők ki, melyek szükségszerűen konkurál-

¹² Valójában Wilson nem volt ennyire kategorikus. Akkor, amikor az amerikai közigazgatás jövőképét felvázolta világosan látta, hogy a minta csak Európából származhat. De azon nyomban hozzátette: „Ha mi alkalmaznánk azt (mármint az európai bürokratikus modellt) amerikaivá kell tennünk [...] gondolkodásában, elveiben, céljaiban [...] az alkotmányunkból kell kiindulnunk, a bürokratikus lázat a vénákból ki kell préselni; tiszta amerikai levegőt kell belelegezni...” W. WILSON: *The Study of Administration Political Science Quarterly*, 1941. reprint, 485. p., 504. p.

¹³ V. OSTROM hiv. mű 133. p.

nak, illetőleg kiegészítik egymást. Felhagyás a policentrikus kormányzással¹⁴ a feltételezett ideális monocentrikus forma javára nem lehet a jövő útja. Azok, akik kritika nélkül feltételezték a szervezet egyetlen lehetséges formájának kizárólagosságát, nélkülöztek a racionalitást. A sokszínűség, a heterogenitás nem a kormányzás patológiája, ellenkezőleg, az egészséges és működőképes demokratikus igazgatási rendszerek alapvető követelménye.

Ezzel szemben a túlméretezett bürokráciák negatívumai nyilvánvalóak: bonyolult eljárások, a működőképes méret hiánya, csökkenő teljesítmény, kockázatkerülés, az alkalmazkodási képesség hiánya, a célok eltérése, gyakori tévedés.

Ostrom számára az ideális helyzet: nagy és kis szervezetek egymás mellettsége, mindegyik azt a leghatékonyabb funkciót gyakorolva, ami összhangban van illetékességével. A hatáskörök potenciális konfliktusai és a földrajzi határok merev korlátai¹⁵ feloldhatók ésszerű szervezetközi technikákkal, megosztott hatáskörök alkalmazásával, szerződéses megállapodásokkal.

Ostrom hozzájárulása jelentős az „új közigazgatás” elméleti megalapozásához. A sokszínű, differenciált kormányzás morális alapjait fekteti le, amely a különböző közösségek és ügyfelek eltérő preferenciáit és szükségleteit differenciált módon szolgálja. Elmélete éles ellentétben van azokkal a kommentárokkal, melyek a föderalizmus lényegét elsősorban az eljárásokban és technikákban látták, s a filozófiai alapokkal nem foglalkoztak. Az „új közigazgatás” elkötelezett a decentralizáció mellett, Ostrom könyve etikai megerősítést ad a folyamatnak. Policentrizmus és humanizmus – Ostrom szerint – elválaszthatatlanok.

4. Talán a legszélesebb körben elterjedt tévedés az állami ügyekkel kapcsolatban az, amikor a résztvevők az államigazgatást hivatali hatalomként definiálják, nem pedig a közcélok megvalósítása eszközeként – írta James D. Thompson *Szervezetek működésben* című munkájában 1967-ben.

Az „új közigazgatás” képviselői világosan látták, hogy a 20. század elején az amerikai közigazgatásban a szervezetek száma és jelentősége látványosan növekedni fog. Ahogy Frederickson is fogalmazott: „életünk masszív emberi-technikai gépezetekkel van körülvéve, a szervezetekkel.”¹⁶ Az igazi kérdés az, hogy hogyan állíthatók ezek a gépezetek a szolgálatunkba, hogyan járulhatnak hozzá a szervezetek a közösségi célok megvalósításához.

Mindenekelőtt szükséges annak felismerése, hogy a szervezetek funkcióinak a meghatározása értékválasztások¹⁷ során történik. A közigazgatás hagyományos értékei jól

¹⁴ A policentrikus kormányzás normatív tartalma több kritériumon nyugszik. Egyfelől lehetővé teszi a gazdasági hatékonyság követelményének érvényesítését piaci formák alkalmazása révén, másfelől kifejezésre jut a közérdek differenciáltsága, a helyi önrendelkezés érvényesülése mellett. A kormányzás különböző típusú egységei nagyobb beleszólási lehetőséget teremtenek a polgárok számára a szolgáltatások típusa és költsége terén.

¹⁵ A kormányzati struktúrák legalább olyan összetettek, mint azok a társadalmi és gazdasági rendszerek, melyeket irányítani próbál. Mivel a biológiai-fizikai határok ritkán vannak összhangban a közigazgatási határokkal, ezért meg kell adni a lehetőséget a közigazgatási határokon túlmutató szervezetek létrehozására.

¹⁶ H. G. FREDERICKSON: *New Public Administration*, University of Alabama, Alabama Press, 1980. 112. p.

¹⁷ ROBERT H. SIMMONS and EUGENE P. DVORIN (1977): *Public Administration Values, Policy, and Change*. Alfred Publishing Co., Inc, 213–257. pp.

szolgálták a kor szükségleteit. A hatékonyság értéke – azaz, a lehető legnagyobb eredmény produkálása a lehető legkisebb erőforrások felhasználásával – mindig is része lesz a közszervezetekkel kapcsolatos döntéseknek. Ugyanígy, a gazdaságosság követelménye – a lehető legkevesebb erőforrás felhasználása egy meghatározott cél megvalósításához – továbbra is érvényes. A racionális és hatékony közösségi döntések fontossága és jelentősége sem vitatható.

Ha bővítjük azt a normatív kontextust melyben a közszervezetek működnek a fentieket a következőkkel kell kiegészíteni: érvényesíteni kell a választott képviselők felelősségét a közpolitikai döntésekért. Biztosítani kell a bíróságok alkotmányos kötelezettségét a jogszabályok értelmezése során, valamint a közpolitikai döntésekben az érdekelt társadalmi csoportok legitim beleszólását. Alapkövetelmény az állampolgári jogok és az állampolgári méltóság tiszteletben tartása, továbbá egy olyan gazdasági, társadalmi rendszer működtetése mely teljes foglalkoztatást biztosít tisztességes bérek mellett, támogatja a lakhatással, fogyasztással, oktatással, egészségüggyel, kultúrával stb. kapcsolatos igények kielégítését, s elkötelezett az általános jólét és prosperitás mellett.

A hatékonyság érdekében a közszervezeteknek a jövőben nagyobb felelősségvállalást kell mutatniuk. Ennek feltétele a változásokhoz való alkalmazkodás. A gazdasági, társadalmi, politikai változások üteme növekedni fog, elkerülhetetlenné téve a szervezetek alkalmazkodását. Mindez fokozott kihívást jelent a szervezetek vezetői számára, illetőleg a szervezetek növekedéséhez vagy ellenkező esetben átalakulásához, megszűnéséhez vezet. A szervezeti változás a jövőben nagy valószínűséggel inkább nehéz politikai, gazdasági, társadalmi döntések eredményeként áll elő, mintsem új technológiai megoldások következményeként.

5. Az amerikai közigazgatás-tudomány fejlődése során – jelentős fáziskéséssel és eltérő sajátosságokat mutatva – másfajta utat járt be, mint a hagyományos jogi-normatív szemlélettel bíró kontinentális közigazgatás-tudomány. Kezdetben, mint a politikatudomány része¹⁸, majd attól fokozatosan önállósodva találta meg helyét és szerepét a tudományok rendszerében, s töltött be egyre jelentősebb és meghatározó szerepet a társadalom irányításában.

A kiindulópont – a hatalmi ágak megosztása, a fékek és ellensúlyok szerepének érvényesülése, a bírói hatalom és jogértelmezés dominanciája – lényegében nem sokat változott. A közigazgatás jogi-normatív karaktere sohasem vált meghatározóvá, kizárólagossá, még a bürokratikus szervezetek látványos növekedése és egyre szélesebb körben történő alkalmazása ellenére sem. Az már csak tudománytörténeti sajátosság hogy a széles értelemben vett közigazgatás-tudományi gondolkodásra jelentős hatással voltak más tudományágak (szociológia, politológia, pszichológia, igazgatástudomány stb.) tanai és képviselői, s ily módon nemcsak az egyoldalúság és leegyszerűsítés, de a valós társadalmi viszonyoktól való elszakadás, eltávolodás vádját is sikerült elkerülni. Többek között ezzel is magyarázható, hogy kérdései, problémafelvetései – adott esetben időhátróktól függetlenül – ma is aktualitással bírnak.

¹⁸ DWIGHT WALDO (1971): *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company, London, Toronto. 22–47. pp.