

PETE PÉTER

## Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez

---

Míg a kilencvenes évtized egyik központi gazdaságpolitikai problémája az államháztartás rendszerének megreformálása volt, az elmúlt években mind az e téren hozott kormányzati lépések, mind a szakmai koncepcionális és metodikai viták tekintetében határozott lanyhulás tapasztalható költségvetési rendszerünk modernizálásában. A reformfolyamat megrekedése jelentős részben annak az alapvető elméleti, koncepcionális tisztázatlanságnak tulajdonítható, ami az állam szerepével, az állami szektor által ellátandó feladatok körével, a feladatellátás módjával és indokával kapcsolatban ma is fennáll. Homályos, definiálatlan célok esetén pedig nem meglepő, hogy nincsenek határozott irányokba mutató strukturális reformok. E cikk egy olyan általános elemzési keretet vázol fel, amelynek segítségével az államháztartás átalakításával kapcsolatban felmerülő kérdések rendszerezhetők, amely alapvető segítséget nyújthat az e kérdésekről való rendszerezett gondolkodáshoz. Négy nagy kérdéskört tárgyal: 1. a piac és az állam szerepmegosztása, 2. a demokratikus döntéshozatali folyamat közgazdasági következményei, 3. az állami feladatok ellátásának módozatai közti választás elvei, végül 4. az ösztönzés és ellenőrzés szerepe és jelentősége.

---

A különböző országok államháztartási rendszere „történelmi termék”, mint ilyen természetesen magán viseli az adott ország társadalmi-gazdasági-politikai fejlődésének specifikumait. E tény leszögezése ugyanakkor természetesen nem gátolhat meg bennünket abban, hogy a költségvetési-államháztartási reform kérdéseit szigorúan logikai, racionális elemzésnek vessük alá.

A hazai reform általános állapotát illetően azokkal értek egyet, akik a reformfolyamat megrekedését jelentős részben annak az alapvető elméleti, koncepcionális tisztázatlanságnak tulajdonítják, ami az állam szerepével, az állami szektor feladatainak körével, a feladatellátás módjával és indokával kapcsolatban ma is fennáll. Homályos, definiálatlan célok esetén pedig nem meglepő, hogy nincsenek határozott irányba mutató strukturális reformok.<sup>1</sup>

Annak is könnyű okát találni, hogy miért éppen mostanában érzékelünk „megrekedést” a reform folyamatában: egész egyszerűen megszűnt a „rendkívüli állapot” – egy ideje, ha valamit tenni akarunk költségvetési-államháztartási rendszerünkkel, azt szabad elhatározásból valamilyen koncepció alapján kellene tennünk, nem pedig muszájból, a körülmények elkerülhetetlenül súlyos nyomására. A szocializmus megdöntésének idején természetesen éppúgy nem rendelkezünk az állam későbbi szerepére vonatkozó – többé-kevésbé kidolgozott és legalábbis nagy vonalakban közmegegyezésnek örvendő – stratég-

<sup>1</sup> E nézeteket határozottan képviseli például Csillag István tanulmánya. Lásd Költségvetési összhangzat-tan. Diktatúrából a demokráciába? című írást e számunk 824–843. oldalán.

giával, mint ahogy ma sem. Ám akkor ez a hiány a legfontosabb és kézenfekvő lépések megtételét nem gátolta meg.

A fő irány, az állam gazdasági szerepének mérséklése a helyzetből fakadóan adott volt, s ez önmagában is tengernyi feladatot adott a kor döntéshozóinak. A viharos átalakulás jelentős tömegek élethelyzetének alapvető megváltozásával járt, s ez hirtelen és elkerülhetetlen terhet, illetve feladattömeget rótt az állam tradicionális szociális szolgáltató intézményeire, míg ugyanez a gazdasági átalakulás másfelől átmenetileg csökkentette azokat a forrásokat, amelyekből e rohammunkát finanszíroznia kellett. A következményként megjelenő és gyakran a csőd rémével is fenyegető egyensúlyi feszültségek pedig a döntéshozatalt – megint csak tökéletesen érthető módon – gyakran olyan kényszerpályákra terelték, amely utakat más körülmények között nyilván az akkori döntéshozók sem választottak volna. Nem állítom, hogy egy szilárd és elvi alapokon nyugvó államkép és költségvetési stratégia nem segített volna e feladatok ellátásában is, vagy hogy valami ilyesmi birtokában nem lehetett volna mindezt a rendkívüli helyzetet simábban, esetleg olcsóbban átvészelni (bár őszintén bevallom ebben nem vagyok biztos). Ám az kétségtelen, hogy az adott helyzetben az elvi tisztázásra, ilyen vitákra és általános elvi stratégiák kidolgozására sem idő, sem energia nem nagyon lehetett, mi több, nem ezek megalkotása tűnhetett a legsürgetőbb feladatnak.

Tíz év elteltével az állami szektor mérete (mondjuk az államháztartás összkiadásainak GDP-hez mért súlyában mérve) ma nem különbözik jelentősen a fejlett demokráciákban mért értéktől, s a költségvetés hiánya is kezelhető szintre csökkent, tűzoltásra tehát nincs szükség. Éppen ezért most nyugodtabban lehet (lehetne) végiggondolni, az esetleges eltérő koncepciók kimunkálásával és ütköztetésével, hogy mit is kellene pontosan transzparens, hatékony és takarékos államháztartási rendszernek tekinteni, hogyan lehetne valahogy szilárd és többé-kevésbé egységes elméleti alapra helyezni mai, történelmi terméként létrejött és egyebek mellett ezért is önellentmondások garmadával küszködő államháztartási rendszerünket.

Illúzióim persze azért nincsenek, az elmúlt évek magyarországi tapasztalatai azt is valószínűsítik, hogy az államháztartás transzparenciája, a közpénzekkel való pazarlás megszüntetése a politika szintjén csak az effektív tolvajlás és korrupció felszámolásának szinonimájaként válik politikai hívó szóvá, nem pedig a közpénzekkel való gazdálkodás racionális, hatékonysági kritériumokat figyelembe vevő rendszerének óhajtasaként. Márpedig az államháztartás transzparenciája nem egyszerűen annyit jelent, hogy nem lehet lopni (azt is persze), és – noha bizonyítani természetesen nem tudom – valószínűsítem, hogy a célok tisztázatlanságából, az inadekvát megoldási módszerekből és alapvető gazdálkodási hiányosságokból fakadó alacsony hatékonyság minden jó szándék és becsületesség mellett sokkal több kárt okoz az adófizetőnek, mint a közpénzek közvetlen magánzsebbe vándorlása. Mindezzel nem a korrupció elleni fellépés fontosságát akarom kisebbíteni, pusztán azt állítom, hogy a korrupció csökkentése nem azonos a reformmal.

Az a tény, hogy a hatékony államháztartás megvalósításának jelszavával valószínűleg nem lehet választásokat nyerni, persze egyáltalán nem kell, hogy kedvünket szegje egy ilyen rezsím alapjainak kidolgozásában. Az viszont következik belőle, hogy vitáinkat először szakmai fórumokon célszerű megvívunk, törekedvén arra, hogy legalább a legfontosabb kérdésekben minimális szakmai kompromisszum születhessen, vagy ha még ez sem lehetséges, akkor legalább azt pontosíthassuk, hogy melyek azok a kérdések, amelyekben nem tudunk közös álláspontot kialakítani, és hogy miért nem. Mivel az állam szerepéről alkotott vélekedésünk nem kis részben világnézetünk függvénye, teljes nézetazonosságra a viták után sem számíthatunk, ám a nézetkülönbségek forrásának tisztázása lehetővé teszi a világnézeti és „szakmai” kérdések elkülönítését, és ezáltal is megkönnyítheti a konkrét megoldásokban való kompromisszumok kidolgozását.

A következőkben olyan általános elemzési keretet vázolok fel, amelynek segítségével az államháztartás átalakításával kapcsolatban felmerülő kérdések rendszerezhetők, amely alapvető segítséget nyújthat az e kérdésekről való rendszerezett gondolkodáshoz, s így valamely elméletileg megalapozott, egységes szemlélet kialakításának is nélkülözhetetlen része. Noha a közgazdaságtan ilyen elemzési keretet már meglehetősen régóta kínál,<sup>2</sup> az állami szektorról, annak finanszírozásáról szóló hazai viták erre nem nagyon támaszkodnak. Márpedig amíg a különböző szintű költségvetések döntéshozói olyan formában kapják meg a mérlegelésük tárgyát képező igényeket, mint például az, hogy „... az állam olcsó bérű lakások építésével haladéktalanul segítsen a fiatalok lakáshoz jutási gondja-in...”, vagy „... alapvető nemzetgazdasági érdek a kisvállalkozások állami segítségnyújtással történő olcsó hitelhez való juttatása...”, addig a közpénzek hatékony felhasználása és az adófizető érdekeinek védelme nehezen képzelhető el. Az ilyen jellegű megfogalmazások ugyanis látszólagos határozottságuk ellenére valójában legtöbbször meglehetősen homályban hagyják azt, hogy mi is és főleg miért elérendő cél az, amit megjelölnek, hogy a vázolt eszközzel a ködösen definiált cél valóban elérhető-e, és hogy nem volnának-e alternatív, az adott célt jobban, esetleg kevesebb erőforrás feláldozásával megközelítő megoldások.

A társadalmi munkamegosztás keretében az államra rótt feladatok meghatározása, a feladatellátás módja és finanszírozása sokkal bonyolultabb kérdések annál, semmint hogy az „...az itt a baj kérem, hogy...” közvetlenségével láthassunk hozzájuk. Alapvető és részletkérdésekben is igen sokfélék a nézetek és megközelítések. Már maguknak a nézetkülönbségeknek, az eltérések okainak tisztázásához, a lehetőleg konzisztens nézetek kialakításához pedig még inkább szükség van egy olyan rendszerező keretre, amelyben a felmerülő kérdések elhelyezhetők, a különböző töről fakadó kérdések egymástól szétválaszthatók és szisztematikusan elemezhetők. A következőkben négy olyan nagy kérdéskör köré rendezem gondolataimat, amelyek valamelyikébe szerintem az állam (mikroökonomiai) gazdasági szerepével kapcsolatos kérdések túlnyomó többsége besorolható, s ezáltal az elvi tisztázás első lépése, a problémák zűrzavarában való rendteremtés megkísérelhető. Az *első* kérdés az állami feladatvállalás kiterjedését, az állami felelősségi körbe tartozó problémák meghatározásának elveit, vagyis a piac és az állam szerepmegosztását érinti. A *második* kérdés a közösségi döntések, vagyis a demokratikus döntéshozatali folyamat közgazdasági következményeivel foglalkozik. A *harmadik* az állami feladatellátás körébe sorolt társadalmi tennivalók megoldásának, ellátásának módját, a lehetséges alternatívák (szabályozás, jövedelemtranszfer, saját intézményen keresztül nyújtott szolgáltatás) elveit veszi számba. Végül a *negyedik* pontban röviden érintem azt a kérdést: hogyan lehet biztosítani, hogy az állami intézmények ténylegesen azt csinálják, amire létrehozták őket. Itt tehát az ösztönzés és ellenőrzés jelentőségét taglalom.

### **Közügyek és magánügyek, az állami szféra kiterjedése, az állami döntési körbe kerülő szükségletek köre**

A közéleti és magánéleti szféra elhatárolásához, vagyis annak az igen bonyolult kérdésnek a megválaszolásához, hogy életünk mely területeivel kapcsolatos döntéseket és a döntésekért viselt közvetlen felelősséget tartjuk meg közvetlenül magunknak, s mely szférákban engedjük át az államnak, nyilván nagyon sok tudománynak van hozzátenni valója. A közgazdaságtan számára mindez azon szükségletek, illetve a kielégítésükhöz szükséges javak és szolgáltatások körének meghatározását jelenti, amelyek lét-

<sup>2</sup> Lásd például Stiglitz frissen magyarra fordított és adaptált egyetemi tankönyvét (Stiglitz [2001]).

rehozásában, elosztásában, illetve ezek szabályozásában a közhatalomnak tevékeny szerepet szánunk.

A jóléti közgazdaságtan hagyományos érvelése a piaci kudarcok<sup>3</sup> korrigálását és a jövedelemmegoszlás méltányosabbá tételét tekinti olyan feladatnak, ahol a közhatalom közbenjárására kell hagyatkoznunk. Érdemes rámutatnunk arra, hogy még azok a közgazdasági megfontolások is, amelyek egyébként a piaci kudarcokat igen tágan értelmezik, s ezért az állami felelősséget meglehetősen tágan határozzák meg, az állami szerep indoklását arra alapozzák, hogy a piac bizonyos dolgokat nem tud megoldani. Vagyis még az etatista hajlamú közgazdász számára is a piac, a társadalom tagjainak önkéntes, decentralizált együttműködése eredményeként létrejövő szükséglet kielégítési mechanizmus szolgál alapesként, s az állami szféra akkor jut szerephez, ha az előbbi kudarcot vall.

Ennek a „beépített előítéletnek” világnézeti alapjai éppúgy lehetnek, mint praktikus, kényelmi megfontolásai. A jórészt a liberális demokrácia filozófiai eszme körében gyökereső angolszász közgazdaságtan az államra úgy tekint, mint a demokráciában egyetlen olyan intézményre, amelynek joga van az erőszakra, vagyis arra, hogy az egyéneket olyan akciókra készítse (vagy megtiltsa ilyeneket), amelyeket maguktól önkéntesen nem tennének meg. Ezért a mégoly jó szándékú és hasznos állam is korlátozza az egyén szabadságát.

Az állam egyéni szabadságot korlátozó tevékenységei különleges indoklást igényelnek, s e mögött praktikus megfontolás is van. Az ugyanis, hogy a piac (akár hiszünk azokban az erényekben, amelyeket az elmélet neki tulajdonít, akár nem) egy automatizmus. Ha valamit a piaci mechanizmus hatókörében hagyunk, azzal nincs további teendő, lesz valamilyen automatizmus, amely a szükségletkielégítés mértékét, módját, a termék létrehozását, elosztását, finanszírozását elintézi. Ha viszont valamely problémát kivesszünk a decentralizált automatizmusok köréből, akkor e meglehetősen bonyolult feladatokat valakinek, feltehetően egy állami intézménynek mind külön meg kell oldania.

Talán meglepőnek is tűnhet, hogy mind a mai napig kísérlet sem történt a piaci kudarcok tételes felsorolásán, összefoglaló elemzésén alapuló állami szerepfelfogás kimunkálására. Míg egyes – főleg a környezetvédelem, valamint a pénzügyi és biztosítási piacok területén – állami szabályozási kérdésekben a fejlett piacgazdaságok törvényhozói támaszkodtak a tranzakciós költségek, az aszimmetrikus információ és bizonytalanság problémáinak közgazdasági elemzésében elért eredményekre, a piaci kudarcok elmélete mégis jórészt anekdotikus illusztrációkból és frappáns, világitótornyokról és a privát honvédelem elégtelenségéről szóló példabeszédekből áll.

George Stiglert idézve, „A közgazdászoknak módfelett hálátlan szerep jut ezen a téren: nem a legsürgősebb gazdaságpolitikai tennivalókról világosítják föl a társadalmat, hanem bonyolult diagramokkal próbálják megmagyarázni, hogy az állam miért éppen azokat a gazdasági feladatokat látja el, amelyeket ellát”.<sup>4</sup> Az elemzésnek valóban éppen a fordított utat kellene bejárnia, feltárnia a piaci kudarcok mibenlétét és listáját, megvizsgálania, hogy az állami bürokrácia egyáltalán képes-e ezek korrekciójára, majd ezen eredmények alapján javaslatot tenni az állam felépítésére, gazdasági feladataira, funkcióira és azok betöltésére.

<sup>3</sup> A piaci kudarcok mibenlétére vonatkozó elemzés minden elemi közgazdaságtan tankönyvben megtalálható, ezért ezt s a piaci kudarcok lényeges alapeseteit (externáliák, közjavak, elégtelen piacok stb.) itt ismertnek tételezem fel.

<sup>4</sup> Stigler [1989] 322. o. Stigler maga amúgy a jóléti közgazdaságtannal szemben, ezen belül a piaci kudarcok elméletére alapozott tételekkel kapcsolatban különlegesen szkeptikus volt, a fenti idézet így folytatódik: „Ez azonban szükségképpen így lesz mindaddig, amíg a közgazdászok az állam legfontosabb gazdasági feladatainak azt tekintik, hogy elvégezzék azokat a gazdasági tevékenységeket, amelyeket a piac nem képes kielégítő módon elvégezni.” (Uo.)

Ilyesmire a „történelmi termékként” létrejött államháztartási rendszerek körében valóban sehol a világon nem találunk példát. Pedig lehet, hogy érdemes volna belevágni. Az eljárás megfordításából ugyanis – vagyis amikor egyes országokban államháztartási reform címén megpróbálták tételesen átvizsgálni, hogy a létező közintézmények és állami programok végeznek-e olyan feladatot, amelyet a magánszféra nem vállalna – már több országban igen jelentős megtakarítások származtak.<sup>5</sup> Nemcsak olyan kiadásokat találtak ugyanis, amelyeknek piac kudarc-korrekciónak vagy szándékolt jövedelem-újraelosztáshoz nem volt köze, de számos olyan intézményt és programot is, amelynek semmiféle közhasznú teljesítményét vagy indokát nem sikerült feltárni.

Noha a közgazdaságtannak indokoltan vethetjük a szemére, hogy a piaci kudarcok általános elméletét nem alkotta meg, s ezért az állam erre alapozott gazdasági szerepe valójában nem kellőképpen tisztázott, az elmélet mentségére szóljon, hogy korábban, amikor Arthur C. Pigou először elemezte a problémát, a helyzet sokkal rosszabb volt (lásd *Pigou* [1918]). Az a mód ugyanis, ahogy Pigou a kérdést kezelte, kifejezetten kedvezett annak a szemléletnek, amely szinte minden, a gazdálkodási tevékenység során felmerülő problémát állami közbeavatkozással kívánt megoldani. Pigou interpretálásában az externalitás a termék vagy szolgáltatás létrehozásának egyéni és társadalmi költsége, illetve felhasználásának egyéni és társadalmi haszna közti eltérés formájában jelent meg, s a piaci kudarc miatt lép fel, hogy a piaci rendszer csak az egyéni költségek és hasznok figyelembevételére készíti a résztvevőket. Kézenfekvően adódik a tennivaló, ilyenkor az állam megfelelő „tereléssel” (Pigou-adó) vagy a dolgok saját kézbe vételével a társadalmi hasznokat és költségeket figyelembe vevő szintre emelje, vagy szorítsa vissza a kérdéses gazdasági tevékenységeket. Ez a kiindulópont az állami beavatkozást teljesen parttalaná, illetve véletlenszerűvé tenné, hiszen a gazdasági élet bonyolult folyamatában mindig szép számmal akadnak olyanok, akik a decentralizált piac nyújtotta megoldással elégedetlenek. Ettől kezdve már csak a társadalmi költségek és társadalmi haszon (lásd még közérdek, társadalmi érdek stb.) szerencsére mindig eléggé ködös és definiálatlan fogalmának megfelelő interpretálására van szükség ahhoz, hogy az elégedetlenek az állam adminisztratív erejét használják fel az általuk kifogásolt helyzet megváltoztatására, legyen szó a paradicsomlé színének szabályozásától a gazdasági versenyben „igazságatlanul” alulmaradtak kárpótlásáig.

Különösen a közgazdaságtanban nem járatos emberek hajlamosak arra, hogy alábecsüljék a társadalmi-gazdasági szervezet működésének hallatlan bonyolultságát, s azonnali „intézkedéseket” javasoljanak a különböző problémák megoldására (némi felületes médiafigyelés az írott és elektronikus médiában már elég is e vélekedés alátámasztására), pedig nekünk, a szocializmus évtizedein edzett állampolgároknak különösen gyanakvóknak kellene lennünk az állam problémamegoldó képességével szemben. Hiszen ha az állam mindarra képes volna, amit ilyenkor feltételezünk róla, akkor a piac teljesen felesleges volna, az állam nemcsak el tudná végezni azt a hallatlanul bonyolult koordinációt, amit a piaci rendszer megvalósít, de sokkal jobban tudná elvégezni,<sup>6</sup> s ha ez így volna akkor a szocializmus működött volna. Márpedig nem működött.

<sup>5</sup> Az új-zélandi államháztartási reform ez irányú tapasztalatiról lásd *Pete* [1995] és az ott hivatkozott irodalmat.

<sup>6</sup> Az állam megítélésével kapcsolatos skizofrénia, vagyis egyfelől mély bizalmatlanság és gyanakvás, másfelől az az igény, hogy a lehetetlenséggel határos feladatokat oldjon meg, természetesen nemcsak a volt szocialista országok eszmévilágát jellemzi, hanem a közgazdaságtant általában. George Stigler a már idézett munkájában így ír erről:

„A közgazdászok már régóta skizofrén módon gondolkodnak az államról. Miközben a magángazdaság gondosan kimunkált és meglehetősen bonyolult működési mechanizmusait tanulmányozzák, először – pontos és elegáns optimumkritériumokat alapul véve – kiderítik, hogy a magánvállalkozások rendszerének ko-



Valamivel egzaktabban fogalmazva: ahhoz, hogy a jóléti közgazdaságtan korai, pigou-i útmutatása alapján definiáljuk az állami szerepeket, nemcsak azt kell feltételeznünk, hogy a társadalmi haszon–társadalmi költség (vagy ha úgy tetszik a társadalmi érdek vagy közérdek) egyértelmű, jól definiálható és egyszerűen, prohibítív költségek vállalása nélkül megismerhető, de azt is, hogy az állam megfelelő eszközökkel és intézményekkel rendelkezik és képes arra, hogy ezt a kristálytisza feladatot megvalósítsa, ráadásul úgy, hogy beavatkozása ne járjon olyan áttételes hatásokkal, amelyek más területeken legalább ilyen fontos közérdeket sértenének. Teremtői feladat valóban.

A bürokratikus állami apparátusok empirikus vizsgálatán alapuló és meglehetősen kiábrándító eredmények, de a fenti előfeltevésekkel kapcsolatos elméleti szkepszis is hozzájárult a naiv normatív államkép (hogy tudniillik mit kellene tennie az államnak, ha mindenható volna) felülvizsgálatához, valamint annak leíró elemzéséhez, hogy mire is lehet képes ténylegesen a bürokratikus koordináció. A piaci kudarcok fogalmának mintájára kormányzati kudarcok néven szokták összefoglalni azokat a korlátozó tényezőket, amelyek miatt az állam bizonyos igények kielégítésére vagy feladatok ellátására éppúgy (vagy még inkább) képtelen, mint a piac a maga kudarcával. A kormányzati kudarcok részletezése itt felesleges, ezeket éppúgy tárgyalja a közgazdasági irodalom, mint a korábban érintett piaci kudarcokat.<sup>7</sup>

Elég itt arra rámutatni, hogy ezek éppen a naiv államkép rejtett előfeltevéseinek hiányával, a közjó, közérdek fogalmának bizonytalanságával, a gazdaság tényleges működésére vonatkozó információk korlátozottságával s ezért a tényleges kormányzati intézkedések teljes hatásának előre jelezhetetlenségével, az ösztönzés és ellenőrzés nehézségeivel, valamint a demokratikus politikai folyamat (később részletezendő) sajátosságaival függenek össze.

Milyen általános következtetéseket vonhatunk le a fentiekből egy leendő átfogó államháztartási reform elvi alapjainak kimunkálására? Mindenekelőtt azt, hogy önmagában az a tény, hogy a piac valamely területen nem működik kielégítően, vagy akár egyáltalán nem működik, abból még nem következik automatikusan, hogy az állam az adott problémát meg tudja oldani, lehet hogy az állami akció inkább ront, mint javít a helyzeten. Amikor tehát összeállítjuk az „állam feladatainak listáját”, akkor igenis minden egyes tétellel szemben követelmény annak alapos megindokolása, hogy miért került oda. A politikai folyamat természetét ismerve, azt persze nem várhatjuk politikusainktól, hogy ha „jelentős társadalmi igényt” éreznek egy bizonyos probléma megoldására, akkor közgazdász tanácsadóikra hivatkozva azt mondják választóiknak, hogy sajnos ez a probléma megoldhatatlan, tegyenek le róla. A politikusok természetesen minden ilyen kérdést fel fognak venni a közbeszéd és a demokratikus döntéshozó intézmények napirendjére. Azt viszont igenis megkövetelhetjük, hogy amikor a megoldási javaslatok születnek, akkor a javaslattevők demonstrálják, hogy a javaslatok megvalósítása a piaci megoldáshoz képest jobb eredményekhez vezet, vagyis tényleges piaci kudarcot számolnak fel. Felhívhatjuk a figyelmet az intézkedés (program, intézmények, szabályozás) költségeire, és követelményként szabhatjuk, hogy a javaslatok kidolgozása során demonstrálják: az elért eredmények megérik a társadalom által adófizetés formájában állt költségeket.

---

moly hiányosságai vannak, majd azt állítják, hogy ezeket a hiányosságokat, amelyek nagyságrendje mindig bizonytalan, bonyolultsága pedig néha egészen elképesztő, az államnak kell megszüntetnie vagy orvosolnia.

Ezzel egyidejűleg a közgazdászok – mélységes egyetértésben a népesség többi részével – a demokratikus államot jóindulatú, ám kissé esetlen intézménynek tartják, amelyet túlságosan gyakran térítik el céljától az indulatok, s amelyet túlságosan gyakran kormányoz a haszonlesés. Az államot ezen kívül sokan a »szerzett jogok és érdekek« védőbástyájának tekintik.” (Lásd *Stigler* [1989] 313. o.)

<sup>7</sup> Lásd erről például *Buchanan* [1988]. Buchanan életművének jelentős része ezzel a problémával foglalkozik, jó szemelvénygyűjtemény erről *Buchanan* [1992].

Azt a mindennapos gyakorlatot kellene tehát felülvizsgáljuk, hogy a politikai folyamatba bevont döntéshozók a „társadalmi igényekre” egyszerűen úgy reagáljanak, hogy pénzt allokáljanak a probléma megoldására (vagy gyakran ezzel valójában egyenértékű szabályozással engedjenek a nyomásnak). Tehát a döntéshozóknak az államháztartás minden egyes kiadási tételére vonatkozóan demonstrálniuk kellene, hogy mi az az eredmény, amit az adófizetők terhére el akarnak érni, s amit ezen az úton megvalósíthatnak, az mekkora költségráfordítást ér meg. Ez az állami szerep definiálásakor a hagyományos, a piaci kudarc felszámolásán alapuló érvelés bizonyos mértékű megfordítását jelenti. Nem azt kell demonstrálni, hogy az adott területen piaci kudarc van, vagyis a piac „nem jól” működik, ez ugyanis a „nem jól” definiálatlansága miatt nem nehéz. Azt kell demonstrálni, hogy az állam az adott területen képes valami olyan értékes célt megvalósítani, ami megéri a költségeket.<sup>8</sup>

### Demokrácia és hatékonyság – közösségi döntések

Attól a pillanattól kezdve, hogy egy bizonyos kérdést kiemeltünk a piac hatóköréből, és állami feladattá nyilvánítottuk, valójában újabb döntések sorozatának kényszerét vállaltuk. A piaci automatizmus ugyanis, éppen automatizmus jellegéből fakadóan, az adott szükséglet kielégítésének számos problémájáról, a jószág vagy szolgáltatás elosztásáról, finanszírozásáról, a szükséglet kielégítésének mértékéről mind gondoskodik, míg ha az automatizmust kikapcsoljuk, akkor e kérdésekben mind külön-külön valamilyen döntést kell hozni. A demokratikus társadalmakban ezeket a döntéseket közvetlenül vagy közvetve olyan választott testületek hozzák, amelyek a demokrácia játékszabályai szerint működnek. Akármilyen módon tervezzük is meg államháztartási rendszerünket, a demokratikus politikai intézményrendszer számunkra adottság, a politikai folyamat természetével és annak közgazdasági következményeivel kellően tisztában kell tehát lennünk akkor, amikor a költségvetési alapelveket lefektetjük. Ezt azért szükséges itt külön is aláhúznunk, mert sajátos módon az állam „közérdeket” szolgáló szerepével kapcsolatos illúziók, de az e szerep nem kielégítő ellátása feletti felháborodások jelentős része is a demokratikus politikai folyamat sajátosságainak és következményeinek nem kellő ismeretéből fakad.

A demokratikus politikai folyamat közgazdasági elemzésével a közösségi döntések elmélete foglalkozik, e tudományterület szerteágazó és igen gyümölcsöző eredményeinek még a felsorolása is messze meghaladná e tanulmány kereteit. Itt most a számos kérdésből csak egyet, a demokratikus döntéshozatal és a gazdasági hatékonyság látszólagos vagy tényleges ellentmondásának problémájával foglalkozom. A hazai társadalmi diskurzus e téren jórészt sztereotípiák egymás fejébe vagdosásából áll, ami ugyancsak terméketlen elfoglaltság, s a kérdés megoldásához egy jottányit sem járul hozzá. Az egyik oldalon általában azok állnak, akik a „szűk pénzügyi szempontok” erőltetésével vádolják a közgazdászokat, noha itt „a pénznél sokkal fontosabb társadalmi, emberi stb. problémák megoldásáról van szó...”, míg a másik oldalon a közgazdászok a fenti érvek mögött rögtön járadékvadászatot szimatolnak, és „a politikai célok érdekében hatályon kívül helyezett alapvető közgazdasági törvényszerűségeket” kérik számon a politikusoktól és közhivatalnokoktól. Sajnálatos, hogy a közösségi döntések elméletének elmúlt év-

<sup>8</sup> Az államháztartásról való gondolkodásunk során a hangsúlyoknak a piac hiányosságairól az állam képességeire, az állami akcióktól várható eredményekre való áthelyezése nemcsak az állami feladatok körének meghatározásakor, hanem a megoldási módszerek megválasztásakor is igen jelentős, hatékonyságjavulással járó újításokhoz vezethet. A finanszírozásnak ezen elvek szerinti lehetséges megszervezéséről lásd például *Pete* [1997].

tizedekben kidolgozott modelljei teljesen kihasználatlanul állnak e vitákban, noha ezeken keresztül a közgazdaságtannak igenis volna jelentős, a közpénzek pazarlását legalább mérséklő határozott üzenete és ajánlása, ami ráadásul a pénzben ki nem fejezhető célok hívei számára is könnyebben elfogadható.

Kezdjük mindjárt annak a közhelynek a leszögezésével, hogy a hatékonyság a célok és eszközök viszonyát, nem pedig különböző célok közti rangsor vagy preferencia kinyilvánítását jelenti! A piaci mechanizmus a maga decentralizált döntési rendszerével azon alapul, hogy a gazdasági egységek *egyéni* (a gazdasági egység szintjén meghatározott) célokat követnek, és a hatékonyság ezen *egyéni* céloknak és az értük tett erőfeszítéseknek, ráfordításoknak a viszonya. A gazdasági ésszerűséget vagy hatékonyságot szokták egészen szűken is, a pénzben kifejezhető ráfordítások és eredmények viszonyaként, vagyis egyszerűen profit- vagy hozammaximalizálásként értelmezni, ami ugyanakkor bizonyos mértékig félrevezető, hiszen elméletileg is csak a termelőszférára, az eleve profitszerzésre hozott termelői vagy befektetői döntésekre értelmezhető, s mivel az e célra létrejött szervezetek hasonló célú szervezetekkel versenyezve működnek, számukra a pénzügyi életképesség nemcsak cél, hanem életfeltétel.

A közgazdasági racionalitás vagy közgazdasági hatékonyság azonban messze nem szűkül le a pénzben mérhető világra. A közgazdaságtan tankönyvek fogyasztója is a közgazdasági racionalitás és hatékonyság elve szerint dönt, amikor többet költ cseresznyére, mint káposztára, feltéve hogy az előbbit preferálja az utóbbihoz képest, jövedelmének hatékony alokációja ugyanakkor nem a pénzügyi hozam vagy profit maximalizálásához, hanem a pénzben nem mérhető preferenciáinak követéséhez kapcsolódik. A gazdasági hatékonyság értelmezéséhez és eléréséhez egyáltalán nincs szükség tehát arra, hogy a célok vagy eredmények pénzben mérhetőek legyenek, arra viszont igen, hogy a cél (célfüggvény) egyértelmű és ellentmondásmentes legyen. Az egyéni, piaci döntésekre vonatkozóan a közgazdaságtan fel is tételezi, hogy a döntéshozó rendelkezik ilyen preferencia-rendezéssel.<sup>9</sup> Ám, mint már a megelőző szakaszban részleteztük, az egyéni döntésekre alapozott gazdasági rendszer bizonyos esetekben piaci kudarcokhoz vezet, és persze teljesen érzéketlen a jövedelmek és vagyonok megoszlására. Éppen ezek a problémák alapozzák meg az állam gazdasági szerepét.

Ha a társadalom, a köz mint olyan, rendelkezne ugyanolyan tulajdonságú preferencia-rendezéssel, mint amilyent az egyén piaci döntéseiben feltételezünk, mi több ezt ismertnek is tekinthetnénk (a Pigou-féle társadalmi haszonra és társadalmi költségre alapozott elgondolás ezt valójában teljes egészében feltételezi), akkor a demokratikus döntéshozatal egyszerűen az eme felismert közérdek érvényesítését szolgáló szabályokból állna, és a preferenciák érvényesítésére rendelt eszközökre vonatkozóan ugyanazok a hatékonysági megfontolások volnának érvényesíthetők, mint amelyeket az egyéni döntések esetében természetesen tartunk. Az egyértelmű társadalmi preferenciarendezés egzisztenciájával kapcsolatban azonban súlyos kételyek merülnek fel. *Arrow* [1951] lehetetlenségi tételéből tudjuk, hogy az egyéni preferenciák a demokrácia sérelme nélkül nem integrálhatók egységes és a racionális döntés alapjául szolgáló társadalmi preferenciafüggvénnyé.

Nem mindenki számára nyilvánvaló, hogy a társadalmi preferenciákat az egyéni preferenciák valamilyen integrálásaként kell elgondolni, vagy némileg pongyolábban, de sarkosabban kifejezve: a közérdek meghatározásakor az egyéni érdekekből kell kiindulni. Itt ismét rá kell mutatnunk bizonyos világnézeti premisszákra. Embertársaink jelentős

<sup>9</sup> Itt nem térhetünk ki arra a bonyolult kérdésre, hogy vajon a közgazdaságtan racionalitásposztulátumát az egyének szintjén végzett (mondjuk pszichológiai) vizsgálatok alátámasztják-e, vagy sem, és hogy az ilyen vizsgálatoknak van-e egyáltalán relevanciája a racionalitási feltevés hasznosságára vonatkozóan. Elég annyit megjegyezni, hogy a racionalitási posztulátumra építő modellek mindmáig jobban magyarázzák a piaczgazdaságok viselkedését, mint bármilyen más alternatíva.



része a társadalmi érdeket az egyéneken (s ezért az egyének együttesén is) kívülre helyezi, amihez éppen hogy az egyéneknek kell igazítani saját preferenciáit és magatartását. A transzcendentális eszmékben hívők még ennél is távolabbra, magán a társadalmon is kívülre helyezik azokat a szabályokat, amelyeket az embereknek betartaniuk, s azokat a célokat, amelyeket követniük kell. Az ilyen gondolatrendszerek nem szenvednek az Arrow-konklúzióban testet öltő összegzési problémától, más kérdés, hogy annál semmivel sem kisebb filozófiai nehézségbe ütköznek, amikor a vonatkozó külsődleges célok forrásáról és indokáról kell számot adniuk, mi több – bár ezt ritkán szokták hangoztatni – a demokrácia elvével is ütköznek.<sup>10</sup>

A közgazdaságtan filozófiailag is, módszertanilag<sup>11</sup> is az egyéni preferenciákból indul ki, erről az alapról viszont nem építhető fel ellentmondásmentes társadalmi preferenciafüggvény. Ebből persze nem az következik, hogy a társadalom működésképtelen, tudjuk, hogy nem az, csupán annyi, hogy a közösségi döntések nemcsak az információk hiánya és egyes embertársaink másokat kizsákmányolni szándékozó hajlama miatt ellentmondásosak, hanem a demokratikus döntéshozatali processzus objektív következményeként is azok. Az ennek eredményeképpen megszületett döntések különböző célok egymással nem harmonizálható s ezért gyakran súlyos önellentmondásokkal küzdő kompromisszumai. Önellentmondásokkal terhelt célrendszert viszont nehéz megvalósítani. Lévéen a hatékonyság (közgazdasági vagy akár milyen) a célok megvalósításának racionális, ha úgy tetszik takarékos eszközfelhasználása, ilyenkor a hatékonyság értelmezésével is gondba kerülünk.

Annak az állításnak, hogy „a kormány a gazdasági hatékonyság szempontjait ignoráló célokat követ” vagy nincs értelme, vagy a megfogalmazás értelemzavaróan pontatlan. A hatékonysági elv célok között nem szelektálhat, azt mondani, hogy a közoktatás szintjének emelése közgazdaságilag értelmes cél, a mezőgazdaság felvirágoztatása viszont nem, az éppannyira értelmetlen, mint a fogyasztót arról győzködni, hogy a káposzta objektíve sokkal finomabb, mint a cseresznye, ha egyszer neki mások a preferenciái.

Nem az a gond tehát, hogy egyesek nem anyagi gyarapodásban megtestesülő vagy pénzügyi hozammal nem rendelkező célokat akarnak követni. A nemzet egészségének javítása vagy a szociális biztonság megteremtése elvileg éppoly legitim és hatékonyan követhető cél lehet, mint bármi más. Feltéve persze, hogy pontosan meg van határozva, hogy mit is jelent e cél megvalósítása, miért is kell megvalósítani, kinek milyen előnyei származnak belőle, miért az államnak kell megvalósítani – vagyis az emberek szabad együttműködése miatt vall kudarcot ezen a területen –, pontosan mennyibe fog kerülni, és nem akarnánk-e inkább a cél bizonytalan megvalósulása helyett a kérdéses összeget a zsebünkbe adó-visszatérítés formájában megkapni.

Az elvileg is feloldhatatlan ellentmondás tehát az, hogy a társadalom különböző csoportjai különböző célokat kívánnak elérni közérdek címén, s miután ezeket a célokat a dolog természetéből fakadóan közpénzből (mások pénzéből) óhajtják megvalósítani, a célok eléréséhez szükséges erőfeszítések és áldozatok kevésbé szorítják őket, mint a magándöntések estében. Márpedig az egyik ember céljának a másik pénzéből való megvalósulását lehet ugyan hatékonysági elemzésnek alávetni, ám egy ilyen számítás eredménye nem készíti előbbi céljainak módosítására. Ráadásul az így meghatározott célokkal kapcsolatban a fenti, amúgy teljesen kézenfekvő kérdésekre legtöbbször semmilyen válasz sem érkezik. Szemben a piaci döntésekkel, ahol a szükséglet kielégítéséről

<sup>10</sup> Ha a szabályokat a jóisten hozza, akkor azokról a demokratikus testületeknek nem sok vitatkozni valójuk lehet.

<sup>11</sup> A racionális döntéseket elemző társadalomtudományok ezen módszertani alapelvéről, az úgynevezett módszertani individualizmusról tömör összefoglaló található Szántó Zoltánnak a Racionális döntések elmélete című tanulmánygyűjteményhez írott előszavában (Szántó [1998]).

szóló egyéni döntés a finanszírozás biztosításával egy lépésben történik, a közösségi szükségletek kielégítéséről, a közcélok eléréséről szóló döntésekben a források előteremtése igen távol kerül a szükségletkielégítési döntéstől, a közcélok elérésének ráfordításait nem közvetlenül a kedvezményezettek fizetik. Emiatt objektíve is kevésbé érdeklődnek az ilyen döntések költségei iránt, de az ezekkel kapcsolatos információszerzés is jelentősebb korlátokba ütközik, mint a magándöntések esetében.<sup>12</sup>

Az elvi ellentmondás feloldására természetesen nincs módunk, a politikai döntési folyamat jellegzetességeiből (is) fakadó pazarlást azonban igenis jelentősen mérsékelhetjük. Folyamatosan felhívhatjuk a figyelmet a kompromisszumként megszületett közösségi döntések belső inkonzisztenciáira, ezzel arra készítve a döntéshozókat, hogy olyan kompromisszumokat kössenek, amelyek kevesebb holtteher-vesztéssel járnak. Megkövetelhetjük, hogy azokat a célokat, amelyeket szabályozással vagy közpénzek felhasználásával el kívánnak érni, pontosan és kimerítően definiálják, indokolják. Mialtál ha teljes egyetértés nem lesz is a célokban, legalább az nyílttá válik, hogy milyen megfontolásokból történt a közpénzek felhasználása. A közületi szféra működésének alacsony hatékonysága igen gyakran a célok ködös definiálásából, illetve definiátlanságából ered.

Nem ritkán a publikusan meghirdetett cél csak álca, mögötte valójában nyíltan nehezen vállalható érdekek vagy megfontolások állnak. A kormányzat által meghirdetett célok alapos közgazdasági elemzésével feltárhatjuk ezeket a mögöttes indokokat, és esetleg arra kényszeríthetjük a politikai folyamat résztvevőit, hogy vagy nyíltan vállalják a kérdéses célt, vagy vonuljanak vissza. Megkívánhatjuk annak demonstrálását, hogy az állam valóban képes eredményt elérni az adott területen, és hogy a piac tényleg kudarcot vallott. Elemezhetjük a megoldási javaslatok és az eszközök adekvátságát. Megkövetelhetjük, hogy a döntés összes következményei, valamennyi felmerülő költség számba vétessék, és sokat tehetünk azért is, hogy az egyébként mérsékelten érdeklődő adófizető állampolgárok sokkal mélyebb információkkal rendelkezzenek a politikai porondon meghozott döntések költségeiről és jövedelem-újraelosztási hatásairól. És természetesen dolgozhatunk olyan transzparens költségvetési rendszereken, amelyek ezeket az információkat emészthető módon bocsátják az érdeklődő polgárok rendelkezésére.

### Az eszközök megválasztása, a célok megvalósításának alternatívái

Ha egy feladatot az első két pontban körüljárt kritériumok szűrőjén átengedve is közcél-nak, állami feladatnak minősítettünk, és a fenti kívánalmak szerint jól definiált, elérendő célkitűzést is megfogalmaztunk, akkor a következő lényeges kérdéscsoport, amiben dönteni kell, az adott célkitűzés megvalósításának módjára vonatkozik. Ez a probléma korántsem triviális, még akkor sem, ha a már meglévő intézményrendszer és bizonyos hagyományok (nevezzük most így az intézményesült érdekeket) gyakran kézenfekvő megoldási módokat kínálnak. Nem triviális, mert ugyanazt a problémát általában nagyon sokféle módszerrel lehet kezelni, ezeknek a cél megvalósítása szempontjából mért hatá-sossága eltérő lehet, gyakran jelentősen eltérő költséghatásuk van, és mindig nagyon eltérő áttételes, illetve tovaryűrűző hatásokkal kell számolnunk.

<sup>12</sup> A közösségi döntések és magándöntések eltéréséből fakadó információs problémákkal és az ezekből fakadó hatékonysági veszteségekkel részletesebben foglalkoztam egy korábbi cikkemben (*Pete Péter* [1997]). A magyar állampolgárok adótudatosságáról, vagyis arról a kérdéstről, hogy az átlagpolgár mennyire van tisztában a számára ingyenesen biztosított közszolgáltatások költségeivel és az ebből fakadó adóterhekkel, igen izgalmas és ígéretes vizsgálat folyt Kornai János irányításával az 1990-es évek közepén. Tudomásom szerint a téma kutatásának sajnálatos módon nem volt később érdemleges folytatása (*Csontos* [1995], *Csontos-Kornai-Tóth* [1996], *Kornai* [1996]).

A megoldási módszer megfelelő megválasztásához is elengedhetetlen az elérni kívánt cél minél pontosabb definiálása. Hogy egy kézenfekvő példával éljünk: valószínűleg eltérő módon célszerű levelezynelni egy iskolatej-akciót, ha annak célja a tanulókorú ifjúság kiegyensúlyozott, fehérjedús táplálkozásának elősegítése, és egészen másképpen, ha a cél valójában a mezőgazdasági tejfelesleg hasznosítása. A példa arra is utal, hogy a közcélok ilyen, meglehetősen gyakran tapasztalható „szerencsés egybeesésével” szemben gyanakvással éljünk. Egy közcél megvalósításának módja az eredeti céltől akár teljesen függetlenül eltérően érint magánérdekeket és magáncélokot. El kell kerülni azokat a csapdákat, amikor az utóbbiak befolyásolják vagy akár félre is viszik az eredetileg azonosított cél megvalósítását.

Az állami beavatkozás leggyakrabban alkalmazott tipikus formái a magánszférában folytatott tevékenységek szabályozása, a jövedelemtranszfer, az állam saját szervezetén keresztül előállított termékek vagy szolgáltatások, illetve a magánszféra produktumainak megvásárlása és állami csatornákon keresztül a kedvezményezetteknek ingyenesen vagy a költségeket nem tükröző támogatott áron való továbbadása. E lehetőségek igen gyakran tényleges alternatívái egymásnak. Ha például a megjelölt cél a szakmunkások megfelelő létszámú képzése, akkor ez elérhető *szabályozással*, például úgy, hogy bizonyos szakmák művelőit rendeletben kötelezik arra, hogy tanoncokat tartsanak, *jövedelemtranszferrel* úgy, hogy a mestereknek adókedvezménnyel vagy közvetlen támogatással vonzóvá teszik a tanoncok tartását, vagy tandíjas magántanodákban való tanuláshoz állami ösztöndíjakat adományoznak, *saját intézménnyel* úgy, hogy állami ipari tanodát létesítenek, és e lehetőségek természetesen kombinálhatók is.

Szemben a célok kiválasztásával, a megvalósításukhoz alkalmazott egyes megoldások, lehetőségek mérlegelésében a hatékonysági szempontoknak, vagyis a költség–haszon elemzésnek alapvető szerephez kell jutniuk, itt igenis a „szűk látókörű közgazdasági szempontoknak” kell uralkodniuk, s innen lehetőség szerint a politikai folyamatot is célszerű kizárni. A mindenkor alkalmazott megoldásoknak a folyamatosan változó környezeti feltételekhez való lehetőség szerinti rugalmas igazítása, vagyis hatékonysági szempontból való folyamatos felülvizsgálata és újraértékelése is indokolt.

A közfeladatok ellátásának hagyományos közigazgatási szemlélete inkább a saját intézménnyel való feladatellátást részesíti előnyben a piaci szektort is bevonó „köztes” megoldásokkal szemben; vélhetően azért, mert – kerül, amibe kerül – a saját intézmény hivatali alárendeltségében lát biztosítékot a feladat tényleges elvégzésére és annak ellenőrzésére. A közgazdaságtan szemlélete éppen ellenkezőleg, a bürokrácia hagyományos költségérzékletlenségére, merevségére és lassú alkalmazkodóképességére hivatkozva, ahol ez lehetséges, a piaci verseny bizonyos elemeinek „becsempészésével” próbál enyhíteni a bürokratikus úgymenet legendásan alacsony hatékonyságán. Ez jelentheti az egyes közszolgáltatási programok meghatározott, elkülöníthető elemeinek a privát szektorttal kötött szerződéseken keresztüli ellátását, de a hivatalok tevékenysége, működése során felmerülő egyes részfeladatok „kiszervezését” is. Az ilyen *outsourcing* alkalmazhatóságának természetesen alapvető feltétele, hogy az elvégzendő feladat vagy részfeladat olyan – teljesítésében, minőségi jegyeiben – mérhető dolog legyen, amire elkülönített költségkalkuláció végezhető, így a teljesítésre vállalkozói szerződés legyen köthető.

Az adminisztratív alárendeltségtől remélt biztonságon túl gyaníthatóan éppen ez az a momentum, ami miatt az állami apparátusok sok országban – noha az *outsourcing* nagy divatja van – mégis számos, elvileg a magánszektor által is elvégezhető tevékenységet továbbra is saját intézményen keresztül, bürokratikus úton látnak el. Az, tudniillik, hogy az illető feladatot nem tudják vagy nem akarják olyan többé-kevésbé mérhető teljesítmények, outputok formájában definiálni, amelyre elkülönített költségkalkuláció adható, s ezen keresztül a feladat ellátása szerződéses vagy arra emlékeztető formában végez-

tethető el.<sup>13</sup> A szigorú költségkalkuláció hiánya – vagyis a költségvetési intézmények üzemgazdaságtanának negligálása – lehetővé tesz ugyan némi „kényelmes rendtelenséget” a költségvetési intézmények finanszírozásában, másfelől viszont nagyon rontja teljesítményük minőségét, és nemcsak nem ösztönzi őket forrásaik hatékony felhasználására, de erőforrás-felhasználásuk ellenőrzését is megnehezíti.

Talán egy konstruált, s ezért nem realizisztikus, de szemléletes példa jobban megvilágítja a fenti állításokat. Ha a helyi általános iskola magánintézmény volna, amely ha nem is profitorientált, de a gyermekek tandíjából volna kénytelen fedezni költségeit, akkor a tanulók tandíjmegállapítása nyilván olyan költségkalkuláción nyugodna, ami a képzés valamennyi költségét tükrözi. Ha mármint a helyi önkormányzat diákférőhelyeket kívánna „vásárolni” az iskolától, hogy a kötelező és az állampolgár számára ingyenes alapszintű oktatással kapcsolatos törvényi kötelezettségét teljesítse, akkor ugyanezt a teljes költséget fedező tandíjat kellene megfizetnie. Ha viszont ugyanezt a kötelezettségét saját iskolára fenntartásával látja el, akkor az iskolára nem minőségi standardok és gyereklétszám stb. alapján kalkulált összeget fordít, hanem annyit, amennyi a helyi költségvetési birkózásban az iskolára „jut”, aztán a feladatot oldja meg az iskola ebből, ahogy tudja. Ez az ellátmány ekkor meglehetősen tág határok között mozoghat, lehet spórolni azon, hogy az iskola eszközei után nem kell amortizációt számolni, széles határok között mozoghat az oktatás színvonala, változhat az egy tanteremben ülő gyerekek száma stb. Mindeközben relatív szabadságot élvez, lavírozhat a törvényi kötelezettség és a feladatok között anélkül, hogy a probléma nyílttá válna, pontosabban anélkül, hogy nyíltan szembesülne vele.

Az itt előadott példa valójában a hagyományosan szervezett költségvetési rendszerek egy teljesen általános, hatékonyságukat jelentősen rontó jelenségre is rávilágít. A politikai folyamat során a politikusok az állammal szembeni igényeknek eleget kívánván tenni, számtalan törvényi kötelezettséget rónak az állami ellátó rendszerekre. Mivel – szemben a privát szféra egyéni döntéseivel – a szükségletkielégítés és a finanszírozási forrás megteremtése nincs „rövidre zárva”, az állam feladatai és a költségvetés bevételei között nincs olyan közvetlen kapcsolat, mint a magángazdaságban, a politikai szféra örökösen „túlvállalja magát”. Szóban és törvénykezésében olyan ígéreteket tesz, amelyek megfelelő minőségű teljesítésére valójában messze nem képes azokból a forrásokból, amelyeket költségvetési bevételként előteremteni képes. Ennek a konfliktusnak az érdek-összeütközések nyílt vállalását elkerülő, elkenő megoldása az, hogy a feladatok ellátását olyan intézményekre bizzuk, amelyek – lévén saját, állami intézmények – a nekik juttatott pénzkeretből annyit látnak el a kirótt feladatból, amennyit tudnak, ám hivatali alárendeltségükből fakadóan és kemény költségkalkuláció híján csak sírhatnak több pénzért, de a szerződés teljesíthetetlenségére nem hivatkozhatnak, elutasítására nincs módjuk.

Az itt előadott probléma teljesen általános, nemzetközi jelenség, és megoldására vagy enyhítésére a nemzetközi gyakorlat is és a költségvetésekkel foglalkozó nemzetközi irodalom is számos módszert kínál. Ezek közös vonása, hogy igyekeznek az állami intézmények tevékenységét jól definiált, minőségi előírásokkal is körülírt és költségkalkulációt is magában foglaló feladatokba rendezni. E módszerek részletezésére itt természetesen nincs mód, csupán annak hangsúlyozására, hogy az alapvető költségvetési elvek tisztázásakor e problémát kezelni, a kínálkozó módszerek között tudatosan választani kell (*Pete* [1997]).

Annak a kérdésnek vizsgálatakor, hogy az állam a hatókörébe utalt feladatok ellátásakor mennyire támaszkodjon a magánszférával való együttműködésre, fontos hangsúlyozni, hogy

<sup>13</sup> Az Új-Zélandon az 1980-as évek végén végrehajtott államháztartási reform lényeges eleme volt, hogy a hagyományos bürokrácia (minisztériumok, hatóságok stb.) tevékenységét és finanszírozását is ilyen alapra helyezték.

bár a piaci elemek bevonásától valóban várható jelentős hatékonyságjavulás, ennek oka vagy forrása azonban nem a magánszektor maga, hanem a verseny jelenléte. Önmagában attól, hogy az állam magánintézményre bíz valamit, attól az még nem fog a piaci verseny kívánalmi szerint viselkedni. Verseny nélkül a magánszférával való üzletelés egyfelől az esetleges korrupció veszélyét rejt, de arra is számítani kell, hogy monopolhelyzetben a profitorientált és a feladat ellátásában közvetlenül érdekelt fél az adófizető számára előnytelen szerződésekre bírhatja az államot. Mindazok a hatékonysági tulajdonságok, amelyeket a piaci rendszer működésének általában szoktunk tulajdonítani, elsősorban a versenynek, nem pedig egyszerűen a tulajdon formájának a következményei.

### Ösztönzés és ellenőrzés

Egy koherens elveken nyugvó állami szektornak, illetve államháztartási rendszernek a rendszer többi elemével harmonizáló ösztönzési és ellenőrzési struktúrákat is kell működtetnie. Az állami szektor teljesítményével kapcsolatos problémák igen gyakran az e téren azonosítható hiányosságoknak tudhatók be.

Az alapp probléma azonosítására célszerű lesz ismét a piaci rendszerrel való összevetésből kiindulnunk. A piaci rendszerben működő szervezetekről okkal tételezzük fel, hogy céljaik elérésére kellőképpen motiváltak, ellenkező esetben nem érnék el céljaikat. A közösség azonban nem cselekvő egység, ráadásul a közösségi célokat a társadalom nem közvetlenül, hanem az őt képviselő és a nevében eljáró intézményeken, az államon és annak szervezetein keresztül igyekszik megvalósítani. Ezen intézmények célok iránti motiváltsága viszont egyáltalán nem tekinthető magától értetődőnek. Prózáiban fogalmazva: önmagában – kellő ösztönzés és ellenőrzés hiányában – semmi biztosíték sincs arra, hogy a különböző területeken a közösségi célok megvalósítására létrehozott intézmények valóban azoknak a céloknak a megvalósítására szenteljék erőfeszítéseik zömét, amelyek elérése érdekében létrehozták őket.

Ez a probléma természetesen nem korlátozódik az állami szektorra, hiszen a nagyobb üzleti szervezetek hasonló gondokkal küszködnek, és a piaci szerződések megfelelő teljesítésére is gyakran ösztönözni kell a résztvevőket. A magánszektorban azonban van alanya az eredeti célt megvalósító érdeknek, legyen az tőketulajdonos vagy szerződő fél, s róla fel is tételezhető, hogy saját érdekei érvényesüléséről gondoskodni is fog. Az üzleti tudományok szervezeti működésre, vezetésre és menedzsmentre vonatkozó, valamint a közgazdaságtan megbízó-ügynök modelljei, illetve a szerződéselmélet megfelelő eredményei kiváló alapot nyújtanak az állami szektorban megvalósítandó ösztönzés problémáiról való gondolkodáshoz is. Ám a költségvetési szektor fent elemzett specifikumai miatt további nehézségek is felmerülnek.

Itt is alapvetően a célok bizonytalan vagy ködös meghatározásának következményeit kell hangsúlyoznunk. Nemcsak arról van szó, hogy az állami intézmények a számukra meghatározott formális célok mellett, esetleg azok helyett vagy azok rovására a saját szervezeti, illetve még rosszabb esetben munkatársaik egyéni céljait követik, hanem arról is, hogy a célok pontos definíciójának hiánya miatt a szervezeteknek tág terük van a megoldandó társadalmi problémát a saját szájuk íze szerint értelmezni. Ez vezethet egyes intézkedések végrehajtásának szabotálásához, de ennek ellenkezőjéhez is, a közösség vagy közérdek nevében olyan akciók végrehajtásához is, amire esetleg nem is volt mandátumuk. Ahogy a közösségi választások és a politikai folyamat taglalásánál már hangsúlyoztuk, itt is megerősítjük: ahhoz, hogy elkerüljük a nagy csalódásokat, ismernünk kell azokat az alapvető mechanizmusokat és rutin eljárásokat, amelyek szerint a bürokratikus szervezetek működnek.



## Hivatkozások

- ARROW, K. [1951]: *Social Choice and Individual Values*. Wiley, New York.
- BUCHANAN, J. [1988]: *Market Failure nad Political Failure*. *The Cato Journal*, Vol. 8. No. 1. tavaszi–nyári szám.
- BUCHANAN, J. [1992]: *Piac, állam, alkotmányosság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- CSONTOS LÁSZLÓ [1995]: *Fiskális illúziók, döntésmélet és az államháztartási rendszer reformja*. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz.
- CSONTOS LÁSZLÓ–KORNAI JÁNOS–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1996]: *Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer reformja*. Századvég, őszi szám.
- KORNAI JÁNOS [1996]: *Az állampolgár és az állam; a jóléti rendszer reformja*. Megjelent: *Kornai János: Vergődés és remény*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- PETE PÉTER [1995]: *Az állami szektor finanszírozása Új-Zélandon*. *Külgazdaság*, 9. sz.
- PETE PÉTER [1997]: *Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje*. *Közgazdasági Szemle*, 2. sz.
- PIGOU, A. C. [1918]: *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.
- STIGLER, G. [1989]: *A közgazdászok hagyományos elmélete az állam gazdasági feladatairól*. Megjelent: *Stigler, G.: Piac és állami szabályozás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- STIGLITZ, J. [2001]: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–Kerszöv, Budapest.
- SZÁNTÓ ZOLTÁN [1998]: *A racionális döntések elméletén alapuló társadalomtudomány*. Előszó. Megjelent: *Racionális döntések elmélete*. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest.