

Módszertani, elméleti keretek a magyar államműködés problémáinak elemzéséhez

Készítették:

Szepesi Balázs (kutatásvezető)

Balás Gábor

Bálint Tamás

Harkányi Máté

Vékony András Benjámín

Budapest, 2009.

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék.....	1
Bevezető.....	3
Helyzet van.....	3
A domináns jóléti közgazdaságtani megközelítés gyakran félrevezető.....	3
Az államműködés elemzésének keretei.....	5
Bevezető.....	5
Az elemzési keret elméleti alapfeltevései	5
Az egyének döntéseiket mások várható döntéseire való tekintettel hozzák meg.....	6
Az egyéni cselekvést befolyásolják annak közösségi keretei, azaz intézményei	7
Az intézményeket szándékolatlan események vagy tudatos módosítási törekvések formálják	8
A fennálló intézményi adottságok átalakítását a változtatás tranzakciós költségei nagyban behatárolják.....	9
Az állami szervezetek szerepe kiemelkedő, de korlátozott a közösségi szabályrendszer alakításában.....	10
Az államműködés problémái a hivatalos előírások és a spontán normák közötti konfliktusból származnak.....	10
Az államműködés problémáinak hatása a versenyképességre.....	12
Az elemzési keret normatív kiindulópontja	14
Az államműködés problémáit feltáró vizsgálat tervezett menete	16
Irodalomjegyzék.....	17
A magyar államműködés nemzetközi összehasonlításban.....	20
Doing Business	22
Good Governance	25
Szólásszabadság és a számonkérhetőség	26
A politikai stabilitás és az erőszak hiánya.....	28
Kormányzati hatékonyság	30
A szabályozás minősége	32
A jogrend	34
A korrupció megfékezése.....	36
Összefoglalás.....	38
Irodalomjegyzék.....	38

Politikai ösztönzők a diktatúrákban és a demokráciákban.....	39
Bevezető.....	39
A hatalom kialakulása	39
Politika az önkényuralmi rendszerekben	41
A diktatúra bukása, a demokrácia kialakulása.....	42
A demokrácia konszolidálódása.....	43
Politikusok és választók a demokráciákban	44
A kormányzati működéssel kapcsolatos érdekcsoport elméletek.....	46
Az érdekcsoportok közvetlen befolyása	47
Támogatás közpolitikáért cserébe	48
A specifikus tudás hatalma.....	49
Összegzés.....	50
Felhasznált irodalom	50
A bürokrácia működésének közgazdaságtani megközelítései.....	52
Bevezetés.....	52
Történeti előzmények	53
A bürokraták viselkedésének közgazdasági megközelítése.....	53
Milyen különbségek és hasonlóságok vannak egy kormányzati szerv és egy magánvállalat között?	57
Eltérés a visszacsatolási lehetőségekben az ösztönzőben és a motivációkban.....	57
Eltérés a nem szerződhető aspektusok kezelésében.....	62
A szervezeti működés alapja mindenhol a csere.....	64
Milyen a viszony a bürokraták és a politikusok között?	65
A politikai kontroll működése.....	66
A bürokrácia mozgástere információs előnyre épül.....	66
Több feladatos ügynökök, több megbízós ügynökök	67
Összefoglalás.....	68
Felhasznált irodalom	69

BEVEZETŐ

Az Állami Számvevőszék és a Versenyképesség Kutató Központ közötti kutatási együttműködés keretében készülő tanulmány célja, egy a magyar államműködés problémáit feltáró kutatás megalapozása. Munkák két célja a következő:

- Fel kívánjuk tárni, hogy a magyar államműködés működése hogyan akadályozza a vállalkozások versenyképes működését.
- Elemzési keretet kívánunk adni az államműködés javítását szolgáló javaslatok kidolgozásához.

A kutatást két tényező motiválja. Egyrészt a magyar államműködés problémái és az állammal szembeni elvárások egyszerre jelentősek, ami egyrészt önmagában is ellentmondás, másrészt feladatul szabja az állam működésével foglalkozó társadalomkutatók, elemzők számára, hogy megvalósítható javaslatokat, illetve azokat megalapozó elméleti megközelítéseket dolgozzanak ki. Másrészt a közpolitikákkal kapcsolatos gondolkozást a jóléti közgazdaságtan dominálja, ami nem csak elméleti problémákat vet fel, hanem az elsősorban intézményekhez, ösztönzőkhöz kapcsolódó javaslatok kidolgozásával is adós marad.

Helyzet van

A kutatás gyakorlati aktualitását a következő három pontban foglalhatjuk össze tömören:

- Az államműködés kudarcai gyakoriak, az állami tevékenységek elfogadottsága alacsony, hitelessége gyakran hiányzik, olykor legitimitását is megkérdőjelezzik
- A gazdasági válság hatására az államműködéssel kapcsolatos elvárások nőnek, az esetlegesen hibás közösségi döntések potenciális kára megnő
- A gazdasági válság hatására a gazdaság működése és bizalmi viszonyai jelentősen átalakulnak, amihez az államműködésnek is alkalmazkodnia kell

A domináns jóléti közgazdaságtani megközelítés gyakran félrevezető

A közösségi gazdaságtan közelítendő ideálként a tökéletes piac jóléti tételekben leírt világát tekinti, az állam feladatának a tökéletes piaci működés esetenkénti hibáinak (az ún. piaci kudarcok) kijavítását és az igazságos elosztás megteremtését tartja. Ezen megközelítés szerint a beavatkozásról a piaci kudarcok kijavításából származó nyereség (holtteher veszteség csökkenést) és a szükséges állami lépések költségeinek összevetése alapján kell döntenet. Ez a megközelítés a következők miatt kritizálható:

- A jóléti elemzések során gyakran hiányzik a normatív alapvetések tisztázása, a kiindulópontként használt utilitariánus morálfilozófia alkalmazhatósága olykor megkérdőjelezhető.
- A gazdasági működés etalonjának tekintett - atomisztikus szereplőket, költségmentes ki- és belépést feltételező - „tökéletes piac” sok esetben koncepcionálisan nem adekvát keret.

- A közösségi döntéshozatalt, - előkészítést és - végrehajtást nem egy jó szándékú, mindentudó, mindenható szereplő végzi, hanem egy sokszereplős intézményrendszerben tevékenykedő a megbízóik, partnereik által támasztott ösztönzőkre saját érdekeik, értékeik szerint ember alkotta szervezeti hálózat. Ezért nem az a kérdés, hogy milyen politikákra lenne szükség, hanem az, hogy milyen javítások megvalósíthatóak az állam működésével kapcsolatban.
- A megállapodások, együttműködések (akár a közszférában, akár a magánszférában) költségesek. Költséges a szereplők közötti együttműködés feltételeinek (kommunikáció, bizalom) kialakítása, a megállapodáshoz vezető alku, a kötelezettségek betartásának ellenőrzése és kikényszerítése. Ezért az államműködés csak a tranzakciók költségeit meghatározó intézményi keretre való tekintettel elemezhető.

A következőkben a kutatáshoz kidolgozott elemzési keretet mutatjuk be elsőként. Ezután bemutatjuk, hogy mit tudhatunk meg a magyar államműködésről a két legalaposabb nemzetközi összehasonlítás a Világban Doing Business és Good Governance projektjeinek elemzése alapján. A harmadik fejezetben az állam működését és az irányítói döntési szabadságát korlátozó tényezőket elemezzük a közgazdaságtani eredmények alapján. Végezetül az állami bürokrácia működésének közgazdasági elméleteit mutatjuk be.

A kutatást megalapozását Szepesi Balázs irányította, a munkában Balás Gábor, Bálint Tamás, Harkányi Máté és Vékony András Benjámint vett részt.

AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS ELEMZÉSÉNEK KERETEI

Bevezető

A magyar államműködés problémáinak elemzéshez használt koncepcionális, módszertani kereteket mutatjuk be ezen fejezetben. Alapkérdésünket, hogy a magyar közintézmények működése hogyan és miért akadályozza a vállalkozások versenyképes működését egy politikai gazdaságtani elméleti keretet alkalmazva vizsgáljuk, amely az államműködés problémájaként a társdalom spontán normái(nak) és az állami tevékenységek közötti diszharmóniát azonosítja. Ez az értelmezés abból indul ki, hogy egy közösség tagjai csak akkor tudnak élni az értékteremtés lehetőségeivel, ha annak játékszabályai egyértelműek, és a közösség értékei támogatják az ilyen törekvéseket.

A második részben az államműködési problémák versenyképességre gyakorolt hatását tekintjük át röviden. Vannak esetek, amikor ezek a hatások olyan jelentősek, hogy egy ország összeomlásához, elszegényedéséhez vezetnek. Ennél gyakoribb és a gyakorlati alkalmazás szempontjából fontosabb az államműködési problémák adott területekre gyakorolt hatásainak feltérképezése.

Az államműködés elemzése nem lehet egyértelműen leíró, ha problémák azonosítása a cél. Problémaként csak az azonosítható, ami valamilyen elvárás, érték teljesülését akadályozza. Emellett az elemzés tárgyilagosságának megőrzése érdekében arra is szükség van, hogy a vizsgálat során használt normatív szempontok általánosan elfogadhatóak legyenek. A fejezet harmadik részében bemutatásra kerülő tartalmi, formai és procedurális elvárásokkal a közjó és a közügyek helyes szervezésének markánsan eltérő nézetrendszerei is egyetértenek. Ezek értelmében akkor mondhatjuk az államműködés valamely eleméről, hogy problémás, ha öncélú, kiszámíthatatlan vagy megalkotása nem átlátható.

Az elméleti keret alkalmazása során a magyar államműködést elemző dokumentumok alapján kívánjuk a legtipikusabb, legkomolyabb működési anomáliákat azonosítani és azok okainak rövid elemzése alapján javaslatainkat megfogalmazni.

Az elemzési keret elméleti alapfeltevései

Az elemzési keret célja, hogy megalapozott és jól használható fogódzókat nyújtson a magyar államműködés elemzéséhez. Segítsen abban, hogy reális elvárásokat fogalmazhassunk meg az államműködéssel kapcsolatban, megalapozottan vizsgálhassuk, hogy milyen tényezők akadályozhatják ezen elvárások teljesülését, illetve hogy kinek mit kellene tennie ezen problémák orvoslása érdekében.

Elemzésünk a közösségi választások elmélete (public choice) és az intézményi közgazdaságtan alapján vizsgálja az államműködést. Az előbbi megközelítés azt elemzi közgazdaságtani eszközökkel, hogy adott intézményi keretek között milyen döntések várhatóak a közéletben résztvevő szereplőktől. Az intézményi közgazdaságtan pedig arra fókuszál, hogy milyen tényezők alakítják, formálják az intézményi kereteket. Ezen két szakterület együttes alkalmazása lehetővé teszi, hogy az államműködést és az azzal szemben támasztott elvárások

teljesíthetőségét a társadalmi, gazdasági, kulturális tényezőket is figyelembe véve vizsgálhassuk.¹

A vizsgálat elméleti kerete a következő alapvetésekre épül:

- Az egyének döntéseiket mások várható döntéseire való tekintettel hozzák meg
- Az egyéni cselekvést befolyásolják annak közösségi keretei, azaz intézményei
- Az intézményeket szándékolatlan események vagy tudatos módosítási törekvések formálják
- A fennálló intézményi adottságok átalakítását a változtatás tranzakciós költségei nagyban behatárolják
- Az állami szervezetek szerepe kiemelkedő, de korlátozott a közösségi szabályrendszer alakításában
- Az államműködés problémái a hivatalos előírások és a spontán normák közötti konfliktusból származnak

Az egyének döntéseiket mások várható döntéseire való tekintettel hozzák meg

A döntések sohasem statikus környezetben történnek. Az egyének annak tudatában határozzák meg cselekvési stratégiájukat, hogy tetteik eredménye nagyban függ a többi szereplő lépéseitől. Az egyének helyzetét, és ennek következtében egy adott viszony², szervezet³, intézmény⁴, közösség⁵ helyzetét az egymás céljairól, körülményeiről, várakozásairól tudó vagy vélekedésekkel rendelkező szereplők interakciói alakítják.

Ennek következtében a társadalmi, gazdasági, politikai események megértéséhez ismernünk kell az adott szituációban érintettek körét, a szereplők motivációit, választási lehetőségeit és az egymásról alkotott várakozásait. Ezeket a tényezőket egyrészt (1) az egyéni preferenciák és vélekedések, (2) a várakozásokat, választásokat meghatározó közösségi keretek, azaz az intézmények és a (3) technológiai, környezeti adottságok határozzák meg.

Az egyéni preferenciák egyik része a közgazdaságtudományi megközelítés számára vizsgálhatatlan, ezért változatlan külső tényezőnek tekinthető. A preferenciák egyes összetevői

¹ Lásd: Acemoglu et al (2004), Dixit (1996), North (1990)

² Viszony – több szereplő interakciója, ahol az érintett szereplők kölcsönösen tudatában vannak annak, hogy helyzetük nagyban függ a többiek cselekedeteitől. Egy fegyveres konfliktus, egy szerződés megkötése vagy annak betartása mind ilyen viszonyok.

³ Szervezet – Egyének közötti megállapodások és szerződések hálózata, melynek alapján a szervezet tagjai az azon kívülállók felé összehangoltan lépnek fel. (Milgrom, Roberts 2005)

⁴ Intézmény –A társadalom játékszabályai, avagy az emberek közötti interakciók ember alkotta korlátai, struktúráló tényező. Sokfélék lehetnek: formálisak, informálisak, spontánul kialakulóak, változóak vagy tudatosan formáltak. Az intézmények alakítják az egyének ösztönzőit viszonyaik során. (North 1990)

⁵ Közösség – Formális és informális intézmények egy köréhez tudatosan kötődő emberek csoportja.

(amit bizonyos közgazdasági megközelítésből nem is preferenciának, hanem az egyéni hasznosságnövelő technológiák részének tekinthetünk⁶) az egyén közösséghez tartozásával, identitásával kapcsolatos, a közösség intézményei jelentősen befolyásolják. A technológiai környezeti adottságok egyes elemei hasonlóképpen a közgazdasági vizsgálódás kérdéskörén kívül eső adottságként kezelhető, másik része pedig az egyéni, közösségi cselekvés következtében változik (gondoljunk az innovációkra, a nagyvárosi szmogra vagy a folyószabályozásra). Az egyéni és környezeti tényezőkkel jelentőségét nem vitatva a továbbiakban az intézményi környezet hatásával és változásával foglalkozunk.

Az egyéni cselekvést befolyásolják annak közösségi keretei, azaz intézményei

Egy közösség intézményei megszabják tagjaik és szervezeteik cselekvési lehetőségeit, korlátait, hatnak az egyének céljaira, értékeire. Meghatározzák a tulajdonnal járó jogokat és kötelességeket, a szerződések kikényszerítésének módját, a gazdasági tevékenységek szabályozását, az újraelosztási rendszerek működésének és a közösségi infrastruktúrák üzemelésének rendjét.

Az egyéni cselekvések medrét adó játékszabályok nagy része a közösség tagjainak közös tapasztalataiból és vélekedéseiből, a hagyományokból, szokásokból, az államtól független intézményekből, az egyének gazdasági és társadalmi kapcsolatainak stabil mintázataiból származik. Az intézmények elemeit az adott terület normái⁷ (értékrendje, konvenciói, közösségi szabályai és előírásai) és az egyének közötti megállapodások⁸ alkotják.

Értékrend - Egy közösségben a közösségi tagsággal együtt járó, az egyén által elfogadott cselekvési mód vagy cél. Az ettől való eltérést személyes veszteségként élik meg. Ezen értékeket az egyéni preferenciarendezés közösség által formált részének is tekinthetjük.

Például egy családon vagy más erősen összetartó közösségen belül a bajba jutott rokonnak, társnak nyújtott segítség növeli az emberek önmagukkal szembeni megbecsülését.⁹ Egy minőségi bortermelésre szakosodott vidéken a minőséget rontó eljárásokat akkor sem használják, ha ezzel növelni tudnák árbevételüket. Egy erős értékrendű államigazgatásban a köztisztviselők sértésként kezelik, ha valaki kivételes bánásmódot ígér.

Konvenció – Egy közösségben a cselekvés megfelelő módjáról vallott közfelfogás. Az ettől eltérő viselkedés az egyén számára nem kifizetődő, mert hasznossága a koordinációs zavar miatt csökken.

A legerősebb konvenció a nyelvhasználat, nyelvi rendszer: abból, ha valaki úgy fogalmazza meg mondanivalóját, hogy az a másik számára nem érthető, komoly nehézségek származhatnak. A szűk keresztmetszetek használati szokásainak be nem tartása hasonlóképpen kölcsönösen káros, mert torlódást, balesetet vagy más nehézségeket okoz: Ilyen koordinációs konvenció az

⁶ Becker, Stigler (1977)

⁷ Ulman-Marglit (1990), Greif (2005), Ostrom (2000)

⁸ Williamson (2000), Greif, (2005)

⁹ Wilson (1989) arról ír, hogy a hadseregeken belül működő meghatározó motivációs erő a bajtársak életének megmentésére való törekvés.

autók úthasználata, vagy az, hogy egy megbeszélésen milyen sorrendben szólalnak fel a különböző rangú résztvevők.

Közösségi szabály – Egy a közösség által elvárt cselekvési mód vagy cél. Az, aki ettől eltér, a közösség tagjainak retorziójára számíthat. A közösségi szabályokat sokszor írásban is rögzítik, azonban megszegésük retorziója nem intézményesített.

A tradicionális kultúrákban elterjedt volt, hogy a közösségi szabályok megszegése komoly következményekkel járt. A túléléshez szükséges közösségi támogatás megvonása, vagy a világ sok részén ma is élő vérbosszú hagyománya ennek különböző formái. Az írásban is rögzített kereskedési szabályok megszegőit sok kereskedő közösségben kiközösítették¹⁰, másutt vállalkozóként működő bírók ítélték meg a szabályszegés súlyát és jóvátételének ajánlott módját, és azokat zárták ki, akik ezt a döntést nem fogadták el¹¹. Hasonlóképpen működnek a mai választott bíróságok, emellett a modern szervezetekben is megfigyelhető, hogy a szervezeti kultúrához nem illeszkedőket a közösség bünteti meg.

Hivatalos előírás – Egyértelműen rögzített, erre felhatalmazott szereplő által ellenőrzött, kikényszerített szabályok.

A kikényszerítő erővel rendelkező hatóságok által hozott vagy elfogadott szabályok megszegése esetén a megfelelő szerv kényszerítő eszközöket alkalmaz. Ez a formális jog és az államigazgatás területe.

Egyének közötti megállapodások, szerződések – Az egyének közötti megállapodások fő meghatározója, hogy az az érintett felek önkéntes szándékából jön létre. A szerződések sokszínű világának két klasszikus esete a csere és a közös cél érdekében történő együttes cselekvés. A csere esetében a szerződő felek javakat, információkat, lehetőségeket adnak át egymásnak, mert azok értéke az új birtokos számára nagyobb, mint az eredetié volt. Az együttes cselekvés esetén a szerződő felek cselekedeteinek összehangolása, erőforrásaik együttes használata teremti meg annak a lehetőségét, hogy mindegyik érintett profitáljon az együttműködésből.

Egy közösségben megfigyelhető magatartási szabály, intézmény esetében a mögöttes mozgatóerők gyakran keverednek. Egy szabály, intézmény erejét egyszerre biztosítják az érintettek értékrend, konvenciók, közösségi szabályok, hivatalos előírások és önkéntes szerződések.

Az intézményeket szándékolatlan események vagy tudatos módosítási törekvések formálják

Az értékrend, konvenciók, közösségi szabályok, hivatalos előírások és szerződések szövedéke határozza meg a közösség intézményrendszerét. Az intézményrendszer elemei nem kőbe vésettek: amikor az azokhoz való igazodás költségei túlon túl nagyok, a régebbi elemek elkopnak vagy módosulnak; ugyancsak megszilárdulhatnak az egyének közötti együttműködést megkönnyítő, annak hasznát növelő sémák.

Az egyének közötti megállapodások és a hivatalos előírások esetében az azok kialakítására hivatott szereplők tudatos döntése módosíthat az intézményeken. Amikor egy tipikus

¹⁰ Greif (1993), Greif et al. (1994)

¹¹ Milgrom et al (1991)

együtműködési forma költségei meghaladják (várható haszna nem éri el) egy újonnan lehetővé váló tranzakciós formula költségeit, az előbbit kiszorítja az új technika. Így hódított teret a pénz az árucseré rovására vagy így szorítja ki az internetes repülőjegy --vásárlás a jegyirodákat.

Az értékrend, konvenciók, íratlan szabályok esetében az átalakulás a körülmények változására adott egyéni reakciók sorozatán keresztül alakul ki. Ezek a változások a normákat támogató elvárások rendszerét kell, hogy átalakítsák, ezért nem zökkenőmentesek. A közösségek változással szembeni ódzkodásának négy fő motivációja a következő:

1. Azok a társadalmi normák, amelyek stabilitása megkérdőjelezhető, nem képesek szabályozni a közösség működését.
2. A normák módosításának költsége jelentős.
3. Ex ante nehezen vagy egyáltalán nem bizonyítható, hogy a normákat vitatóknak igazuk van és egy új közösségi magatartási szabály komoly előnyökkel járna.
4. A közösség normái jelentősen befolyásolják az erőforrások és hasznaik elosztását, így a jelenlegi status quo haszonélvezőinek pozícióit veszélyeztetik az esetleges változások.¹²

Az új norma mellett elkötelezetteknek gyakran konfliktust kell felvállalni, aminek (amelynek) költségét az új normák meghonosodásából származó értéktöbblet vagy a változás szükségessége melletti értékalapú elköteleződés kompenzálhatja.

A fennálló intézményi adottságok átalakítását a változtatás tranzakciós költségei nagyban behatárolják

Az egyének és együtműködési célból létrehozott szervezeteik döntéseiket az adott pillanatban fennálló intézményrendszer és a többi szereplő várható döntései alapján hozzák meg. Ezek a döntések hatnak az intézményrendszer elemeire – ezáltal a jelen intézményi környezetét a múltbeli egyéni döntések hatásai formálják. Az intézményi keretek radikális, összehangolt átalakítása azokban az esetekben is ritka, ha ez a változtatás az érintettek számára jelentős előnyökkel járna. Ennek az az oka, hogy

- Az együtműködési keretek megváltoztatására irányuló együtműködés esetén a várható következmények nehezen kalkulálhatóak, ezért az érintettek közötti megállapodás bonyolult;
- A változtatás érdekében sok szereplő összehangolt cselekvése szükséges;
- Nincsen a bonyolult, sokszereplős megállapodás szervezésére és betartására képes és hajlandó szereplő.

Gyakori, hogy egy technológia, intézmény felváltása egy másikkal minden érintett számára kiemelkedő haszonnal járna, de az említett problémák miatt ez nem valósul meg. Az útfüggőség problémájának is hívott jelenséget David (1985) mutatja be szemléletesen az írógép és számítógép-billentyűzet példáján. A manapság is domináns QWERY billentyűzetet születésekor úgy alakították ki a korabeli anyaghasználati lehetőségek korlátai miatt, hogy a gépelés sebességét lassítsák az egymást követően gyakran előforduló betűk elhelyezésével. Pár évvel később már nem lett volna szükség arra, hogy a gépelési sebességet visszafogó billentyűzetet használjanak. A II. világháborúban ki is dolgoztak egy többszörösen gyorsabb gépelést lehetővé tévő billentyűzetet, ennek ellenére ez a DVORAK klaviatúra a számítógépes korszakban sem terjedt el.

¹² Acemoglu et al. (2004)

Az állami szervezetek szerepe kiemelkedő, de korlátozott a közösségi szabályrendszer alakításában

A közösségek intézményi kereteit alakító erők közül az állami szervek azok, amelyek (1) tudatosan törekszenek a közösségi szabályrendszer befolyásolására, (2) tevékenységük és jogosítványaik a közösség formális jóváhagyásával rendelkeznek, (3) céljaik érdekében kényszerítő erőt is alkalmazhatnak. Ezen három tényező együttese teszi az államigazgatási szervezeteket kiemelt fontosságúvá a közösség életének alakításában.

Az egyes állami szervek céljaik elérése érdekében széles eszköztárat alkalmazhatnak. A legdirektebb eszköz a hivatalos előírások megszegésétől elriasztó, a szabályok megszegőit büntető kényszerítő erő alkalmazása. Ez a kivételes eszköz és az állam mérete komoly súlyt ad azoknak a tevékenységeknek, amelyek a magánszereplők eszköztárában is megtalálhatóak. Ilyen például az ellenőrzött javak feletti rendelkezés (vállalkozásokkal szembeni elvárások megfogalmazása, az állami jövedelmek felhasználása, a domináns piaci pozíciók kihasználása) és a kommunikáció (elvárások, ösztönző sémák, fenyegetések megfogalmazása).

Az állam kiemelkedő lehetőségét a közösségi intézmények formálására három fő tényező korlátozza:

1. Az állam speciális hatásköre közvetlenül csak a hivatalos előírások betartatására és módosítására terjed ki. Ezek azonban csak a jéghegy csúcsát alkotják, a közösség életének szervezésében a közösség értékrendje, konvenciói, közösségi szabályai és önkéntes szerződésai fontos szerepet játszanak. Ha a hivatalos előírások nem konzisztensek a többi spontán intézményi formával, a spontán és hivatalos normák konfliktusa alakul ki. Ez a konfliktus mindegyik érintett normát erősen rombolja, és komoly károkat okoz az érintett tevékenységi területeken.
2. Az állami szervek céljait meghatározó döntéshozók tevékenységét, így az általuk kialakított hivatalos előírások tartalma felett a közösség minden esetben valamilyen kontrollal rendelkezik. Emiatt a kontroll miatt a közösségformáló eszközök alkalmazásában az állami szereplők mozgástere erősen korlátozott. Ezt elemezzük részletesen az harmadik fejezetben.
3. Az állami eszközrendszer alkalmazása nagy apparátust igényel, ahol a különböző feladatok és információk elkülönült szervezetekben koncentrálódnak. Az egyes államon belüli szereplők érdekei között vannak eltérések, az igazgatáson belüli kooperáció megszervezése gyakran drága és nehézkes. Ezzel a problémával a negyedik fejezetben bővebben foglalkozunk.

Az államműködés problémái a hivatalos előírások és a spontán normák közötti konfliktusból származnak

Az állam korlátai mellett is meghatározó lehetőségeivel a közösségi normák legfontosabb őre és tudatos alakítója. Akkor beszélhetünk az államműködés problémáiról, amikor az állami intézmények tevékenysége nem felel meg a működésüket jóváhagyó, lefogadó közösség elvárásainak. Ebben az esetben a hivatalos előírások érvényesítése és az állami intézmények további tevékenységei nincsenek összhangban a közösségi normarendszer többi elemével. Ebben az esetben az értékrend, a konvenciók, a közösségi szabályok, illetve a közösség tagjai között gyakori megállapodások intézményei (a spontán normák) és az állami intézkedések nincsenek összhangban vagy egyenesen konfliktusba kerülnek egymással.

Ennek tipikus megjelenési formája az állami működést egyes területeken kizorító magánintézmények, mint az informális gazdaság¹³ vagy az igazgatás államtól független megszervezése¹⁴. Ugyancsak ezt a problémát jelzi, amikor egy közösség tagjai kivonják erőforrásaikat a társadalmi munkamegosztásból¹⁵: a munkaképesek emigrálnak vagy passzivitásba vonulnak; az elérhető hozamok nem csábítanak a tőke akkumulálására, kockáztatására, ezért az emberek inkább fogyasztanak, az elvárt hozammutatók magasak. Ebben az esetben a hivatalos és társadalmi normák közti konfliktus a közösség gazdasági aktivitásának csökkenését vonja maga után. Az államműködés problémáinak legmarkánsabb jele az állami intézmények elleni nyílt lázadás, mint például a szabályok felvállalt megszegése.

Az államműködés problémáinak négy fő gyökere lehet:

1. **A hivatalos normák és az állami intézmények tevékenységei nem igazodnak elég gyorsan a spontán normák változásához.** Például gyakori, hogy a spontán normák a kiskereskedelem és a kisipar szofisztikált és életerős formáit hozzák létre, azonban a jogi intézményrendszer nem vesz tudomást ezekről az új gazdasági tevékenységekről. Ebben az esetben a jogi kikényszerítés hiánya megnehezíti ezen vállalkozások megerősödését.¹⁶ Az is előfordul, hogy a láthatóan szükséges reformok csak jóval bevezetésük szükségessége után valósulnak meg.¹⁷
2. **Az állami intézmények téves döntéseket hoznak.** Gyakori, hogy az állami intézmények döntéseiket megfelelően megalapozott információk nélkül hozzák meg, a döntéshozatali eljárás eltéríti a végleges intézkedéseket az eredeti szándéktól. Az is előfordulhat, hogy az államgépezeten belüli ösztönzési, visszacsatolási problémák miatt a rendelkezés és annak végrehajtása eltér egymástól. Ilyen hibák áldozatai lehetnek egyes emberek, de a rosszul meghozott vagy végrehajtott állami döntések komoly pazarláshoz vagy akár katasztrófákhoz is vezethetnek. Ennek egyik példája, amikor egy katasztrófa után bevezetett vasúti sebességkorlátozás a sokkal veszélyesebb közúti forgalom növekedéséhez vezetett Nagy-Britanniában¹⁸, vagy a munkavállalási kedvet nem növelő foglalkoztatási programok¹⁹.
3. **Az állami szereplők tudatosan hoznak a spontán társadalmi normákkal ellentétes intézkedéseket.** Ennek egyik motivációja az lehet, hogy az állami szervezetek döntéshozói, döntés-előkészítői azt gondolják, hogy a spontán társadalmi normák rosszak. Ebben az esetben az állami szereplők ideológiai alapon felvállalják a normarendszer megváltoztatásával járó konfliktusokat, mert hisznek abban, hogy az általuk képviselt értékek követése megéri ennek költségeit. A másik motiváció az lehet, hogy a döntéshozók személyes boldogulásuk: anyagi hasznuk, karrierjük érdekében hoznak tudatosan a spontán társadalmi normákat megszegő döntéseket. Ilyenkor az

¹³ Soto (1989), Soto (2000), Castells, Portes (1987)

¹⁴ Dixit (2004), Schelling (1971)

¹⁵ Castells, Portes (1987), Buchanan, Roger (1987)

¹⁶ deSoto (2000)

¹⁷ Alesina at al. (2006)

¹⁸ Economist (2003)

¹⁹ Hudomiet, Kézdi (2008)

állami szereplők a kezükben lévő jogosítványokat saját tulajdonukként használják, és járadékforrásként kezelik²⁰.

- 4. A közösségi normák inkonzisztensek.** Ebben az esetben a közösség különböző részeinek véleménye és várakozása jelentősen eltér arra vonatkozólag, hogy mik a társadalmi együttélés és munkamegosztás helyes játékszabályai. Az ilyen témákat érintő esetekben az állami intézmények elkerülhetetlenül szembekerülnek a társadalom egy része által elfogadott és követett normákkal. Ez gyakori a több nemzetiségű országokban, vagy amikor egy társadalom különböző csoportjainak világlátása jelentősen eltér alapvető kérdésekben. Ezen utóbbinak tipikus példái a halálbüntetés, az abortusz vagy az eutanázia.

Az előbbi két esetben az államműködés technikai problémáiról beszélhetünk, habár ezek a technikai problémák megoldása sokszor nem egyszerű, van, hogy ez nem is lehetséges. A harmadik esetben az állam és a társadalom viszonyában keletkezik feszültség. A negyedik esetben az állam és a közösség nem is esnek tökéletesen egybe: egy államigazgatás markánsan eltérő normákat elfogadó közösségeket szolgál ki, ahogy és amíg tud.

Az államműködés problémáinak hatása a versenyképességre

A versenyképességet az előbb bemutatott elemzési kereten belül úgy értelmezhetjük, hogy valaki (egyén, szervezet, közösség) értékteremtő képességét meg tudja és meg kívánja őrizni. Egy ország esetében ez azt jelenti, hogy az értékteremtésben résztvevők (a) fontosnak érzik az ezt lehetővé tévő készségeik, eszközeik használhatóságát folyamatosan megújulva megőrizni (b) az értéket teremtő tevékenységekhez szükséges megállapodásokat könnyen alakíthatják ki vagy módosíthatják, illetve nem jelent problémát ezek betartatása.

Az ország polgárainak, szervezeteinek motivációit és együttműködési lehetőségeit az intézményi keretek a korábban bemutatott módon formálják. Így az intézményi keret – beleértve az államot – az ország versenyképességének egyik meghatározó tényezője. Feladatunknak nem az állami működés és a versenyképesség összefüggéseinek általános elemzését tekintjük, hanem az államműködési problémák versenyképességre gyakorolt hatásának vizsgálatát. El kívánjuk kerülni a versenyképesség és egy közösség értékrendje közötti konfliktusok értékelésének veszélyes területét. Ugyancsak ki kívánjuk zárni elemzésünkől azokat a nehéz eseteket, amikor egy önmagában konzisztens intézményrendszer vezet alacsonyabb versenyképességhez. Ugyanis gyakori, hogy ilyen esetekben egy mélyebb elemzés gyakran azt mutatja, hogy az intézményrendszernek tulajdonított probléma gyakran értékekre vezethető vissza, komoly elosztási kérdéseket feszeget. Előfordul, hogy a vélt probléma látszólagos: az érthetetlennek látszó intézményi megoldás valójában elsőre nehezen feltárható kockázatok, konfliktusok kezelésére szolgál. Az államműködés zavarainak vizsgálata sem mentes ezektől a módszertani problémáktól, azonban a téma elemzését megkönnyíti, hogy az ilyen problémák valamilyen – hosszútávon ritkán természetes – inkonzisztenciából származnak. Az ilyen egyensúlyinak, beálltnak nem nevezhető helyzetek esetében az elemzés nagyobb valószínűséggel vezet használható javaslatokhoz.

²⁰ Bhagwati (1982), Krueger (1974), Tullock (1993)

Az államműködési problémák versenyképességre gyakorolt hatásának súlya jelentős lehet. A két Korea²¹ vagy a két Németország esete mutatja, milyen következményekkel járhat, ha olyan kormányzás alakul ki, amely a közösségi normarendszer tudatos karbantartása és a magánszereplők közötti tranzakciók költségeinek csökkentése helyett ideológiai alapon kívánja átalakítani a közösség működését. Az értékteremtés képessége drasztikusan csökken, akár humanitárius katasztrófához (Korea) vagy az államberendezkedés teljes összeomlásához vezetve (Kelet-Németország). Greif [2005] szerint a Kínai birodalom összeomlásának egyik fő oka az volt, hogy az államműködés rendje nem volt képes megfelelően alkalmazkodni a körülmények változásához, amikor az európai kereskedők megjelentek az országban. Az állami tévedések versenyképesség-rontó hatását példázzák Dél-Amerika importhelyettesítő gazdaságpolitikai csomagjainak kudarcai.²² Az inkonzisztens közösségi normák között működő állami tevékenység problémáira a gyarmati hagyományokat és a sokféle törzsi kultúrát keverő posztkoloniális államok gazdasági, stabilitási problémáiból eredő katasztrófák mutatnak rá legfájdalmasabban. A formális és az informális gazdaság szabályrendszereinek inkonzisztenciája ugyancsak a versenyképesség csökkenéséhez vezet, ahogy erre DeSoto könyvei²³ hívják fel a figyelmet Peru és más szegényebb országok példáin.

Az előbb említett országok sorsát meghatározó államműködési problémák sajnálatosan gyakoriak, azonban a kisebb horderejű problémák összesített hatása valószínű még ezeknél is jelentősebb. Az államműködés problémái és a versenyképesség közötti kapcsolatotra a következő táblázat mutat be néhány példát.

Államműködési probléma	A kiváltó társadalmi esemény	A problémás állami reakció	Értékteremtésre gyakorolt hatás
A hivatalos normák és az állami intézmények tevékenységei nem igazodnak elég gyorsan a spontán normák változásához	A tranzakciók szofisztikáltabbá válásával új bonyolultabb termékek szélesebb körű együttműködések jöhetnek létre.	A szabályozás és az igazságszolgáltatás lassan alakítja ki az egyértelmű jogi normákat az ilyen tranzakciókkal kapcsolatos konfliktusok esetére.	A hazai vállalkozások nem tudnak élni az új lehetőségekkel, ezért vagy hátrányba kerülnek más országbeli versenytársaikhoz képest, vagy – legalábbis részben – más országba helyezik tevékenységüket.
Az állami intézmények téves döntéseket hoznak	Valamilyen válsághelyzet vagy gazdasági szereplők közötti konfliktus beavatkozást követel az állam részéről. Módosítani kell a hivatalos előírásokat vagy új állami normát kell alkotni.	Az eljárni hivatott állami szereplők képtelenek a szükséges információkat beszerezni. A feladat ellátására hivatott tisztviselők nem érdekeltek a probléma megfelelő ütemeztettségű és alaposágú kidolgozásában.	A válság vagy konfliktus megoldására születő norma az érintett vállalkozások számára nem megfelelő ösztönzőket teremt. Ez bizonyos értékteremtő folyamatok terheit, kockázatát megnövelheti, ezért a vállalkozások ezekbe inkább nem fognak bele.
Az állami szereplők tudatosan hoznak a spontán társadalmi normákkal ellentétes intézkedéseket		Az állami döntéshozók állami jogosítványaikat saját jövedelmük növelésére fordítják.	A vállalkozók szabályozási, adózási költségei egyrészt megnőnek, másrészt a költségek egymáshoz viszonyított arányát torzítják az egyes tevékenységek állami beavatkozásoknak való kitétségének különbségei. A vállalkozók nehezebben ellenőrizhető módokon (pl.

²¹ Acemoglu at al. 2004.

²² Hirschman 1981

²³ Soto 1989, Soto 2000

			informális gazdaság, offshore) szervezik meg magukat.
		Az állami döntéshozók nem a közösségi elvárásoknak kívánnak megfelelni, hanem arra törekcsenek, hogy a közösség működése feleljen meg az ő elvárásaiknak.	A vállalkozások által érzékelt hatások az előző esethez hasonlóak: a terhek nőnek és torzulnak, a valós problémák megoldása elmarad. A cégek passzivitásba, illegálitásba, külföldre helyezik működésük súlypontját.
A közösségi normák inkonzisztensek	A társdalom különböző csoportjai egy gazdasági tevékenység kapcsán különböző normákat követnek, illetve különböző hivatalos előírások kialakítását várják el az államtól.	Az állam a társadalmi patthelyzet miatt a konfliktusos területet vagy szabályozatlanul hagyja vagy pedig a pillanatnyi politikai erőviszonyoknak megfelelően módosítja az érvényes normákat.	Az állami szabályozás és jog hiánya vagy gyakori változása miatt az adott tevékenység jövedelmezősége csökken, folytatói felhagynak vele vagy az állam nélkül (rosszabb esetben ellenében) szervezik meg a tranzakciók intézményi kereteit. Jelentős erőforrásokot felemészttó harc alakul ki a „megfelelő” állami szabályozás kialakítása érdekében.

Az államműködés problémáinak versenyképességi hatásainak elemzéséhez először ezen problémák azonosítására van szükség. Ennek legalaposabb módja az lenne, ha egy adott területen feltérképeznénk a különböző közösségi és állami normákat és azok változását, hogy azonosítsuk a problémát jelentő inkonzisztenciákat. Ez a megközelítés részletes esettanulmányok sorozatán keresztül vezethet el oda, hogy a magyar államműködés problémáit és ezek versenyképességre gyakorolt hatását elemezzük. Mostani munkánkban azonban nem elvégezni, hanem megkezdeni szeretnénk ezt a kutatási programot, illusztrálva a megközelítés gyakorlati alkalmazhatóságát. Ennek érdekében az államműködési problémák azonosítására egy egyszerűbb megoldást választottunk, vállalva, hogy emiatt értékalapú feltevések alkalmazására van szükségünk.

Az elemzési keret normatív kiindulópontja

Az államműködés problémáinak bemutatott okai közül az első kettő: a túl lassú alkalmazkodás és a hibás döntés az, amelyek kezelése technikai, igazgatástechnológiai szempontból elemezhető. Az állam és a társdalom viszonya, illetve a közösség egységességének hiánya mélyebb politikai - társadalmi problémákra utal, a megoldási alternatívák megítélése pedig semmiképp sem lehet egyértelmű. Egy államműködési probléma kapcsán azonban a szálak gyakran összegabalyodnak. Gyakori, hogy a technikainak látszó problémák mögött valójában érdekkonfliktusok állnak. Például egy, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer költségeit feltáró elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a döntéshozatal bonyolultságának egyik fő oka, hogy a fejlesztéspolitikai intézkedések alkotói a pályázókon sok mindent nevelő szándékkal kérnek számon. Vannak esetek, amikor a látszólagos tévedések valójában a közpolitikai frontokon megvívott heves társadalmi csatározások miatti információhiány következményei. Az is előfordulhat, hogy a közpolitikai döntésekhez szükséges információk összegyűjtését és feldolgozását a mindezt szükségtelennek vagy veszélyesnek tartó komoly befolyású szereplők akadályozzák meg.

Emiatt nélkülözhetetlen, hogy az államműködés problémáit elemző keretet normatív szempontokkal egészítsük ki. Ez a normatív szempontrendszer azért fontos, hogy az államműködés szempontjából fontos problémákat azonosítani tudjuk, illetve hogy a kezelésük lehetséges irányáival foglalkozó javaslatok kidolgozásához támpontot adjunk. Ezen célok érdekében egy olyan normatív keretet javasolunk, amely a jólét, az igazságosság és a népképviselő különböző felfogásai esetében is egyformán jól használható. Másképpen mondva olyan normatív szempontokat kívánunk alkalmazni az elemzés során, amelyek elfogadhatóak a politikai paletta egymástól igen messze elhelyezkedők számára is.

Az elméleti keret kialakításának másik alapelve az volt, hogy építsen az előző alfejezetben bemutatott elméleti keretekre. Szem előtt tartottuk, hogy az államműködés csak a közösségi normarendszer egyik része, hibái a spontán közösségi és az állami normák konfliktusából következnek.

Mindezek alapján az elemzés számára a következő normatív elvárásrendszert alakítottuk ki.

A közösségi döntésekkel kapcsolatos tartalmi elvárások

- Az állami beavatkozás ne okozzon kárt minden érintett számára
- A politika elsősorban ne az annak végrehajtásában résztvevők érdekeit szolgálja
- Az állami beavatkozás ne ösztönözze a járadékvadász magatartás kialakulását

A döntésekkel kapcsolatos formai elvárások

- A közösségi döntések az érintettek számára megismerhetőek, érthetőek és végrehajthatóak legyenek
- A beavatkozások hitelesek legyenek (a döntések végrehajthatóak legyenek; érvényességük időtartamai, feltételei legyenek egyértelműen meghatározottak)

A döntéshozatali eljárással kapcsolatos elvárások

- Egyértelmű szakpolitikai célok, valós társadalmi igények a beavatkozások indítékeként
- Döntések megalapozottsága: érintettek bevonása, lehetséges alternatívák elemzése
- A döntéshozatal folyamata nyomon követhető legyen

A tartalmi elvárásokban nem fogalmazunk meg annál többet, hogy az államműködés ne legyen öncélú. Az állami tevékenységek ne (csak) az állami döntéshozók érdekeit szolgálják, ne ösztönözzék az embereket arra, hogy energiáikat az értékteremtés helyett a privilégiumok, támogatások megszerzésére fordítsák, azaz az állam ne a lojalitásért cserébe adjon járadékokat.

A formai elvárások arra fókuszálnak, hogy az állami tevékenységek követhetőek legyenek. Egy állami intézkedés érintettjei megismerhessék annak részleteit és megbízhatóan kalkulálhassák a várható hatásokat, kialakíthassák a megfelelő válaszlépéseiket. Vannak esetek, amikor az állami döntések gyorsak, van, amikor előkészítésük titkos – ezeket a kivételes esetek azonban erős indoklást és pontos előzetes meghatározást igényelnek. A követhetőség alapelveinek feladása ugyanis könnyen öncélúvá és kiszámíthatatlanná teszi az állami tevékenységet.

A procedurális elvárások arra vonatkoznak, hogy az intézkedések érthetőek, nyomon követhetőek legyenek. Egyértelmű legyen motivációjuk, alátámasztottak és kidolgozásuk során nyomon követhetőek legyenek.

Ezek a normatív kritériumok amellet, hogy elég tágak, elég szigorúak is az állami tevékenységek értékelése során. Nagy a valószínűsége, hogy a magyar államműködés sok problémáját tárhatjuk fel ezen szempontok szerint vizsgálódva.

Az államműködés problémáit feltáró vizsgálat tervezett menete

Az elemzési keretek kialakításával, a hatalma korlátozó tényezők áttekintésével és a bürokrácia közgazdasági elméleteinek összefoglalásával a kutatás első, megalapozó szakasza lezárult.

A munka második szakasza során az államműködés részleteit vizsgáló forrásokat kívánjuk feldolgozni. Összegyűjtjük és áttekintjük a magyar államműködést vizsgáló elemzéseket. Munkánk során a következő forrásokból kívánjuk az áttekintendő dokumentumokat összegyűjteni:

- Az ÁSZ jelentései (2007-2008)
- Az országgyűlés és a kormány számára készült jelentések (2007-2008)
- Az országgyűlés tematikus vitanapjainak vezérszónoki hozzászólásai (2007-2008)
- A magyar államműködést elemző nemzetközi áttekintések (elsősorban EU, OECD – 2007-2008)
- A magyar államműködést elemző szócikkek (2003-2008)

A dokumentumok feldolgozása során a magyar államműködés legfőbb, legtipikusabb hiányosságait kívánjuk felmérni az előzőekben bemutatott normatív szempontok alapján. Az egyes dokumentumok elemzése alapján összeállítható egy problémalista, illetve megvizsgálható, mely problémák a leggyakoribbak. A problémalistát a normatív elvárások struktúrája alapján tervezzük összeállítani, így nem csak az egyes egyedi problémák gyakorisága tárható fel, hanem az is, hogy melyik elvárás az, ami leginkább sérül a rendelkezésre álló információk alapján.

A munka harmadik szakasza a legtipikusabb problémák okainak elemzése. A problémák okainak elemzése az feltárt hiányok kontextusának áttekintése mellett két pillérrre épül.

1. A bemutatott elemzési keretet alkalmazva tervezzük elemezni az egyes problémák társadalmi, gazdasági, intézményi hátterét. Be kívánjuk azonosítani, hogy az államműködés problémáinak lehetséges okai (technikai problémák, érdekkonfliktusok, a közösség megosztottsága) közül melyikre vezethetőek vissza, fel kívánjuk tárni, hogy a főbb problémák elterjedtségének mi lehet a magyarázata.
2. A közigazgatás, politikaalkotás területén fontos pozíciókat betöltő szakértők bevonásával szakmai fórumokon kívánjuk feltárni, hogy a gyakorlati tapasztalattal rendelkezők mennyire tartják relevánsnak a dokumentumelemzés alapján összeállított problémalistát és miben látják ezen problémák főbb okait.

A negyedik, záró munkaszakaszban az államműködés fő problémáinak kezelésére fogalmazunk meg javaslatokat a feltárt mozgatórugók alapján.

Irodalomjegyzék

Acemoglu, Daron (2002) Why not Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics *NBER* 9377.

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. (2004) Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth *NBER* 10481.

Alesina, Alberto; Ardagna, Silvia; Trebbi, Francesco (2006) Who adjusts and when? On the Political Economy of Reforms *NBER* No. 12049

Becker Gary S.; Stigler George (1977) De Gustibus Non Est Disputandum *AER* Vol 67.

Bates, Robert; Greif, Avner; Singh, Smita (2002) Organizing violence *Journal of Conflict Resolution* Vol 46.

Bhagwati J.N. (1982) Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities: a welfare theoretic synthesis and generalization *JPE* Vol. 90. No. 5.

Buchanan, James M.; Roger L. Faith (1987). Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit, *AER* Vol. 77 No. 5.

Castells, Manuel; Portes, Alejandro (1989) World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy in Portes, Alejandro and Castells, Manuel and Benton, Lauren A. (1989) *The Informal Economy: studies in advanced and less developed countries* John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland

David, Paul A. (1985) Clio and the Economics of QWERTY *AER* Vol 75. No. 2.

Dixit, Avinash (1996) *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Perspective* MIT Press, Cambridge, MASS

Dixit, Avinash (2004): *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of governance* Princeton University Press, Princeton NJ

Economist (2003) Something must (not) be done Sept 11th

Grief, Avner (1993) Contract Enforceability and economic institutions in the early trade: The Maghribi Traders' Coalition *AER* Vol 83. No 3.

Grief, Avner (2005) *Commitment, Coercion and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions supporting exchange* In Menard, Claude; Shirley, Mary M (2005) *Handbook of New Institutional Economics* Springer, Dordrecht

Grief, Avner; Milgrom, Paul; Weingast, Barry R. (1994): *Coordination, Commitment and Enforcement: the Case of the Merchant Guild* *JPE* Vol 102. No 4.

Hirschman, Alber O. 1981. *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. Cambridge (Eng.); New York: Cambridge University Press.

Hudomiet Péter és Kézdi Gábor (2008) *Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai* *Kormányzás, Közpénzügyek és Szabályozás* – www.kormanyzas.hu

Krueger. Anne O. (1974) *The Political Economy of Rent Seeking Society* *AER* Vol 64. No 3.

Milgrom, P. R; North Douglass C.; Weingast, Barry R. (1991) *The Role of Institutions in the Revival of Trade: the Law Merchant, Private Judges and the Champagne Fairs* *Economics and Politics* Vol.1.

Milgrom, Paul; Roberts, John (2005) *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás* Ford: Szabó Andrea, Ujhelyi Gergely, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest

North, Dogulass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance* Cambridge University Press, Cambridge UK

Ostrom, Elinor (2000) *Collective Action and the Evolution of Social Norms* *JEP* Vol. 14. No 3.

Schelling, Thomas C. (1971) *What is the business of organized crime?* – *Journal of Public Law* Vol. 20. No 1.

Soto, Hernando De. (1989) *De. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harpercollins

Soto, Hernando De (2000) *The Mystery of Capital* Basic Books

Tullock, Gordon (1993) *Rent Seeking* E. Elgar Aldershot, England

Ulman-Margalit (1990) *Emergence of norms* Oxford University Press, Oxford

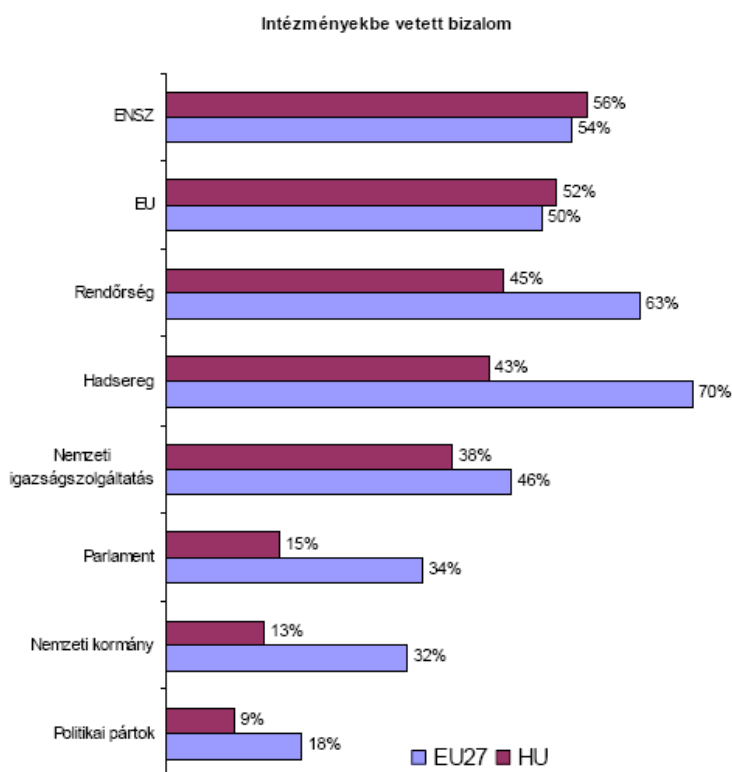
Williamson, Oliver E. (2000) *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead* *JEL* Vol. 38 No. 3.

Wilson, J. (1989): *Bureaucracy: What Do Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, New York

A MAGYAR ÁLLAMMŰKÖDÉS NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Az Eurobarometer 2008 tavaszi felmérése világosan mutatatta, hogy Magyarországon a magyar közintézmények működésének megítélése egyöntetűen negatív és európai átlagban is kiemelkedően rossz. Ez az elégedetlenség azonban nem csak a közintézményeknek szól, hanem a hazai közállapotokkal kapcsolatos általános frusztráltság is megnyilvánul a közvélemény-kutatási eredményekben.

A közintézmények működését vizsgáló nemzetközi összehasonlítások kevésbé tragikus képet, de folyamatos romlást mutatnak. A nemzetközi összehasonlításokat elemezve azt találjuk, hogy a rangsorokban elfoglalt helyzetünk alapján államműködésünk a közép- és dél-európai országokéhoz hasonló teljesítményre képes. Vannak ugyanakkor kivételesen rossz mutatóink például a befektetővédelem és az adózásban területén, de olyan tényező is van, amiben - a közvélekedéssel ellentétben is - meglepően jó teljesítményt mutatnak a nemzetközi összehasonlítások, mint például a bíróságok működése és a vállalatalapítás adminisztrációja. A vizsgálatok arra is rámutatnak azonban, hogy az utóbbi években régiós versenytársainkhoz képest a kormányzati hatékonyság intézményi dimenzióiban stagnálás a korábbi felzárkózásunk leállt, a kormányzási teljesítmény dimenzióiban pedig jelentősen romlott.



Forrás: Standard Eurobarometer 2008 Hungary

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_hu_nat.pdf

A következőkben bemutatjuk, hogyan teljesít a magyar igazgatás a Világbank két mutatószám-rendszere a „Doing Business” és a „Good Governance” mutatói alapján. A Doing Business felmérés azt vizsgálja, hogy egy országban mennyire könnyű vállalkozni, milyen pénzületi és időköltésekkel járnak a vállalkozás működéséhez szükséges tevékenységek és adminisztrációs eljárások. A Good Governance felmérés mutatói a szólásszabadság, politikai stabilitás, kormányzati hatékonyság, szabályozás, jogrend és korrupció alapján értékelik a világ országait.

Mindkét felmérést rendszeresen ismétlik (2004 óta mind a kettőt évente). A Doing Business esetében a legfrissebb adatok nemrég jelentek meg, a Good Governance esetében 2007-es a legutóbbi adatsor, így a felmérések adatai az időbeli változásokról is tanúskodnak. Bár a vizsgálatban bevont országok köre nem teljesen állandó, de mindkét felmérésben tényezőnként nagyjából ugyanannak a 180 országnak az adatai szerepelnek minden időszakban, így a két mutatószámrendszer összevethető. A számunkra fontos referencia országok pedig minden évben szerepelnek az adatbázisokban.

Doing Business

A Doing Business mutatócsoportja a vállalkozások működési környezetére ható állami tevékenységeket vizsgálja. Az országok rangsorát objektív mutatók alapján határozzák meg, megvizsgálva, hogy egy tipikus vállalat milyen nehézségekkel kerül szembe egy működéséhez szükséges procedúra során.

Magyarország a 2009. évi összesített rangsor 41. helyén szerepel a vizsgált 181 ország közül. Előttünk szerepelnek a balti államok, akik az első 30-ban vannak és Szlovákia, amely a 35. helyen áll, ugyanakkor mögöttünk teljesítettek Csehország és Lengyelország, amelyek csupán a 75-76. helyen találhatóak.

A relatíve elfogadható összesített teljesítményünk mögött azonban az egyes tényezők nagy szórása található.

A rangsorban figyelembevett 10 indikátor közül a szerződések kikényszerítésére (12.), a vállalkozás indítására (27.) és a hitelhez jutás (28.) nehézségeire vonatkozó adatok lényegesen jobb magyar helyezést is biztosíthattak volna, ezekben a dimenziókban a régiós vetélytársaink is csak elvétve állnak jobb helyen.

A vállalkozás felszámolásának (55.), a tulajdon bejegyzésének (57.) és a nemzetközi kereskedelem (68.) költsége csak kis mértékben tér el az összetett helyezésunktől, és a térségbeli országokhoz képest is vegyes képet mutat az összehasonlítás.

Négy olyan szempontot állapít meg a felmérés, amelyekben más országokhoz képest kiemelkedően rosszabban teljesített Magyarország, és amelyek nagymértékben rontják a működő vállalkozások helyzetét, ezek az alkalmazás rugalmatlansága (84.), az építési engedélyezési eljárás nehézsége (89.), az adózás költségei (111.) és a befektetők védelme (113.). Az adózás szempontjából a 111. helyezés elsősorban nem a fizetendő adótípusok számának köszönhető, amelyben hazánk a 38. helyezést mondhatja magáénak a rangsorban, hanem az adóadminisztráció időigényét tekintve 132., illetve az adórátát tekintve 145. helyezése a kritikus.

A Doing Business indikátorokat a következő táblázatban foglaltuk össze. Az azt követő táblázatban pedig bemutatjuk Magyarország helyzetét a régióbeli versenytársaival és más félperifériális helyzetű államokkal való összehasonlításban.

Fő indikátor	Alindikátorok
Vállalkozás indítása	
Hipotetikus eset: Magánszemélyek tulajdonban lévő fővárosi Kft, mely termeléssel vagy kereskedelemmel foglalkozik, 10-50 főt foglalkoztat, különleges adók és kedvezmények nem illetik.	A vállalkozás elindításához feltétlenül szükséges engedélyek és eljárások száma (db)
	Az engedélyezés és az eljárások időigénye (nap)
	Az előírt illetékek és szolgáltatási díjak költsége (egy főre eső nemzeti jövedelem százalékában)
	Előírt minimális alaptőke (egy főre eső nemzeti jövedelem százalékában)
Építkezési engedélyek beszerzése	
Hipotetikus eset: 60 főt foglalkoztató hazai építőipari vállalat 1000 négyzetméteres új raktárt épít üres telekre, speciális engedélyeket nem igénylő áru tárolására.	A raktárépület felépítéséhez feltétlenül szükséges engedélyek és eljárások száma (db)
	Az engedélyezés és az eljárások időigénye (nap)
	Az illetékek költsége

	(egy főre eső nemzeti jövedelem százalékában)
Munkaerő alkalmazása	
Hipotetikus eset: 201 főt foglalkoztató hazai tulajdonú fővárosi termelő vállalat, és egy 42 éves, nem vezetői beosztású, nem kisebbségi fővárosi férfi, aki 20 éve a vállalat alkalmazásában áll.	A foglalkoztatás merevségét mérő index (az alkalmazás nehézsége, a munkaórák merevsége és az elbocsátás nehézsége alapján) Az elbocsátáskor fizetendő végkielégítés és adminisztrációs költségek (az elbocsátott alkalmazott heti bérének arányában)
Tulajdon bejegyzés	
Hipotetikus eset: Speciális körülményektől mentes 1000 m ² -es raktárépület adásvétele két közepes méretű hazai tulajdonú Kft között, értéke az egy főre eső nemzeti jövedelem ötvenszerese.	Az adásvételhez szükséges hivatali és szakértői eljárások száma (db) A hivatali és szakértői eljárások időigénye (nap) A hivatali és szakértői eljárások költsége (az ingatlan értékének százalékában)
Hitelfelvétel	
Hipotetikus eset: Egy hazai tulajdonú Kft terjeszkedési céllal az egy főre eső jövedelem tízszeresének megfelelő hitelt igényel egy hazai tulajdonú banktól.	A hitelező és a hitelfeltevő törvényes jogainak erősségét mérő index A hitellehetőségekről szóló információk elérhetőségét és megbízhatóságát mérő index A hitelezői múltrol szóló állami adatbázisban szereplő egyének és vállalatok aránya A hitelezői múltrol szóló üzleti adatbázisban szereplő egyének és vállalatok aránya
Befektetők védelme	
Hipotetikus eset: Egy vaskereskedő vállalat teherautókat ad el egy élelmiszeripari vállalatnak a piaci ár felett, az indítványozó mindkét vállalatban többségi tulajdonos, a részvényesek beperelnek.	A tranzakció megismerhetőségét mérő index (az információk hozzáférhetősége alapján a nyilvánosság, az igazgatótanács, és külső auditor számára) A vállalatirányítás felelősségét mérő index (a károkozó és az irányító testületek számonkérhetősége alapján) A részvényesek pereskedésének könnyűségét mérő index
Adózás	
Hipotetikus eset: Második éve működő, 60 főt foglalkoztató hazai tulajdonú virágcserepyár, az egy főre eső jövedelem 1050-szeresének megfelelő árbevétellel.	Fizetendő adó- és járulékfajták (db) Az adófizetéshez szükséges adminisztráció idő (óra/év) A teljes adórátá (tartalmazza a munkát terhelő adókat és járulékokat, a társasági nyereségadót, a forgalmi adókat, és egyéb kisadókat is)
Nemzetközi kereskedelem	
Hipotetikus eset: 60 főt foglalkoztató hazai tulajdonú fővárosi vállalkozás speciális szabályozás alá nem eső termékét exportálja, értékesítésének több mint 10 százaléka export.	Exportáláshoz szükséges dokumentumok száma (db) Exportálás adminisztrációjának időigénye (nap) Exportálás adminisztratív költségei (USD/konténer) Importáláshoz szükséges dokumentumok száma (db) Importálás adminisztrációjának időigénye (nap) Importálás adminisztratív költségei (USD/konténer)
Szerződések kikényszerítése	
Hipotetikus eset: Az eladó beperli a fizetést megtagadó vevőt, a bíróság helyt ad, az alperes értéktárgyának elárverezése után megtérül a kár.	A bírósági eljáráshoz szükséges lépések száma (db) A bírósági eljárás időtartama a per megindításától a kártérítés bekövetkezéséig (nap) A kikényszerítés költsége (a kárigény százalékában)
Vállalkozás felszámolása	
Hipotetikus eset: Fizetési nehézségekkel küszködő hotel, banki és beszállítói tartozásokkal.	A csődhelyzet megoldásához szükséges idő (év) A csődhelyzet megoldásának költsége (a vállalat értéknek százalékában) A hitelezők kártalanításának mértéke (a hitel százalékában)

Magyarország a Doing Business 2009 eredményei tükrében

Ország	Ease of Doing Business Rank	Starting a Business	Dealing with Construction Permits	Employing Workers	Registering Property	Getting Credit	Protecting Investors	Paying Taxes	Trading Across Borders	Enforcing Contracts	Closing a Business
	Üzletvitel lehetősége	Vállalkozás indítása	Építési engedély	Alkalmazás	Tulajdon-bejegyzés	Hitel-felvétel	Befektetők védelme	Adózás	Nemzetközi kereskedelem	Szerződések kikényszerítése	Üzlet fel-számolása
Grúzia	15	4	10	5	2	28	38	110	81	43	92
Észtország	22	23	19	163	24	43	53	34	5	30	58
Litvánia	28	74	63	131	4	43	88	57	26	16	34
Lettország	29	35	78	103	77	12	53	36	25	4	86
Dél-Afrika	32	47	48	102	87	2	9	23	147	82	73
Szlovákia	36	48	53	83	7	12	104	126	116	47	37
Chile	40	55	62	74	39	68	38	41	53	65	112
Magyarország	41	27	89	84	57	28	113	111	68	12	55
Portugália	48	34	128	164	79	109	38	73	33	34	21
Spanyolo.	49	140	51	160	46	43	88	84	52	54	19
Peru	62	116	115	149	41	12	18	85	93	119	96
Olaszo.	65	53	83	75	58	84	53	128	60	156	27
Cseho.	75	86	86	59	65	43	88	118	49	95	113
Lengyelo.	76	145	158	82	84	28	38	142	41	68	82
Panama	81	32	73	172	75	28	104	172	8	116	72
Kína	83	151	176	111	30	59	88	132	48	18	62
Albánia	86	67	170	108	62	12	14	143	77	89	181
Szerbia	94	106	171	91	97	28	70	126	62	96	99
Görögo.	96	133	45	133	101	109	150	62	70	85	41
Moldova	103	89	158	119	50	84	104	123	135	17	88
Horváto.	106	117	163	146	109	68	126	33	97	44	79
Argentína	113	135	167	130	95	59	104	134	106	45	83
Bosznia	119	161	137	117	144	59	88	154	55	123	60
Brazília	125	127	108	121	111	84	70	145	92	100	127

Good Governance

A Good Governance mutatószám-rendszer megközelítésében az állam azon szokások és intézmények összessége, amelyeken keresztül egy országban a hatalmat gyakorolják. A Good Governance felmérés hat aggregált indikátora a következő (zárójelben Magyarország rangsorban elfoglalt helyét jeleztük a 2007-es felmérésben²⁴):

- szólásszabadság és számonkérhetőség (29.)
- politikai stabilitás és az erőszak hiánya (46.)
- kormányzati hatékonyság (43.)
- a szabályozás minősége (25.)
- jogrend (37.)
- a korrupció megfékezése (40.)

A hat aggregált indikátor nagyszámú egyéni adatból áll össze, melyek azt mutatják, hogy a különböző érintettek milyenek érzékelik a kormányzást. Az alapadatok két forrásból származnak, egyrészt vállalati és egyéni kérdőívekből, másrészt több ezer szakértő véleményéből, akik a magán, nonprofit és közintézményeket egyaránt képviselték.

Az aggergáláshoz a nem megfigyelt elemek modelljét (unobserved components model) használják. Ennek célja, hogy a vizsgált jelenséggel gyengébb kapcsolatban álló, de jól megfigyelhető alapinformációkból egy olyan aggregált mutatót hozzon létre, mely jól mutatja a kormányzás közvetlenül nehezen megfigyelhető jellemzőit.²⁵

Mivel a Good Governance adatsora 11 évet ölel fel, ezért a következőkben ezek alapján áttekintjük, hogy Magyarország relatív pozíciója hogyan változott a felmérés hat dimenziója szerint. A táblázatokban a bal alsó sarokban, a világosszürkével jelölt mezőkben található országokkal szemben Magyarország a vizsgált időszakok között javította pozícióját, míg a bal felső mezőkben található országokkal szemben rontott a helyezését. Minden dimenzióban közöljük mind az 1996 és 2007 közötti változásokat, mind ezen változások két részüszakra bontását az 1996 és 2003 közötti, illetve a 2003 2007 közötti időszakot.

²⁴ Összesen 212 ország adatait tartalmazza a felmérés, melyet 1996 óta két évente 2002 óta évente lefolytatnak.

²⁵ Az egyedi adatokat először egységes skálára számítják át, majd súlyozott átlagukat képzik, ahol a súlyok az egyes alapadatok közötti korrelációval arányosak. Pl. ha két korrupció-érzékelési adat között nagyobb a korreláció, akkor ezek az adatok nagyobb súlyt kapnak a korrupciós indexben, mint az olyan adatok, melyek nem mozognak együtt a többi alapadattal.

Szólásszabadság és a számonkérhetőség

A szólásszabadság és számonkérhetőség indikátor azt mutatja, hogy egy ország állampolgárai mennyire képesek hatni a kormányzat kiválasztására, tartalmazza a vélemény, a sajtó és az egyesülés szabadságára vonatkozó mutatókat

A szólásszabadság és számonkérhetőség indikátor alapján Magyarország 2007-ben a 29. helyet foglalta el a vizsgált 193 ország közül, mely jelentős előrelépésnek tekinthető az 1996-os 39. helyhez képest.

Az indikátor szerint azonban ezt a javulást 1996 és 2003 között érte el hazánk, mely 2003-ban már a rangsor 25. helyén állt. Ebben az időszakban kerültünk a listán egyértelműen Csehország és Litvánia elé, mely országok szólásszabadsága korábban nem tért el szignifikánsan Magyarországtól.

2003 után kisebb visszaesést mutat a rangsor, ekkor Csehország mellett Szlovákia és Olaszország is felzárkózott mellénk, míg elénk kerültek azok a nyugati államok, melyekkel korábban egy szinten voltunk (Ausztria, Nagy-Britannia, Írország, Franciaország)

Összességében Magyarország a dél-európai (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország) és a fejlettebb régiós (Csehország, Szlovákia, Szlovénia) országokkal van egy szinten szólásszabadság és számonkérhetőség tekintetében.

A szólásszabadság változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztrália, Ausztria, Kanada, Finnország, Hollandia, Norvégia, Svédország, Svájc	Belgium, Franciaország, Németország, Írország, Nagy-Britannia	
	Mellettünk	USA, San Marino, Marshall szigetek	Ciprus, Csehország, Észtország, Olaszország, Málta, Portugália, Szlovénia, Spanyolország, Uruguay	Chile, Görögország, Szlovákia
	Mögöttünk	Tuvalu	Costa Rica, Guyana, Japán, Litvánia, Monaco, Lengyelország	Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Kína, Horvátország, Lettország, Románia, Ukrajna, Oroszország

Előttünk –a politikai stabilitás mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk –a politikai stabilitás mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk –a politikai stabilitás mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A szólásszabadság és számonkérhetőség indikátor azt mutatja, hogy egy ország állampolgárai mennyire tudnak hatni a kormányzat kiválasztására, tartalmazza a vélemény, a sajtó és az egyesülés szabadságára vonatkozó mutatókat.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A szólásszabadság változása nemzetközi összehasonlításban 2003 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

1996

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2003	Előttünk	Ausztrália, Kanada, Finnország, Hollandia, Norvégia, Svédország, Svájc	Belgium, Németország
	Mellettünk	Andorra, Ausztria, USA, Lichtenstein, San Marino, Marshall szigetek	Ciprus, Észtország, Lengyelország, Franciaország, Írország, Nagy-Britannia, Portugália, Szlovénia, Spanyolország
	Mögöttünk	Tuvalu	Costa Rica, Csehország, Guyana, Japán, Litvánia, Monaco, Olaszország, Uruguay
			Chile, Görögország, Szlovákia, Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Kína, Horvátország, Lettország, Románia, Ukrajna

Előttünk – a szólásszabadság mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – szólásszabadságmutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a szólásszabadság mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A szólásszabadság és számonkérhetőség indikátor azt mutatja, hogy egy ország állampolgárai mennyire tudnak hatni a kormányzat kiválasztására, tartalmazza a vélemény, a sajtó és az egyesülés szabadságára vonatkozó mutatókat.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A szólásszabadság változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 2003 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

2003

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztrália, Belgium, Kanada, Finnország, Hollandia, Németország, Norvégia, Svédország, Svájc	Andorra, Ausztria, Franciaország, Írország, Nagy-Britannia
	Mellettünk		Ciprus, Észtország, Málta, Portugália, Szlovénia, Spanyolország
	Mögöttünk		Lengyelország
			Csehország, Chile, Olaszország, Görögország, Szlovákia, Uruguay
			Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Kína, Horvátország, Lettország, Románia, Ukrajna, Oroszország, Tuvalu

Előttünk – a szólásszabadság mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – szólásszabadságmutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a szólásszabadság mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A szólásszabadság és számonkérhetőség indikátor azt mutatja, hogy egy ország állampolgárai mennyire tudnak hatni a kormányzat kiválasztására, tartalmazza a vélemény, a sajtó és az egyesülés szabadságára vonatkozó mutatókat.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A politikai stabilitás és az erőszak hiánya

A politikai stabilitás és az erőszak hiánya indikátor azokat a mérőszámokat összesítik, amelyek a kormányzat alkotmányellenes vagy erőszakos destabilizálásának megdöntésének valószínűségét vizsgálja, beleértve a politikailag motivált erőszakot és a terrorizmust

A politikai stabilitás indikátor alapján Magyarország 2007-ben a 46. helyet foglalta el a vizsgált 178 ország közül, mely jelentős előrelépésnek tekinthető az 1996-os 55. helyhez képest. Az adatok alapján azonban ez a kedvező kép elsősorban az 1996 és 2003 közötti időszak teljesítményét tükrözi. 2003 óta Magyarország számára fontos referencia országokkal szemben romlott a teljesítményünk.

Az adatok alapján hazánk 2003-ban már a rangsor 25. helyén állt. 1996 és 2003 között Magyarország 30 helyezést javítva megelőzte többek között Franciaországot, Nagy-Britanniát és Németországot, és több nyugati országgal azonos szintre került.

A 2003 és 2007 közötti időszakban a helyezésünk erősen romlott, a korábban megelőzött nyugati államok többsége ismét elénk vagy mellénk került, nem volt olyan ország, mellyel szemben javult volna a relatív helyzetünk.

A szokatlanul nagy ingadozások ellenére a három balti állam folyamatosan hasonló eredményeket ért el, mint Magyarország.

A politikai stabilitás változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	A legtöbb fejlett (kivételek máshol jelezve), Málta, Szlovénia	Namíbia, Szlovákia	Hong Kong
	Mellettünk	Belgium, Csehország, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia, Portugália, Tajvan	Botswana, Chile, Észtország, Görögország, Lettország, Litvánia, Mongólia, Omán, Lengyelország, Katar, Arab Emirátusok	Horvátország, Dél-Korea, Líbia
	Mögöttünk	USA	Olaszország, Malajzia, Románia, Spanyolország, Vietnám	Argentína, Brazília, Bulgária, Szerbia, és sok szegény ország

Előttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A politikai stabilitás és az erőszak hiánya indikátor azokat a mérőszámokat összesítik amelyek a kormányzat alkotmányellenes vagy erőszakos destabilizálásának megdöntésének valószínűségét vizsgálja, beleértve a politikailag motivált erőszakot és a terrorizmust.

Akikhez képest pozíciánk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciánk nem változott
 Akikhez képest pozíciánk relatíve javult

A politikai stabilitás változása nemzetközi összehasonlításban 2003 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2003	Előttünk	Skandináv országok, Írország, Luxemburg, Málta, Új-Zéland, Svájc		
	Mellettünk	Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Csehország, Dánia, Japán, Portugália, Szlovénia	Botswana, Chile, Észtország, Lettország, Litvánia, Mongólia, Szlovákia, Arab Emirátusok	Hong-Kong
	Mögöttünk	Franciaország, Németország, Nagy-Britannia, USA	Görögország, Olaszország, Lengyelország, Románia, Spanyolország, Vietnám	Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Horvátország, Mexikó, Szerbia

Előttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A politikai stabilitás és az erőszak hiánya indikátor azokat a mérőszámokat összesítik amelyek a kormányzat alkotmányellenes vagy erőszakos destabilizálásának megdöntésének valószínűségét vizsgálja, beleértve a politikailag motivált erőszakot és a terrorizmust.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott

Akikhez képest pozíciónk nem változott

Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A politikai stabilitás változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 2003 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		2003		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Skandináv országok, Írország, Luxemburg, Málta, Új-Zéland, Svájc	Ausztria, Ausztrália, Dánia, Hong-Kong, Kanada, Japán, Szlovénia, Szlovákia	Németország
	Mellettünk		Belgium, Botswana, Chile, Csehország, Lettország, Litvánia, Mongólia, Hollandia, Portugália	Horvátország, Ciprus, Franciaország, Görögország, Dél-Korea, Líbia, Lengyelország, Nagy-Britannia
	Mögöttünk			Argentína, Bosznia, Bulgária, Brazília, Olaszország, Mexikó, Románia, Szaud-Arábia, Szerbia, USA

Előttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A politikai stabilitás és az erőszak hiánya indikátor azokat a mérőszámokat összesítik amelyek a kormányzat alkotmányellenes vagy erőszakos destabilizálásának megdöntésének valószínűségét vizsgálja, beleértve a politikailag motivált erőszakot és a terrorizmust.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott

Akikhez képest pozíciónk nem változott

Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

Kormányzati hatékonyság

A kormányzati hatékonyság indikátorát a közszolgáltatások, a közigazgatás minőségét, politikai nyomástól való függetlenségét, a közpolitika-alkotás, -végrehajtás és a kormányzat szakpolitikai hitelességét mérő mutatókból képezték.

A kormányzati hatékonyság indikátor alapján Magyarország 2007-ben a 43. helyet foglalta el a vizsgált 181 ország közül, mely csekély visszaesésnek tekinthető az 1996-os 39. helyhez képest.

Az adatok szerint 1996 és 2003 jelentősen előrelépett hazánk, mely 2003-ban a rangsor 36. helyén állt. Ebben az időszakban előztük meg számos más ország mellett Lengyelországot és Szlovákiát, és zárkóztunk fel Görögországhoz és Olaszországhoz, ugyanakkor Észtországot, Szlovénia és Litvánia relatív helyzete már ekkor is javult Magyarországhoz képest.

2003 után abszolút értelemben kisebb visszaesést mutat ugyan a rangsor, de a számunkra fontos versenytársainkhoz képest jelentős visszaesést éltünk meg. Megelőztük ugyan a nálunk folyamatosan rosszabb kormányzati teljesítményt felmutató Görögországot és Olaszországot, de elénk kerültek például Csehország, Litvánia és Málta, és felzárkózott mellénk Horvátország, Lettország és Szlovákia

Az elmúlt évtizedben tehát a kormányzati hatékonyságunk a régiós vetélytársakhoz képest romlott, illetve Szlovákia esetében nem javult, míg Olaszország és Görögországhoz képest tudtunk javítani a helyzetünkön, azonban az egyébként sem kedvező összesített eredményünk romló tendenciával párosul.

A kormányzati hatékonyság változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztria, Chile, Portugália, Spanyolország	Csehország, Észtországot, Szlovénia, Arab Emirátusok	Bermuda, Litvánia, Makaó, Málta
	Mellettünk	Puerto Rico	Mauritius, Szlovákia	Botswana, Horvátország, Dominika, Lettország, Dél Afrika, Uruguay
	Mögöttünk	Görögország, Olaszország, Omán	Bahrein, Fidzsi, Namíbia, Lengyelország, Katar, Thaiföld, Tunézia	Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária,, Mexikó, Románia, Szerbia

Előttünk – a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A kormányzati hatékonyság indikátorát a közszolgáltatások, a közigazgatás minőségét, politikai nyomástól való függetlenségét, a közpolitika-alkotás, -végrehajtás és a kormányzat szakpolitikai hitelességét mérő mutatókból képezték.

Akikhez képes pozíciójuk relatíve romlott

Akikhez képest pozíciójuk nem változott

Akikhez képest pozíciójuk relatíve javult

A kormányzati hatékonyság változása nemzetközi összehasonlításban
2003 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2003	Előttünk	Ausztria, Chile, Portugália, Spanyolország,	Bahama, Észtország, Szlovénia	
	Mellettünk	Görögország, Izrael, Olaszország, Dél-Korea, Malajzia,	Csehország, Arab Emírátságok	Litvánia, Málta
	Mögöttünk	Brunei, Omán	Bahrein, Fidzi, Mauritius, Namíbia, Lengyelország, Katar, Szlovákia, Thaiföld, Tunézia	Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Horvátország, Lettország, Mexikó, Románia, Szerbia

Előttünk –a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk –a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk –a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A kormányzati hatékonyság indikátorát a közszolgáltatások, a közigazgatás minőségét, politikai nyomástól való függetlenségét, a közpolitika-alkotás, –végrehajtás és a kormányzat szakpolitikai hitelességét mérő mutatókból képezték.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A kormányzati hatékonyság változása nemzetközi összehasonlításban
2007 és 2003 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		2003		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztria, Chile, Portugália, Spanyolország,	Csehország, Izrael, Dél-Korea, Litvánia, Malajzia, Málta, Arab Emírátságok	Brunei
	Mellettünk	Puerto Rico	Francia Guyana, Mauritius	Botswana, Horvátország, Dominika, Lettország, Mauritius, Szlovákia, Dél-Afrika, Uruguay
	Mögöttünk		Görögország, Olaszország	Argentína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Románia, Szerbia

Előttünk –a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk –a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk –a kormányzati hatékonyság mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A kormányzati hatékonyság indikátorát a közszolgáltatások, a közigazgatás minőségét, politikai nyomástól való függetlenségét, a közpolitika-alkotás, –végrehajtás és a kormányzat szakpolitikai hitelességét mérő mutatókból képezték.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A szabályozás minősége

A szabályozás minősége indikátor aggregálja a kormányzat azon képességére vonatkozó mutatókat, melyek a magánvállalkozások fejlődésének támogatását elősegítő politikák és szabályok megtervezéséhez és megvalósításához szükségesek.

A szabályozás minősége indikátor alapján Magyarország 2007-ben a 25. helyet foglalta el a vizsgált 179 ország közül, mely jelentős előrelépésnek tekinthető az 1996-os 43. helyhez képest.

Az indikátor szerint különösen az 1996 és 2003 között lépett előre hazánk, mely 2003-ban a rangsor 31. helyén állt. Ebben az időszakban érte el a szabályozás minősége Magyarországon a Csehország és Portugália szintjét, és múlta felül többek között Lengyelországot és Szlovéniát.

A felzárkózás 2003 és 2007 között folytatódott, de valamivel lassabb mértékben, az indikátor alapján Csehország és Olaszország elé kerültünk.

Az utóbbi évtizedben csupán Izlanddal és Szlovákiával szemben romlott a relatív helyzetünk, és több dél- és közép- európai országgal szemben javult, de a nyugati-európai országok közül egyedül Franciaország nem előzi meg Magyarországot.

A mutatószám változásában érhető leginkább tetten az európai uniós csatlakozásunk, illetve az arra való felkészülés pozitív hatása hazánk kormányzati teljesítményére.

A szabályozás minőségének változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztria, Belgium, Észtország, Kanada, Finnország, USA, Hollandia, Norvégia, Svédország, Svájc,		Izland
	Mellettünk	Ciprus, Izrael, Portugália	Franciaország, Málta, Japán, Lettország, Litvánia, Spanyolország	Szlovákia
	Mögöttünk	Csehország	Argentína, Görögország, Olaszország, Dél-Korea, Lengyelország, Szlovénia, Uruguay, Thaiföld, Törökország, Peru	Bosznia, Brazília, Bulgária, Kína, Horvátország, Románia, Ukrajna, Oroszország, Szerbia

Előttünk – a szabályozás minősége mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a szabályozás minősége mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a szabályozás minősége mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A szabályozás minősége indikátor aggregálja a kormányzat azon képességére vonatkozó mutatókat, melyek a magánvállalkozások fejlődésének támogatását elősegítő politikák és szabályok megtervezéséhez és megvalósításához szükségesek.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A szabályozás minőségének változása nemzetközi összehasonlításban
2003 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

1996

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2003	Előttünk	Ausztria, Belgium, Észtország, Kanada, Finnország, USA, Hollandia, Norvégia, Svédország, Svájc	Izland
	Mellettünk	Ciprus, Csehország, Izrael, Portugália	Szlovákia
	Mögöttünk	Argentína, Dél-Korea, Lengyelország, Szlovénia, Uruguay, Thaiföld, Törökország, Peru	Bosznia, Brazília, Bulgária, Kína, Horvátország, Románia, Ukrajna, Lengyelország, Szlovénia

Előttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a politikai stabilitás mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A szabályozás minősége indikátor aggregálja a kormányzat azon képességére vonatkozó mutatókat, melyek a magánvállalkozások fejlődésének támogatását elősegítő politikák és szabályok megtervezéséhez és megvalósításához szükségesek.

Akikhez képes pozíciánk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciánk nem változott
 Akikhez képest pozíciánk relatíve javult

A szabályozás minőségének változása nemzetközi összehasonlításban
2007 és 2003 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

2003

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztria, Belgium, Észtország, Kanada, Finnország, USA, Hollandia, Norvégia, Svédország, Svájc	
	Mellettünk	Franciaország, Málta, Japán, Lettország, Litvánia, Spanyolország, Ciprus, Izrael, Portugália, Szlovákia	
	Mögöttünk	Csehország, Olaszország, Barbados, Tajvan	Bosznia, Brazília, Bulgária, Kína, Horvátország, Románia, Ukrajna, Oroszország, Szerbia

Előttünk – a szabályozás minősége mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a szabályozás minősége mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a szabályozás minősége mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A szabályozás minősége indikátor aggregálja a kormányzat azon képességére vonatkozó mutatókat, melyek a magánvállalkozások fejlődésének támogatását elősegítő politikák és szabályok megtervezéséhez és megvalósításához szükségesek.

Akikhez képes pozíciánk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciánk nem változott
 Akikhez képest pozíciánk relatíve javult

A jogrend

A jogrend indikátor a szabályokba vetett bizalomra és a betartásukra vonatkozó mutatókat összesíti, tartalmazza a szerződések kikényszeríthetőségét, a tulajdonjogok védelmét, az igazságszolgáltatás működését, illetve a bűnözés és az erőszak elterjedtségét.

A jogrend változása indikátor alapján Magyarország 2007-ben a 37. helyet foglalta el a vizsgált 170 ország közül, mely enyhe visszaesésnek tekinthető az 1996-os 32. helyhez képest.

1996 és 2003 között a rangsor 34. helyére esett vissza Magyarország, miközben az uniós tagállamok közül Észtország utolérte, Málta pedig megelőzte hazánkat.

2003 után a tendencia folytatódott, Észtország és Ciprus is Magyarország elé, míg Olaszország Magyarország mögé került a jogrend minősége alapján.

A jogrend indikátor szerint tehát nem volt jelentős átrendeződés az országok között, a nyugati államok (köztük Spanyolország és Portugália) végig jobb helyet foglaltak el, míg a keleti országok (köztük Lengyelország és Szlovákia) mindvégig hátrébb szerepeltek. Magyarország tartósan hasonló eredményeket produkált, mint Csehország, Görögország és Szlovénia.

A jogrend változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztria, Belgium, Finnország, Írország, Hollandia, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország	Bahamák, Ciprus	Barbados, Észtország, Málta, Katar, Szamoa
	Mellettünk	Izrael	Csehország, Dél-Korea, Görögország, Szlovénia, Omán, Tajvan, Kuwait	Bahrein, Botswana
	Mögöttünk		Belize, Malajzia, Olaszország, Puerto Rico	Brazília, Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia

Előttünk – a jogrend mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a jogrend mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a jogrend mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A jogrend indikátor a szabályokba vetett bizalomra és a betartásukra vonatkozó mutatókat összesíti, tartalmazza a szerződések kikényszeríthetőségét, a tulajdonjogok védelmét, az igazságszolgáltatás működését, illetve a bűnözés és az erőszak elterjedtségét.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A jogrend változása nemzetközi összehasonlításban 2003 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

1996

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk	
2003	Előttünk	Ausztria, Belgium, Finnország, Írország, Hollandia, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország	Bahamák	Barbados, Málta, Szamoa
	Mellettünk	Izrael	Ciprus, Csehország, Görögország, Olaszország, Szlovénia, Omán, Tajvan, Kuwait	Észtország, Bahrein
	Mögöttünk		Dél-Korea, Belize, Malajzia,	Brazília, Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia

Előttünk –a jogrend mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk –a jogrend mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk –a jogrend mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A jogrend indikátor a szabályokba vetett bizalomra és a betartásukra vonatkozó mutatókat összesíti, tartalmazza a szerződések kikényszeríthetőségét, a tulajdonjogok védelmét, az igazságszolgáltatás működését, illetve a bűnözés és az erőszak elterjedtségét.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A jogrend változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 2003 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

2003

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk	
2007	Előttünk	Ausztria, Belgium, Finnország, Írország, Hollandia, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország	Ciprus, Észtország	Katar
	Mellettünk		Csehország, Görögország, Olaszország, Szlovénia, Omán, Tajvan, Kuwait, Izrael	Dél-Korea, Botswana
	Mögöttünk		Olaszország, Puerto Rico	Brazília, Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia

Előttünk –a jogrend mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk –a jogrend mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk –a jogrend mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A jogrend indikátor a szabályokba vetett bizalomra és a betartásukra vonatkozó mutatókat összesíti, tartalmazza a szerződések kikényszeríthetőségét, a tulajdonjogok védelmét, az igazságszolgáltatás működését, illetve a bűnözés és az erőszak elterjedtségét.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A korrupció megfékezése

A korrupció megfékezése indikátor összegzi a közhatalom egyéni haszonszerzésre történő használatát vizsgáló mutatókat, beleértve a korrupció minden formáját és a magánérdekek vagy elitcsoportok által foglyul ejtett államot.

A korrupció megfékezése indikátor alapján Magyarország 2007-ben a 40. helyet foglalta el a vizsgált 153 ország közül, mely visszaesésnek tekinthető az 1996-os 33. helyhez képest.

Az indikátor szerint a visszaesés az 1996 és 2003 közötti időszakban következett be, 2003-ban a rangsor 41. helyén állt hazánk. Ebben az időszakban került elénk többek között Észtország, Málta és Olaszország, ugyanakkor Csehország relatív helyzete romlott.

2003 után nem volt jelentős változás a rangsorban, az uniós országok közül egyedül Görögországgal szemben változott Magyarország helyzete, mégpedig pozitívan.

Összességében elmondható, hogy Magyarország egyedül Tajvannal van egyenlőnek mondható szinten a korrupció megfékezésének tekintetében, a fejlett nyugati államok (köztük Ciprus és Szlovénia) változatlanul előttünk állnak, míg a keleti államok, köztük a régiós riválisok (Csehország, Szlovákia, Lengyelország) tartósan mögöttünk szerepelnek.

A korrupció megfékezése változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

		1996		
		Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk
2007	Előttünk	Ausztria, Ciprus, Kanada, Finnország, Hollandia, Norvégia, Svédország, Szlovénia	Uruguay	Bahamák, Bahrein, Botswana, Észtország, Málta, Omán, Katar
	Mellettünk	Puerto Rico	Costa Rica, Olaszország, Kuvait, Mauritius, Tajvan	Dél-Korea
	Mögöttünk	Trinidad és Tobago	Csehország, Malajzia, Namíbia, Dél-Afrika	Argetnína, Bosznia, Brazília, Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia

Előttünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A korrupció megfékezése indikátor összegzi a közhatalom egyéni haszonszerzésre történő használatát vizsgáló mutatókat, beleértve a korrupció minden formáját és a magánérdekek vagy elitcsoportok által foglyul ejtett államot.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A korrupció megfékezése változása nemzetközi összehasonlításban 2003 és 1996 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

1996

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk	
2003	Előttünk	Ausztria, Ciprus, Kanada, Finnország, Hollandia, Norvégia, Svédország, Szlovénia	Costa Rica, Olaszország, Kuvait	Bahamák, Bahrein, Botswana, Észtország, Málta
	Mellettünk		Tajvan, Uruguay	Görögország, Katar, Omán
	Mögöttünk	Trinidad és Tobago	Csehország, Malajzia, Namíbia, Dél-Afrika	Brazília, Bulgária, Bosznia Görögország, Horvát-ország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia

Előttünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A korrupció megfékezése indikátor összegzi a közhatalom egyéni hasznoszerzésre történő használatát vizsgáló mutatókat, beleértve a korrupció minden formáját és a magánérdekek vagy elitcsoportok által foglyul ejtett állapot.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

A korrupció megfékezésének változása nemzetközi összehasonlításban 2007 és 2003 között a Világbank Good Governance indikátorai alapján

2003

	Előttünk	Mellettünk	Mögöttünk	
2007	Előttünk	Ausztria, Ciprus, Kanada, Finnország, Hollandia, Norvégia, Svédország, Szlovénia	Omán, Uruguay, Katar	
	Mellettünk	Puerto Rico, Kuvait	Tajvan	Dél-Korea, Mauritius
	Mögöttünk		Görögország	Argetnina, Brazília, Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Csehország, Litvánia, Románia, Szlovákia

Előttünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban jobb mint Magyarországon
Mellettünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban nem tér el szignifikánsan Magyarországtól
Mögöttünk – a korrupció megfékezése mutatója az adott országban rosszabb mint Magyarországon

A korrupció megfékezése indikátor összegzi a közhatalom egyéni hasznoszerzésre történő használatát vizsgáló mutatókat, beleértve a korrupció minden formáját és a magánérdekek vagy elitcsoportok által foglyul ejtett állapot.

Akikhez képes pozíciónk relatíve romlott
 Akikhez képest pozíciónk nem változott
 Akikhez képest pozíciónk relatíve javult

Összefoglalás

A nemzetközi összehasonlítások összességében azt mutatják, hogy

- 1) az Magyarországon az állam hatékonysága nagyjából megfelel az ország elhelyezkedésének és fejlettségi szintjének, ugyanakkor
- 2) 2003 óta a kormányzati működés legtöbb dimenziójában teljesítményünk stagnál és régiós versenytársainkhoz képest szignifikáns pozícióromlás is bekövetkezett,
- 3) amely romlás az intézményi tényezőkben még csak csekélymértékű, de a kormányzáshoz kapcsolódó területeken lényegesen gyorsabban következett be.

Az államműködés érzékelt működése rosszabb, mint a Világbank mutatói által mutatott kép. Ennek hátterében a pesszimista hozzáállás mellett a már említett megtorpanásnak is komoly szerepe lehet.

Ugyancsak felmerül, hogy a jó nemzetközi mutatóinkra lényegében azt mutatják, hogy a magyar kormányzás legfontosabb, ciklusokon átívelő célja a nyugati, szűkebben európai intézményi megoldások átvételes sikeres volt. Azt azonban nem jelzik, hogy a hazai viszonyoknak megfelelő intézményi kereteket vettük-e át, illetve, hogy az új intézményi keretek meghonosodtak-e, összhangba kerültek-e a hazai spontán társadalmi normákkal.

Irodalomjegyzék

Kaufman, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi Massimo (2008) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007* Policy Research Working Paper 4654 The World Bank, Washington

World Bank (2008) *Doing Business 2009* The World Bank, Washington

PriceWaterhouseCoopers (2008) *Paying Taxes – 2009* The Global Picture The World Bank, Washington; PriceWaterhouseCoopers, London

<http://www.doingbusiness.org/>

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_hu_nat.pdf

POLITIKAI ÖSZTÖNZŐK A DIKTATÚRÁKBAN ÉS A DEMOKRÁCIÁKBAN

Bevezető

A politikai döntéshozók semelyik rendszerben sem függetleníthetőek a különböző társadalmi szereplőktől. Hatalmuk fenntartása érdekében a döntéshozó elit tagjai akarva-akaratlanul rákényszerülnek arra, hogy tekintettel legyenek a különböző társadalmi csoportok felől érkező jelzésekre. Elemzésünkben a két alapvetően eltérő politikai rendszer, a diktatúrák és a demokráciák keretein belül tekintjük át az ott uralkodó politikai elitre ható, kormányzásuk minőségét, valamint vezetői stratégiáikat befolyásoló fontosabb ösztönzőket.

Bevezetésképpen Olson (2000) és Benson (1999) elmélete alapján felvázoljuk a politikai hatalom kialakulásának általános folyamatát, majd az említett szerzők, illetve Wintrobe (1990) modellje tükrében ismertetjük a diktatúrák politikai vezetőrétegének kormányzási módszereit, illetve hatalmának korlátait. Ezt követően Robinson (2006) elméletét alapul véve mutatjuk be a diktatúrák bukásának lehetséges okait, amelyek a demokratizálódás folyamatát segítik elő. Az említett folyamat vizsgálatát követve a demokráciák későbbi konszolidációjával kapcsolatos kérdéseket Weingast (1997) írása segítségével tekintjük át. Dolgozatunk végeztével a demokrácia politikai döntéshozóinak ösztönző-rendszerét vesszük szemügyre. Egyrészt Becker (1983), Stigler (1971), Peltzman (1976), Grossman&Helpman (1996) és Laffont&Tirole (1991) alapján áttekintjük az érdekcsoportok politikai döntésekre gyakorolt hatását. Másrészt Downs (1957) és Rabinowitz (2003) szavazói viselkedéssel kapcsolatos elméletei alapján vizsgáljuk a választások politikaalkotásra gyakorolt hatását.

A hatalom kialakulása

A politikai hatalom kiformalódási folyamatának bemutatásakor Olson (2000) a bűnözés, azon belül is a lopás jellegzetességeiből indul ki. Az említett szerző kiindulópontja, hogy a lopás mérsékli a társadalmi jólétet, mivel csökkenti a termelékeny munka jutalmát, és a termelő beruházások hozamát és mértékét, miközben ellenőrzözi a beruházásokat és növeli a védekezés által elvont erőforrásokat. Olson (2000) a lopást annak kifizetődősége szempontjából kétféle tényezővel elemzi. Megkülönbözteti azt a helyzetet, amikor valaki egy sokszereplős bűnözői piacon érvényesülve lop magának, illetve azt, amikor egy csoport monopolizálja a bűnözési piacot, azaz kizárólag ők rabolják le a területén élő lakosságot. Előbbi esetben a bűnöző számára az esetleges büntetésétől eltekintve minden körülmény mellett megéri lopni, míg utóbbi esetben a társadalmi jólét csökkenése olyan méreteket ölthet, hogy a monopolista csoport számára a bűnözői tevékenység a korábbi helyzethez képest már egyáltalán nem marad kifizetődő.

A leírtak keretében válik értelmezhetővé a hatalom létrejötte. A monopolista bűnözői csoport jövedelme csökkenésének fenyegetése miatt érdekeltté válik az általa felügyelt terület jólétének a fennmaradásában, illetve továbbfejlődésében. Ennek okán korlátoznia kell önmagát saját maga túlkapásaitól és meg kell védenie ügyfeleit más bűnözőktől. Olson (2000) elemzésében az 1920-as évekbeli kínai hadurakat hozza fel példaként, akik egy adott terület feletti irányítás megszerzését követve nem rabolták le az ott élőket, hanem védelmi pénzeket szedtek tőlük

bizonyos rendszerességgel. Ez az összeg kvázi adó funkciót töltött be, hiszen a területet ura a stabilitás és a fejlődés érdekében közjavakat és egyéb transzfereket is visszajuttatott a lakosságnak a beszedett pénzekből. Stabil pozíciója tudatában a letelepedett banditának megéri olyan közjavak fejlesztésébe beruházni, melyek jövedelemtermelő képességre gyakorolt hatása jelentős - a beruházás összegénél nagyobb a fejlesztés kiváltotta adóbevétel növekedés. Az így létrejövő kiszámíthatóság és más közszolgáltatások a termelés és a kereskedelem fejlődését eredményezi. A korábban instabil anarchiát egy nála jobban működő, önkényuralmi hatalmi rendszer váltja tehát fel. Így jön létre Olson szerint a koncentrált hatalom.

Benson (1999) a mellett érvel, hogy nagyjából hasonló pozíciójú szereplők kölcsönösen előnyös megegyezései során is kialakulhat a közösség ügyeinek intézésére hivatott intézmények hálózata az erőszakot monopolizáló központi hatalom nélkül is. Bemutatja, hogy a tulajdon védelme, a szerződések betartatása, a közjóságok megszervezése és az eseteket segítő közösségi szolidaritás spontán módon is megszerveződhetne. Ez azonban szinte soha sem történik így, mert a közösség irányításával, kontrolljával járó pozíció betöltése nagy hozammal kecsegtet, ezért lesz olyan politikai vállalkozó, aki megszervezi az erőszak monopóliumát.

Benson elképzelése a hatalmi intézmények kialakulásáról Olsonéhoz hasonló logikát követ, azonban nála több apróbb fokozatban mutatja be a hatalom kialakulását a hadurak hódításaitól indulva a királyságokon át a modern nemzetállamok létrejöttéig. Kiindulópontja, hogy minden egyén saját kényelmének és gazdagságának növelésére törekszik az erőforrások szűkössége mellett. Az említett igények elérésére két lehetséges út adódik: a többi emberrel történő együttműködés, valamint az erőszak alkalmazása. Az eredeti, természeti körülmények között ez utóbbi a leginkább alkalmazott eszköz. Folytonos bizonytalanság a jellemző, ami megnöveli az egyén tranzakciós költségeit. Az interaktív együttműködés keretei között a fenti célok azonban könnyebben elérhetőek.

Amint Olson modelljében, Bensonnál is olyan zsákmányszerző hadurak szerzik meg eredetileg a hatalmat, akik képesek megvédeni az adott területen élő népeket a többi portyázótól. Rájönnek, hogy ők maguk is több hasznot tudnak kicsikarni a lakosságtól, amennyiben biztosítják számára a termelés biztonságát, elősegítve általa a gazdaság prosperitását. Az elmélet szerint az említett zsákmányoló hadurak idővel uralkodókká válnak. A hadúr kiszámítható termelés biztosítási költségeinek csökkentése érdekében törvényeket alkot, illetve kényszerít ki. Olyan intézményeket hoz létre, amelyek előmozdítják a fent említett, a gazdagság elérésének célját szolgáló interaktív együttműködés megvalósulását, miközben ellenzéke letörésére és látványos „megbüntetésére” törekszik. Összhangban ezekkel a modell a koncentrált hatalom kialakulási folyamatának bemutatásakor különös hangsúlyt fektet az uralkodó hadúr szemléletbeli időhorizontjára. A hosszútávon gondolkodó uralkodó a társadalmi ellenállás és a forradalmak elkerülése okán transzfereket juttat azon csoportoknak, amelyek komparatív előnye nem a termelésben, hanem az erőszakban gyökeredzik. Legfontosabb feladataként mindezek mellett védelmezi a tulajdonjog biztonságát.

Következő lépésként az uralkodó széles, a hatalmi törekvéseinek hatékonyságát segítő, jól specializált bürokráciát hoz létre. Ez a bürokrácia hierarchikus és lojális az uralkodó felé. Eszközrendszere nem az erőszak, hanem a tárgyalásos együttműködés. [Benson, 1999]

A koncentrált hatalom megteremtésének végső lépése az uralkodó részéről a hatalmi legitimitációjának megvalósítása. Ennek több útja is lehetséges. A vallási vezetőkkel történő kiegyezést követően felhasználhatja a vallást, mint eszközt. Emellett lehetősége van az erősebb

társadalmi alcsoportokkal való magalkuvásra, ha képes privilégiumokat adni nekik és legalább részben lemondani saját hatalmi monopóliumáról. Hasonló legitimáló tényező lehet a közjavak biztosítása (pl. utak építése, védelempolitika). Fontos, hogy az uralkodó el tudja hitetni a néppel, hogy csak ő képes megfelelően gyakorolni a hatalmat. Ehhez kiváló eszköz lehet számára példának okáért az olyan külső tényezőkre való hivatkozás, mint a háború problémájának a fenyegetése. A belső tényezőkre hivatkozás, a szegénység és a bűnözés felszámolása érdekében indított kampányok szintén erősíthetik a legitimitást, csakúgy, mint amikor az uralkodó maga próbál új közösségi normákat elültetni a társadalomban.

Politika az önkényuralmi rendszerekben

Az önkényuralmi rendszerekről gyakorta vannak olyasfajta sztereotípiáink, hogy a vezetője, a diktátor korlátlan hatalmat gyakorolhat, miközben hatalmának stabilitása megmarad. Tanulmányunk jelen részében azonban rávilágítunk a diktátorok politikai hatalmának korlátaira. Olson (2000) a korábban felvázolt gondolatmenetét folytatva felhívja a figyelmet az önző diktátorok alkalmatlanságára. Egy saját érdekeit követő, önmaga jólétét maximalizálni kívánó önkényuralmi vezető nem vonatkozathat el a területén a társadalmi jólét szintjétől, hiszen a védelem hiánya okozta bizonytalanság, vagy a túlságosan nagymértékű jövedelem-elvonás elszegényítheti a lakosságot, amely következményei éppen annak a rendszernek a stabilitását veszélyeztetik, amelynek maga is haszonélvezője. Olson (2000) szerint tehát az érdekeit jól követő diktátor, akinek létkérdés a területén lévő stabilitás, korlátozza önmagát az adószedés tekintetében, valamint az így szerzett bevételek túlnyomó részét sem saját fogyasztásra, háborúkra és presztízsberuházásokra költi, hanem a társadalom tagjai számára hozzáférhető közjavakra és védelmük érdekében ellenőrzésre fordítja. Mindezek ellenére megállapítható, hogy az említett autokráciák elitjei így is lényegesen több erőforrást vonnak el a társadalomtól, az ismétlődő választások által nagyobb hatékonyságra ösztönzött demokratikus rendszerbeli társaiknál. A szerző becslése szerint ez a különbség arányaiban megközelítőleg másfélszeres. [Olson, 2000]

Az önkényuralmi rendszerek politikai döntéshozóinak ösztönzőit és viselkedését elemezve Wintrobe (1990) a gazdasági javak újraelosztására, valamint az abból fakadó uralkodó és társadalom közötti politikai lojalitás mellett az elnyomás módszerének elemzését is vizsgálja. A célok és eszközök alapján a diktatúrák két típusát különbözteti meg: A hatalom maximalizálása céljával a gazdasági és társadalmi életbe mélyen beavatkozó *totalitárius diktatúrák* mellett az említett alrendszerekbe csak minimálisan belenyúló, mindössze a hatalomban maradás költségeit minimalizálni kívánó *depolitizált rezsimeket*. Miközben a totalitárius diktatúrák különböző utópisztikus elképzeléseket magukba integráló ideológiák segítségével próbálják magukat legitimebbé tenni, addig a depolitizált diktatúrák nem rendelkeznek ilyen jellegű természetes legitimitációval. Ez utóbbiakban mindössze annak van jelentősége, hogy kié hatalmon. Az ilyen típusú rezsimek élettartama – annak ellenére, hogy aligha tekinthetők kevésbé elnyomónak a lakossággal szemben – számottevően rövidebb a társaikénál. A depolitizált rezsimekben az elnyomás mindössze a rendszer stabilitását fenyegető tevékenységek korlátozásában áll, míg a totális rendszereken belül a sok esetben kisebb mértékű közvetlen fizikai elnyomást a gondolkodás erőteljes korlátozása is kiegészíti.

Ezen megközelítés szerint a politikai vezetők alapvetően kétféle módon biztosíthatják a fennálló rendszer stabilitását: Egyrészt alkalmazhatnak elnyomást, másrészt hosszútávon gondolkodva kölcsönös lojalitást alakíthatnak ki az elit és az egyéb társadalmi szereplők között. Az elnyomás a hatalom elleni sikeres fellépés valószínűségének minimalizálására törekszik az adott csoportok fenyegetettségét fenntartó, marginalizáló lépésekkel. Azonban az elnyomás hosszútávon nem tekinthető egyedüli kielégítő módszernek, hiszen az önmagában nem segíti az Olson (2000) által is fontos rendszerstabilizáló tényezőnek tekintett gazdasági prosperitást. A politikai lojalitás a diktátor és a társadalom szereplőinek egy részének egymás iránti kölcsönös bizalmát jelenti, amely elem kiegészíti az elnyomás stabilizáló szerepét. A lojalitás alapja a vezető elit részéről források bizonyos hányadának különböző javak vagy szolgáltatások formájában történő visszajuttatása valamely csoporthoz, amely csoport tagjai azt követően támogatásukról biztosítják az említett politikusokat. Az állam által nyújtott támogatások tehát politikai patronázs-befektetésnek tekinthetők.

Az említett két stabilitást elősegítő módszer Wintrobe (1990) modelljében különféleképpen érvényesül a totális és a depolitizált rezsimekben. Utóbbiakban a totalitárius rendszerekkel ellentétben a lojalitás terén nincsen a hatalomnak természetes monopóliuma. A hatalom mellett ilyenkor létezhet olyan alternatív politikai erő, amely azon kívül is képes a különböző társadalmi csoportok bizalmának megszerzésére. Ebből kifolyólag a depolitizált diktatúrák a rezsimek fennállására nézve magukban hordozzák azt a kockázatot, amelyet más, a társadalom számára kedvezőbb alternatívát kínáló politikai szereplők előbukkanása jelenthet. Az említett fenyegetettség kiküszöbölése hatalmának fenntartása érdekében az alkalmazott elnyomás növelésére ösztönzi a depolitizált diktatúrákban a politikai vezetőket. Ez a politika azonban a társadalmi lojalitás megszerzésére fordított erőforrásoknak (pl. a különböző szociális intézkedések költségeinek) a katonai erő fokozására szánt erőforrások felé történő átcsoportosítását követeli meg. Előbbi mértéke tehát nagy arányban függ a gazdaság mindenkori teljesítményétől. Tehát éppen a gazdaság tekintetében nehezebb időszakokban beszűkül e rezsimek politikusainak eszköztára. A két rendszer – a totalitárius és a depolitizált rezsimek – közötti különbség jól megragadható a politikai elit gazdasági visszaesésekre adott reakcióiban. Az eltérő eszközrendszer okán a depolitizált rezsimek vezetői a lojalításra fordított erőforrások csökkentése mellett az elnyomásra fordított erőt növelik, a totalitárius diktatúrákban a két módszer alkalmazásának változása minden esetben egy irányba mutat, tehát a lojalitás csökkenése az elnyomás csökkenésével jár együtt. Előbbi esetre az 1970-es évekbeli dél-európai (elsősorban a portugál és görög) katonai rezsimek, míg utóbbira a 80-as években a kelet-európai szocialista diktatúrák nyújthatnak megfelelő példát.

A diktátorok politikai tevékenységét meghatározó ösztönzők és korlátok bemutatását követve az önkényuralmi rendszerek megbukásának, majd későbbi demokratizálódásának az okait tekintjük át.

A diktatúra bukása, a demokrácia kialakulása

James A. Robinson (2006) a gazdaság helyzetének és a demokrácia fejlettségének kapcsolatát vizsgáló tanulmányában átfogó, a diktatúrák bukásának és a demokráciák kialakulásának körülményeit vizsgáló modellt alkot. A szerző írásában a külső kényszerre fekteti elsődlegesen a hangsúlyt. Megközelítése szerint a nem demokratikus rendszerek társadalma alapvetően két részre osztható: elitre és jogfosztott polgárokra. Az vezető elit mindig megbuktatható az utóbbi,

elnyomott réteg politikai szervezkedései (forradalom, sztrájkok stb.) által. Robinson (2006) modelljében az elit célja hatalmának megőrzése, amelyet Wintrobe-hoz (1990) hasonlóan erő alkalmazásával vagy gazdasági kompromisszumok által képes megvalósítani. Amennyiben azonban az utóbbi, felkínált kompromisszumokat a jogfosztott réteg hiteltelennek találja, az elnyomó elit az erőszak alkalmazása mellett csak a hatalomról való lemondást választhatja. Robinson (2006) Olson-hoz (2000) hasonlóan a jövedelem újraelosztásának kérdését állítja a középpontba. Elmélete szerint az elnyomott emberek elégedettsége annak függvényében változik, hogy az elit a tőlük elvont erőforrások mekkora hányadát osztja szét ismét közöttük. Az újraelosztás azon mértéke, amellyel el lehet tehát kerülni a forradalmat, a jogfosztott állampolgárok adottságain és preferenciáin múlik. Amennyiben a diktátor már nem képes kielégíteni ezeket az igényeket, mint említettem az elnyomás fokozását vagy a demokratizálódás útját választhatja. A vezetők döntése Robinson (2006) modellje szerint a szükséges elnyomás költségén múlik. Amikor ez a költség túlzottan magas, az elit demokratizálási hajlandósága megnövekszik. [Robinson, 2006]

Mindezek alapján Robinson (2006) három olyan tényezőt emel ki, amelyek alapján modellje a demokratizálódási folyamat beindulása valószínűsíthető:

1. Az elitet permanensen fenyegetik a jogfosztott társadalmi csoportok kollektív akciói.
2. Az elit által a status quo fenntartása érdekében tett újraelosztási ígérek nem elegendően hitelesek.
3. Az elnyomási költségek túlzottan magasak.

Ezen tényezők változásával a demokratizálódási folyamat ösztökélői lehetnek különböző sokkok és a válságok, a jövedelmi szerkezet változásai, továbbá a politikai és a gazdasági intézmények belső változásai. Példának okáért, amennyiben az elit a demokratikus változásokat követően is képes előre láthatólag megőrizni korábbi befolyását, részt vehet az új, demokratikus rendszer intézményeinek kialakításában, könnyebben fog hajlani a demokratizálás kompromisszumára a modell szerint. [Robinson, 2006]

A demokrácia konszolidálódása

A Robinson (2006) modellje által lefestett demokratizálódási folyamat feltételeinek teljesülése önmagában még nem elégséges a kialakult új rendszer hosszú távú életképességének fenntarthatóságához. Barry R. Weingast (1997) a politikai döntéshozó és a polgárság kapcsolatára helyezi a hangsúlyt, mikor a demokratikus rezsimek stabilizálódási esélyeit vizsgálja, hiszen előbbi hatalomban maradásának fontos feltétele az utóbbiak támogatása. E támogatás fenntartása érdekében a szuverén politikai vezető önmaga korlátozására kényszerül, ezen reflexió kialakulása a demokráciák konszolidálódásának alapvető feltétele. A szerző a leírtak illusztrálására játékelméleti modellt alkotott a politikai túléléshez szükséges önkorlátozásról.

Weingast (1997) modellje a formális intézmények, az elitek és a polgárság interakciójának fontosságára hívja fel a figyelmet. A demokrácia konszolidálódása álláspontja szerint csak akkor valósulhat meg, amennyiben a különböző társadalmi szereplők képesek szankcionálni a politikai döntéshozót annak szabályszegései esetén. Ezt a kikényszeríthetőséget erősen megnehezíti, hogy míg a politikai döntéseket egyetlen szereplő hozza meg, aközben annak hatásai egyszerre több állampolgári csoportot érintenek, sok esetben egészen különbözőképpen, gyakran éppen

ellentétesen. Ez már csak abból kifolyólag is előfordulhat, hogy a döntéshozónak hatalma megtartásához vagy újraválasztásához nem szükséges minden egyes társadalmi csoport támogatását élveznie. Ahhoz azonban, hogy a megtermelt javak politikai vezető általi elosztása a lehető legmagasabb hasznossággal bírjon mindegyik társadalmi csoport számára, olyan társadalmi értékkonszenzus kialakulására van szükség, amely segítségével lehetőség nyílik az állam tevékenységének korlátozására. A társadalmi szereplők kifizetései, amint már kitértünk rá, végeredményében azon az állampolgári szerepükön múlik, hogy képesek-e egymással együttműködve közösen reagálni a vezetők áthágásaira. A vallási, etnikai, illetve más hasonlóan releváns törésvonal mentén mélyen megosztott társadalmakban az ilyen típusú kooperációhoz szükséges értékkonszenzus példának okáért aligha képes kialakulni. [Weingast, 1997]

A fent említett kívánatos értékazonosság kialakulásának Weingast (1997) meglátása szerint az emberek természetének alapvető különbözősége képezik a legfőbb gátat. Komoly koordinációs problémákat vethet ugyanis fel a számos különböző csoport preferenciáival kapcsolatos információk összegyűjtése is. Abban az esetben viszont, amennyiben az eltérő társadalmi csoportok felfogása az állam szerepéről nem tér el számottevően egymástól, alacsony költséggel létrehozható közöttük az a kompromisszum, amely megnöveli a társadalomnak a hatalommal szembeni lehetséges kényszerítő potenciálját. Weingast (1997) emellett kiemeli, hogy a demokrácia konszolidálásának kérdésben mindezek mellett a politikai elit viselkedése is meghatározó jelentőségű. Erre az elitviselkedésre komoly ösztönzőként hatnak az általunk felvázolt, a társadalom csoportjai felől érkező kollektív visszacsatolások. A politikai hatalom korlátait lefektető társadalmi konszenzus a racionálisan gondolkodó, hivatalát megőrizni óhajtó politikust önmaga tevékenységének korlátozására kényszeríti. [Weingast, 1997]

Weingast (1997) modelljének állításait összegezve tehát három olyan tényezőt érdemes kiemelnünk, amelyek együttese következményeként képes megszilárdulni a diktatúra megbukását követően létrejött demokratikus rendszer:

- A megfelelően kialakított politikai intézmények,
- az állampolgári értékazonosság az állam korlátait illetően és az ebből fakadó együttműködési hajlam,
- a politikai elit hatalmának önkorlátozása.

A demokratikus konszolidáció folyamatának felvázolását követően a bennük tevékenykedő politikai döntéshozók ösztönzőit mutatjuk be a választói magatartás és az érdekcsoportok politikára gyakorolt hatásának elméletei alapján.

Politikusok és választók a demokráciákban

A demokratikus rendszerek politikai elitjeinek és szavazópolgárainak ösztönző-rendszereit a racionális választás elméletének két különböző, egymással versengő altípusának, az Anthony Downs-féle (1957) térbeli, valamint a George Rabinowitz által megalkotott irányultsági modell segítségével kívánjuk áttekinteni.

Anthony Downs 1957-es elméletében elsőként használt közgazdasági modellt a politikai cselekvés logikájának a megfejtésére. Kiindulópontja a demokratikus rendszerekben tevékenykedő politikai pártok szavazatmaximalizáló viselkedésének felvázolása egy olyan

világban, ahol a szavazók és a pártok tökéletesen informáltak. Ez utóbbi, a politikusok, valamint a választók informáltságára vonatkozó premisszát a szerző csakhamar elveti, bebizonyítja a két oldal kölcsönösen hiányos informáltságának is a politikai ésszerűségét. Downs (1957) ennek kapcsán vezeti le a véleményformáló tevékenységek és az ideológiák jelentőségét. A véleményformáló tevékenységet azok a polgárok végzik, akik jobb informáltsággal és nagyobb politikai befolyással rendelkeznek, ami által mások szavazataira is hatással lehetnek. A racionális politikai döntéshozók ennek következtében ösztönöztek arra, hogy elsődlegesen az említett véleményvezéreket célozzák meg politikai üzeneteikkel. [Downs, 1957]

Az ideológiák létükkel a véleményformálókhoz hasonlóan szintén a szavazói oldal információhiányát kívánják orvosolni. Funkciójuk a választók számára történő gondolatmankó szolgáltatása az általuk kialakított koherens politikai nézet- és érvrendszer alapján. A szavazók ennek köszönhetően mérsékelt időráfordítással viszonylag jó tájékozódási pontot találhatnak a politika világában (bal-jobb skála). Ennek azonban fontos feltétele, hogy a politikai szereplők cselekedetei és az általuk sugallt ideológiai nézetrendszer egymással összefüggésben álljanak, hiszen ellenkező esetben az adott politikusok hiteltelenné válnak, minek következtében a szavazók is elveszítik biztos igazodási pontjukat az említett ideológiai síkon.

A szavazói önbesorolást iránymutatóként segítő, egy síkba fektethető bal-jobb skála segítségével válik értelmezhetővé Downs (1957) szavazói viselkedésre vonatkozó térbeli modellje. Ennek a lényege igen egyszerű. A választópolgár miután elhelyezi önmagát és a pártokat az említett bal-jobb ideológia skálán, a hozzá legközelebbi pozícióban lévő politikai erőre adja a voksát. A megszerezhető szavazatok maximalizálására törekvő politikai pártok ennek következtében a skála azon pontja felé próbálnak elmozdulni, ahonnan a legtöbb ember politikai támogatását nyerhetik meg. Kétpártrendszer létezését feltételezve az ideológiai sík közepén elhelyezkedő választó szavazata a döntő, melynek megszerzése érdekében a pártok efelé a szavazó felé, tehát középre törekednek húzódni ideológiai tekintetben. Ez az úgynevezett medián-szavazó hipotézis. [Downs, 1957] Több párt léte némileg képes változtatni ezen a típusú centripetális politikai stratégián. Páratlan számú pártok esetén nincsen stabil egyensúly. Páros számú pártok esetén a politikai mező egyforma nagyságú szakaszainak közepeit foglalja el két-két párt.

A downs-i modell térközpontúságával ellentétben George Rabinowitz (2003) alkotta irányközpontú modell szerint nem alakítható ki egy szavazók számára egységes ideológiai skála, hanem mindenki saját preferenciáiból kiindulva bizonyos, általa kiemelt jelentőségű ügyek szerint határozza meg önmaga politikai preferenciáit. Rabinowitz Downs-hoz hasonlóan általánosságban szintén alulinformáltaknak tekinti a szavazópolgárokat, azonban rámutat arra, miszerint legtöbbjük néhány ügy iránt különös érzékenységet mutat. A szerző álláspontja szerint, amelyet MacDonald-dal és Brasher-rel közösen írt tanulmányában empirikusan is alátámasztott [Braher- MacDonald- Rabinowitz, 2003], a különböző ügyek szerinti skálákon nem érvényesül a downs-i térközpontú elmélet.

Az egyes témákban (issue-k) egy politikus álláspontjával nem a velük megegyező álláspontú szavazók voltak leginkább megelégedve, hanem azok, akik a jelölttel hasonló irányultságú (a centrumpozíciótól ugyanabba az irányba eltávolodó), de nála radikálisabb álláspontot képviseltek: a radikális környezetvédők jobban bíznak egy környezetvédelmi szempontból mérsékeltlen elkötelezett politikus környezetvédelmi politikájában mint a politikushoz hasonlóan mérsékeltlen elkötelezett szavazók. Ennek okát Rabinowitz a szimbolikus szavazásban látja. Az egyes témák saját politikai tereit nem egy 0-1 skálán lehet leírni, hanem egy 0 közepű skálán. Az egyes kérdésekben egyértelmű oldalak vannak, igenek és nemek. A választók és a

politikusok valamelyik oldalon állnak – állást foglalnak – a közügyekben, ez az állásfoglalás lehet mérsékelt, vagy radikálisabb.

Azok, akik számára egy adott kérdés különös jelentőséggel bír, hajlamosabbak markánsabban támogatni egy politikust, mint azok, akik a témát irrelevánsnak ítélik, és ezért megközelítőleg középre helyezik el magukat: egy politikus – akár visszafogott – adócsökkentést pártoló álláspontját nagyobb lelkesedéssel fogadja egy a témában elkötelezett szavazó, mint egy, az adócsökkentést támogató, de az ügyben kevésbé eltökélt választó. A politikai szimpátia csak akkor jelent támogató szavazatot, ha a jelölt melletti elkötelezettség kellően erős, ezért azon kérdések előtérbe állítása generál több szavazatot, ahol az ügy mellett kellően elkötelezett szavazók száma kellően nagy, és a politikus meg tudja magát különböztetni vetélytársaitól. Ezért ha a társadalom egy témában mérsékelt elkötelezett, annak felvállalása kimaradhat a politikai programból, ha az így generálható szavazói támogatottság nem elég intenzív. Egy markáns politikai támogatást élvező ügy előtérbe helyezése sem nyilvánvaló: ha a rivális hasonlóan hitelesen tudja elkötelezni magát a kérdésben, a téma felvállalása a meglévő társadalmi támogatottság stabilizálásához elég csak, növeléséhez nem.

A politikai pozícióra aspiráló jelöltek csak azért képviselnek mérsékelt - a medián-szavazó hipotézisbelihez hasonlóan a centrum közelében található - álláspontot, mert radikális álláspontjával nem kíván bizalmatlanságot kelteni azokban a szavazóiban, akik lényegesen kisebb jelentőséget tulajdonítanak a vizsgált ügynek. Az aspiráns emellett megteheti, amit sok esetben fontos is megtennie, miszerint miközben nem nyilvánít ki szélsőséges véleményt, üzeneteivel egyértelműen elhelyezi magát az adott ügy skáláján, jelzést adva általa radikálisabb híveinek, akik fekete-fehér sémában gondolkodnak arról a kérdéstről, amellyel kapcsolatban érzékenységet fejezik ki.

Az irányelvű szavazási modell szerint az adott választó döntésének kialakítása az alábbi tényezők függvényében történik meg:

- A szavazás folyamán a különböző ügyeknek az egyén számára való fontossága;
- a jelölt és az adott választó különböző kérdések szerinti skálákon elfoglalt pozíciójának centrumától elfoglalt távolságának szorzata.

Modelljét összegezve Rabinowitz (2003) a következő négy irányelvet javasolja a politikai pozíciók megszerzéséért küzdelembe indulóknak:

1. Olyan témákat kell hangsúlyozniuk kampányuk során, amelyekben a többi jelölthöz képest különböző okok miatt helyzeti előnyt élvezhetnek,
2. A felkarolt témák mozgósítási szempontból valóban relevánsak legyenek, továbbá,
3. Ne hagyják, hogy ellenfeleik azáltal, hogy átfogalmazzák az adott problémákat, saját javukra is fordítsák a témát.
4. Kerülniük a szélsőséges véleményalkotást.

A kormányzati működéssel kapcsolatos érdekcsoport elméletek

A politikusok tevékenységét jelentősen befolyásolják, azaz mozgásszabadságukat nagymértékben szűkítik a gazdasági, társadalmi érdekeket szervezeten képviselő csoportok. Ahogy korábban láttuk, a diktatúrában létező politikai korlátok jelentősége is szoros kapcsolatban vannak a társadalom szervezettségével, mert a különböző társadalmi csoportok

jelentős hatással vannak a hatalom stabilitására. Demokráciák esetén a szervezett érdekek politikai tevékenysége szervezettebb és közvetlenebb: az érdekcsoportok hatása a közügyek tematikájára jelentős, tevékenységük meghatározó a politikai pozíciókért folytatott versengés információkkal és anyagi szervezési erőforrásokkal való ellátásában.

Az érdekcsoportok működésével kapcsolatos közgazdasági elméletek azt elemzik, hogyan befolyásolják a kormányzást az érdekeiket képviselő magánszerveződések. Az általános kiindulópont az, hogy az érdekcsoportok a politika működési kereteit adottnak veszik és ezen keretek között érik el, hogy a kormányzat az általuk képviselt érdekeknek megfelelő döntéseket hozzon a rendelkezésükre álló, és a hatalmon lévők számára fontos erőforrásokért cserébe. A kezdeti megközelítések szerint az érdekcsoportok közvetlenül tudják befolyásolni a politikai döntéshozatalt. Egy másik, a leginkább elterjedt megközelítés azt feltételezi, hogy az érdekcsoportok a demokrácia működése során a politikusokkal kötött csereügyleteken keresztül tudják érdekeiket érvényesíteni. Az információs gazdaságtani megközelítések arra mutatnak rá, hogy a magán szereplőket a közpolitikák kialakításához szükséges információk birtoklása teszik alkalmassá arra, hogy befolyásolják a közpolitikai döntéseket. A következőkben e három megközelítés klasszikus modelljeit mutatjuk be.

Az érdekcsoportok közvetlen befolyása

Az érdekcsoportok működését vizsgáló első modellek abból a vegytiszta megközelítésből indulnak ki, hogy a kormányzást kizárólag az érdekcsoportok tevékenysége határozza meg. A vizsgálat tárgya ekkor az volt, hogy az érdekcsoportok tevékenysége milyen elosztási döntéseket eredményez. Az elsőként Mancur Olson által kidolgozott megközelítés legérettebb modellje Gary S. Becker (1983) nevéhez fűződik. A Beckeri modell vizsgálatának a tárgya az érdekek versenyében kialakuló kiegyensúlyozott kormányzati döntéshozatal.

A Beckeri modellben kizárólag az érdekcsoportok befolyásolják a kormányzati döntéshozatalt, amely a modellben a közpolitika az adók és támogatások rendszeréről dönt. Az érdekcsoportok tagjaik szavazataival és a tagjaiktól gyűjtött pénzügyi erőforrásokra támaszkodva próbálják meg befolyásolni a kormányzati döntéshozatalt. Az érdekcsoportok kormányzást befolyásoló ereje az általa mozgósítható erőforrások mennyiségétől függ, ezért a nagyobb csoportok előnye a több direkt szavazat és több pénzügyi támogató. Hátrányuk, hogy az egységnyi szervezési költsége a nagyobb csoportoknak nagyobb.

Az adóztatás okozta társadalmi költségek motiválják az adófizetők csoportjait, hogy növeljék erőfeszítéseit az adócsökkentésre, míg csökkentik az újraelosztás kedvezményezettjeinek motivációját a politika befolyásolására. E két hatás összességében a keresztfinanszírozás csökkenéséhez vezethet, mivel alacsonyabb adókat (adókedvezményeket) könnyebb kiharcolni, mint egy új támogatást bevezetni. Két érdekcsoport közötti keresztfinanszírozás – mikor mindkettő nagyobb adót fizetnek a másik csoport által kiharcolt transzferek finanszírozására. Ez csak akkor alakulhat ki, ha mindkét csoport jobb hatékonysággal képes az újraelosztási döntéseket befolyásolni, mint az adócsökkentéseket. A Beckeri modellben az egyes társadalmi

csoportok érdekérvényesítő tevékenységének intenzitása és az általuk kiharcolt kedvezmények, támogatások mértéke az egyes csoportok stratégiáinak egyensúlyaként alakul ki.

A Beckeri modellben, amennyiben az érdekcsoportok súlya azonos, akkor csak pozitív társadalmi hozamú közpolitikák valósulnak meg, mivel a társadalmilag költséges közpolitikákat az érdekcsoportok versenye megakadályozza. Jelentős társadalmi költségű közpolitikák csak akkor alakulnak ki, amikor az azokat támogató érdekcsoportok politikai befolyása lényegesen nagyobb az intézkedős kárvallottjaiénál.

Támogatás közpolitikáért cserébe

Az érdekcsoport-elméletek talán legnagyobb hatású cikke George J. Stigler 1971-ben megjelent „A gazdasági szabályozás elmélete” című írása. Stigler bevezeti a közpolitikák piacának fogalmát, melyen a politikusok és az érdekcsoportok kereskednek. Megközelítése szerint a közpolitikák piacát a demokrácia döntéshozatalának sajátosságai hozzák létre, nevezetesen az, hogy 1) a választóknak egy időpontban egyszerre több közpolitikával kapcsolatos döntést kell eldöntenie egy politikus megválasztásán keresztül, ráadásul 2) a részvétel általános, így nem képes az adott témában jobban informált és erősebb érdekekkel rendelkező szereplők véleményét nagyobb súllyal figyelembe venni. A Stigler által definiált piacon az érdekcsoportok szavazatot és a politikus kampányhoz anyagi támogatást ajánlanak fel a politikusoknak cserébe olyan közpolitikák ígéretéért, amelyek az érdekcsoportnak kedveznek.

A Stigleri gondolat Sam Peltzman (1976) által formalizált modelljében az érdekcsoportok pénzzel és szavazattal fizetnek a politikusoknak, míg a politikusok úgy választanak a különböző közpolitikai változatok közül, hogy maximalizálják a rájuk leadott szavazatok számát. A politikusok szavazatot egyrészt az érdekcsoportoktól kapnak, másrészt azoktól, akiket az érdekcsoporttól kapott támogatásból finanszírozott kampányokkal meggyőznek. Peltzman modelljében az érdekcsoportok céljukat soha nem érhetik el teljesen, hiszen az őket támogató politikának határt szab, hogy a kedvezmény (szavazatokban mérhető) politikai költsége kisebb kell, hogy legyen az általuk adott támogatásból megnyerhető szavazók számánál. A politikus végső döntése egy adott kérdésben a politika kárvallottjainak támogatásának visszanyeréséhez szükséges kommunikációs ráfordítások nagyságától, a kampányhoz adott támogatások mértékétől, az érdekcsoport megszervezésének költségeitől, a közpolitikák hasznától és veszteségétől, illetve az érintett csoportok nagyságától függ. Minél olcsóbb érdekcsoportot szervezni és minél olcsóbb a politikai kampányok megszervezésének (a negatív hatások kommunikációval való elrejtésének) költsége annál inkább az érdekcsoportoknak megfelelő közpolitikák fognak kialakulni.

Grossman és Helpman 1996-os modellje további elemekkel gazdagítja a stigleri közpolitika kereskedési megközelítést. Modelljükben már megkülönböztetik az informált és a nem informált szavazókat. A modellben szereplő két párt ideológiailag kötöttebb, politikájuknak csak egy részét tudják szabadon meghatározni. Ebből adódóan az érdekcsoportok is elsősorban ennek a szegmensnek a befolyásolására törekednek és az általuk felajánlott támogatás is elsősorban a nem informált szavazók meggyőzésére fordítható. Ebben a lényegesen bonyolultabb modellben az alulinformált szavazók aránya és ezen csoportnak befolyásolásához szükséges

kampányköltségek mértéke határozza meg elsősorban, hogy a közpolitikáknak milyen egyensúlya alakulhat ki a pártok versenyében.

A politikai rendszer ebben a modellben akkor működik a legjobban, ha minden választó jól informált, vagy ha egy érdekcsoportokhoz tartoznak. Ezen esetekben az érdekcsoportok befolyása nem okoz jóléti veszteséget mivel mind a két párt a társadalmi jólét szerinti legjobb közpolitikai programot fogja kínálni.

A specifikus tudás hatalma

Az előző modellek feltételezték, hogy a társadalom bizonyos csoportja jobban képesek magukat megszervezni, illetve erőforrásokat mobilizálni, mint más csoportok. A lobbik ereje azonban sokszor arra épül, hogy egy adott közpolitikához kapcsolódó specifikus tudásuk lehet olyan, amire szüksége van a döntéshozóknak. A lobbik előnye lehet, hogy könnyebben vagy olcsóbban képesek a közpolitikai döntések meghozatalához szükséges információkat összegyűjteni.

Laffont (1991) amellett érvel, hogy a korábbi modellek, a lobbik erejének csak a felszínét érintették. Lényegesen több befolyást biztosít számukra, hogy az intézményrendszer kialakításának alapjainál tekintettel kell lenni arra, hogy az államigazgatáson kívüli szereplők képesek lehetnek egy szabályozás végrehajtását, annak működési hatékonyságát befolyásolni. Ez a szervezeti válasz például a szabályozást ellenőrző hatósággal való összejátszás lehetőségén alapul. Laffont háromszereplős megbízó-ügynök modelljében egy természetes monopólium működésének Kongresszusi kontrollját mutatja be. A társadalmi jólét maximalizálására törekvő Kongresszus, mint megbízó szeretné az önérdek követő természetes monopóliumot, mint ügynököt rávenni a társadalmilag hasznos döntések meghozatalára. Ezzel a feladattal egy felügyelőszervezet, a szabályozó ügynökség bízzák meg. Az ügynökség, specifikus ágazati tudása révén információs előnyben van a Kongresszussal szemben, így akár a monopólium akár annak vevői érdekében képes lehet fontos információkat elrejtetni a Kongresszus elől.

Amennyiben az érdekcsoportok és az Ügynökség közötti összejátszás nem lehetséges, akkor az Ügynökség megkapja a rezervációs jövedelmét és társadalmilag optimális döntést hozhat, feltéve, hogy az ügynökség képes feltárni a monopólium költségstruktúráját. Aszimmetrikus információs helyzetben azonban a társadalmi optimum nem elérhető és a monopólium profitját részben meg tudja tartani: az összejátszás nem zárható ki teljesen és a monopólium (vagy a vele szövetséges érdekcsoport) az információ eltitkolásért fizetni tud az Ügynökségnek. Az információ feltárásával okozott monopolprofit csökkenés mértékénél nagyobb rezervációs jövedelmet kell az Ügynökségnek felajánlani ahhoz, hogy ezzel a lehetőséggel ne éljen, mert ebben az esetben a lebukás esetén elveszthető ügynökségi járadék kockázatát már nem éri meg. Önmagában az ilyen helyzetek társadalmi veszteséghez vezetnek, mivel meg kell fizetni azt a potenciális jövedelmet az Ügynökségnek, amit a megfelelő információkat elrejtő szabályozásért kapna valamely érdekcsoporttól. Például egy környezetvédelmi hatóság döntéshozóinak akkora jövedelmet kell biztosítani, hogy ne érje meg összejátszania a nagy szennyezőkkel – miközben a lojalitás árát a szabályozó úgy tarthatja magasán, ha az azt kijátszani hajlandó szereplők aktívak maradnak: a drága ügynökségek korlátozzák a káros tevékenységeket (környezetszennyezés, bűnözés, egészségkárosító munkavégzés), de azok felszámolásában ellenérdekeltek.

A politikai döntéshozót az érdekcsoportok tevékenysége mindegyik bemutatott esetben erősen korlátozzák az érdekcsoportok a politikai versengésbe való szerepvállalással, illetve az általuk végzett káros tevékenységek korlátozására létrehozott ügynökségekkel való összejátszás fenyegető lehetőségével.

Összegzés

Jelen tanulmányunk keretein belül különböző elméleti modellek segítségével áttekintettük az eltérő hatalmi rendszerek politikai döntéshozóinak ösztönző-, valamint korlátozó-rendszereit. Valamennyi vizsgált modell közgazdasági szempontból szemlélte a politikai döntéshozók viselkedését, racionalitásukat feltételezve.

Az elméleteket áttekintve megállapítható, hogy a politikusok mind a hatalom kialakulásakor, mind az egyeduralmi és a demokratikus rendszerekben olyan korlátokkal szembesülnek, amelyek megakadályozzák őket önkényes elképzeléseik véghezvitelében, befolyásolják cselekvési lehetőségeiket. A döntéshozók érdekeivel egyik vizsgált esetben sem ellentétes társadalmi jólét növelése és fenntartása. A társadalmi különböző csoportjainak biztonsága és elégedettsége csökkenti a politikusok azon fenyegetettségét, amelyet azok ellenállása, esetlegesen fellázadása jelenthet. A koncentrált politikai hatalom kialakulásakor különösen fontos a gazdaság prosperitása, hiszen az uralkodó jövedelme közvetlenül függ a társadalom gazdagságától. A szegényebb népeket kevésbé lehet kizsákmányolni, mint a gazdagabbakat.

A diktatúrákban, az ideológia jelentőségének mélységétől függően, a politikai döntéshozók a társadalom ellenállásától tartva hatalmuk fenntartása érdekében vagy a jólét növelésének vagy az elnyomás további fokozásának útját választják. Magas társadalmi jólét mellett kevésbé szükséges az elnyomás alkalmazása, mivel az ellenállás veszélye szintén kevésbé fenyegeti a politikai elitet. Gazdaságilag hanyatló társadalmakban azonban hatalomban maradás nem biztosítható az erőszak növelése nélkül.

A legvilágosabban a demokráciákban érzékelhető a politikai szereplők hatalmi korlátozása, hiszen a szervezett érdekcsoportok képesek az állami tevékenységekkel kapcsolatos igényeik hatásos megjelenítésére, illetve bizonyos időközönként általános választások keretei között kell szembenézniük a társadalom róluk alkotott ítéletével. Ezek a visszacsatolási mechanizmusok a politikusoktól a világos állásfoglalásokat és a konzisztens cselekedeteket követel meg.

A vizsgált elméletek a politikai hatalom birtokosai mindig tekintettel kell, hogy legyenek a társadalmi elvárásokra. Az államgépezet ösztönözöttsége a társadalmi elvárások teljesítésére és saját önös céljainak háttérbe szorítására akkor nő, ha a társadalom csoportjainak érdekérvényesítő képessége erősödik, kialakul az állam tevékenységének határait kijelölő közvélekedés, és kiépülnek az erre a közvélekedésre épülő intézmények – mint például a demokratikus kontroll intézményei.

Felhasznált irodalom

Baumol, William J. (1993) *Entrepreneurship: Productive, unproductive and Destructive* The MIT Press, Cambridge, Mass

- Benson, Bruce L. (1999): An Economic Theory of the Evolution of Governance and the Emergence of the State. *Review of Austrian Economics*, 12. évf. 2-3. sz. 131-160. old.
- Brasher, Holly- MacDonald, Stuart Elaine- Rabinowitz, George (2003): Policy Issues and Democracy. In: MacKuen, Michael B.- Rabinowitz, George: *Electoral Democracy*. 2003. University of Michigan Press, 172-199. old.
- Downs, Anthony (1957): Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell. *Közgazdasági Szemle*, 37. évf. 9. sz. 993-1011. old.
- Gary S. Becker (1983) A theory of competition among pressure groups for political influence *QJE* Vol XCVIII.
- Gary S. Becker (1985) Public Policies, Pressure Groups and Dead weigh Costs in George J. Stigler ed. (1998) *Chicago Studies in Political Economy* University of Chicago press, Chicago
- Grossman, Gene M. Helpman, Elhanan (1996.) Electoral Competition and Special Interest Politics *Review of Economic Studies* Vol. 63. No. 2.
- Laffont, Jean-Jacques, Tirole, Jean (1991) The Politics of Government Decision Making: A theory of Regulatory Capture *QJE* Vol 106. No. 4.
- Olson, Mancur (2000): The Logic of Power. In: Olson, Mancur: *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. 2000. Oxford University Press, 1-25. old.
- Peltzman, Sam (1976) Toward a more general theory of regulation in George J. Stigler ed. (1998) *Chicago Studies in Political Economy* University of Chicago press, Chicago
- Robinson, James A. (2006): Economic Development and Democracy. *Annual Review of Political Science*, 9. évf. 3. sz. 503-527. old.
- Stigler, Goerge J. (1971) The theory of economic regulation in George J. Stigler ed. (1998) *Chicago Studies in Political Economy* University of Chicago press, Chicago
- Stigler, George J. (1974) The free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation *Bell Journal of Economics and Management Science* Vol 5 No 2.
- Stigler, George J.(1975.) The economists' traditional theory on the economic funtions of the state in Stigler, George J.(1975.) *The citizen and the state - essays on regulation* The University of Chicago Press, Chicago-London
- Weingast, Barry R. (1997): The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*, 91. évf. 2. sz. 245-263. old.
- Wintrobe, Ronald (1990): The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship. *American Political Science Review*, 84. évf. 3. sz. 849-872. old.

A BÜROKRÁCIA MŰKÖDÉSÉNEK KÖZGAZDASÁGTANI MEGKÖZELÍTÉSEI

Bevezetés

A bürokrácia működésének közgazdasági elemzése abból indul ki, hogy az állami szervezetek működését az abban dolgozók és az adminisztráció tevékenysége által érintett szereplők önérdékkövető stratégiai határozzák meg. Ezt a megközelítést először von Mises alkalmazta először 1944-ben kritizálva az addig domináns weberi bürokráciaképet. Weber megközelítése alapján addig a meghatározó szemlélet az volt, hogy a bürokrácia alapvetően egy racionálisan és szervezeten működő, hatékony gépezet, a bürokrata a politikusok intézkedéseit hajtja végre, semleges a hatalommal szemben. Engedelmeskedik a törvényhozóknak, mindig végrehajtja az utasításokat. Ennek következtében, amikor nem tökéletesen működő igazgatással találkozunk, akkor valami hiba van a rendszer működésében. A közgazdasági megközelítés ezzel szemben arra a következtetésre jut, hogy az állami szervezetek működése esetében nem természetellenes a rugalmatlan és költséges működés, hanem ez az állami adminisztrációk működésének sajátos jellegéből következik.

A közgazdaságtan bürokráciaelemzésének alapkérdései a következők:

- Milyen célok motiválják a bürokratákat tevékenységük szervezése során?
- Mi a különbség az állami adminisztrációk és a magánszervezetek működése között?
- Mi határozza meg a politikusok és a hivatalnokok közötti kapcsolatok rendszerét?

A következőkben bemutatjuk, milyen főbb válaszokat ad a téma közgazdasági irodalma ezekre a kérdésekre.

A bürokrácia elemzésével a társadalomtudományok mindegyik ága foglalkozik. A szociológia a társadalmi környezet adminisztratív folyamatokra gyakorolt hatását és a szervezeteken belüli társadalmi viszonyokat elemzi.²⁶ A politikatudomány elsősorban a közigazgatáson belüli hatalmi súlypontok átváltozását vizsgálja az „új menedzserizmus”, „új patriotizmus”, „új fragementáció” elméleteivel.²⁷ A menedzsmenttudományok a vállalatirányítási ismeretek közsférabeli alkalmazhatóságát vizsgálják. A közszolgáltatások elemzése önálló tudományággá nőtte ki magát, melynek fő feladata az államműködés gyakorlati kérdéseinek vizsgálata, a közsférában való sikeres munkához szükséges tudás rendszerezése.²⁸

A bürokráciaelemzésben a különböző megközelítések termékenyen hatnak egymásra. Például a közgazdászok általában nem az egyes társadalmi jelenségek megkülönböztető sajátosságait, az egyéni motivációk gazdagságát kutatják, hanem a más társadalomtudományok által feltárt tudásra alapozva építenek és alkalmaznak általános elméleti kereteket. Ennek következtében a közgazdaságtan fő hozzájárulása a bürokrácia elemzéséhez az, hogy az érintett szereplőket,

²⁶ Lásd pld Crozier (1964)

²⁷ Peters-Wright (2003) 601-602.

²⁸ Cohen and Eimicke (2002), Poister (2003)

motivációikat és interakciójuk eredményét egyértelműen – modellekben - fogalmazza meg. A továbbiakban ezeket az elméleti kereteket fogjuk bemutatni.

Történeti előzmények

Ludwig von Mises szakított a weber-i felfogással, aki szerint egy hivatal önérdékkövető egyénekből tevődik össze.²⁹ A felsőbb vezetők parancsait nem teljesítik feltétel nélkül és tökéletesen a bürokraták, azaz nem semlegesek a hatalommal szemben.

A bürokrácia működésének közgazdaságtani elméleteinek kidolgozása két évtizeddel Mises koncepcionális javaslata után kezdődött meg: 1965-ben jelent meg Gordon Tullock *The Politics of Bureaucracy* és 1967-ben Anthony Downs *Inside Bureaucracy* című könyve. A két szerző a misesi megközelítést követve azt elemzi, milyen következményekkel jár, a bürokraták önérdékkövető magatartása. Tullock a bürokrácián belüli információáramlással és az előremeneteli szabályokkal foglalkozott, bemutatva a karrierépítő bürokrata racionális lépéseit. Downs megközelítése arra épít, hogy a bürokráciák finanszírozása nem köthető eredményük, termékeik számosságához, elmélete szerint a bürokráciák teljesítménye nem növekszik a vezető elkötelezettségének erősödésével.³⁰

A három említett alpműhöz hasonlóan a közgazdasági alapokra épülő bürokrácia-elméletek szerint az adminisztrációban dolgozók befolyása, a bürokratikus hatalom leginkább a hivatali munkát végzők információs előnyéből származik.

A bürokraták viselkedésének közgazdasági megközelítése

Downs és Tullock szerint a bürokraták önérdékkövető egyének, akik saját hasznosságukat szeretnék maximalizálni. Hogyan tudják ezt a stratégiai célt megvalósítani? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához pontosítani kellett a maximalizálóval kapcsolatos alapfeltételezéseket. Alapvetően két megközelítést tudunk egymástól megkülönböztetni: a bevételek maximalizálását és a diszkrécionális költségvetés maximalizálását feltevő elméleteket.

Niskanen 1968-ban megjelent *The Peculiar Economics of Bureaucracy* ³¹ című írásában a bürokraták és a szponzorok (politikusok, törvényhozók) közötti kapcsolatokat és motivációkat vizsgálja meg. Elmélete alapján a bürokraták magatartása azért különbözik a másfajta (privát) szervezetben tevékenykedő szereplőktől, mert eltérő ösztönzők és korlátok működnek az állami hivatalokban. A legtöbb hivatal egy monopol vásárlóval rendelkezik, akinek monopol szolgáltatást nyújt. Így a bürokraták és a szolgáltatásaik megrendelője közötti kapcsolat bilaterális monopólium. Az előbbi szereplő ismeri a hivatal költségeit (ismeri az összes releváns költséggel kapcsolatos információt, illetve azt is tudják, hogy a törvényhozók hogyan értékelik munkájuk eredményét), míg az utóbbi szereplőnek felügyeleti szerepe van.

²⁹ Niskanen (1996)

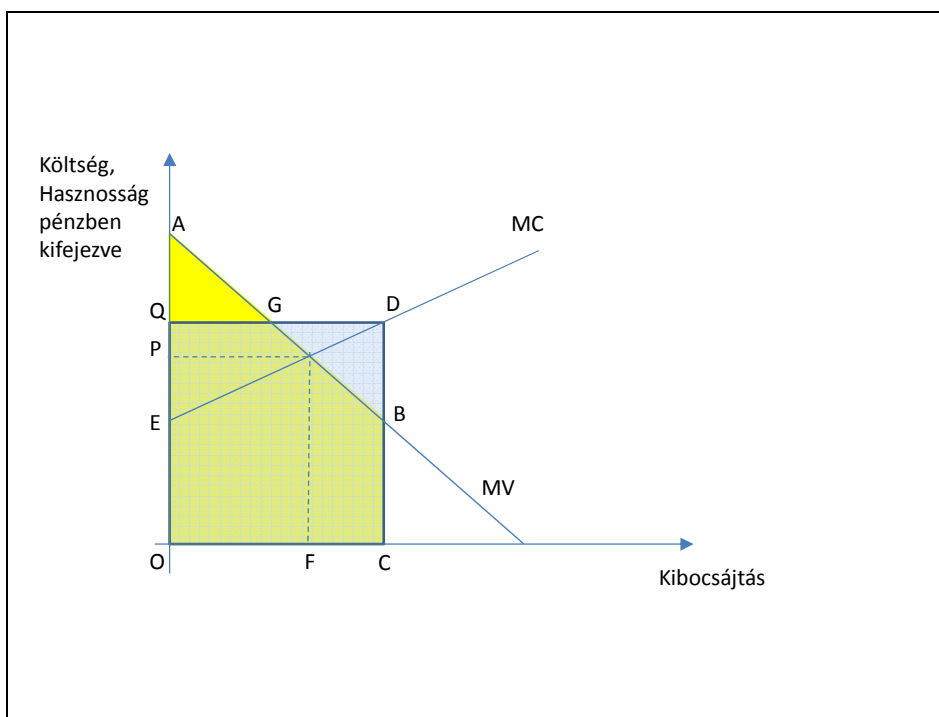
³⁰ Niskanen (1968), Niskanen (1996), Moe (1996)

³¹ Niskanen (1968)

Niskanen szerint a bürokratáknak van nagyobb alkupozíciója, ugyanis az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek meglehetősen magasak lehetnek, emiatt a törvényhozóknak nem minden esetben éri meg szigorú felügyeleti rendszert kialakítani. Ennek következtében a bürokraták viszonylag szabadon rendelkeznek a hivatal költségvetésével, ezért érdekük annak maximalizálása. Kihasználva információs előnyüket az adott közszolgáltatásból a tökéletes ellenőrzés esetén fennálló ideális helyzethez képest többet nyújtanak. Tehát a hivatal outputja magasabb lesz az optimális esethez képest. Ebből az egyensúlyból az következik, hogy ezáltal a kormányzati szektor hatékonysága is csökkenni fog.

Niskanen modelljében felteszi, hogy a hivatalok maximalizálják költségvetésüket a kereslet és a költségtényezők figyelembevételével. A hivatalok egy adott összegért kínálnak egy szolgáltatás csomagot. A közösségi tevékenység paramétereinek meghatározása során a hivatalnokok kezdeményeznek, a lakosságot képviselő politikusok szerepe passzív: csak arról döntenek, hogy elfogadják-e a bürokraták ajánlatát. A hivatal azt a kibocsájtási szintet választja, ahol az által nyújtott összes szolgáltatásra fordított összeg megegyezik a szolgáltatás igénybevevői által a szolgáltatásnak nyújtott összes haszonnal – azaz a fogyasztói többlet összege nulla. Ebben az esetben a hivatali tevékenység összmenyisége a társadalmilag optimális szintnél nagyobb lesz és jelentős többletre – kényelemre, luxusra, bérekre költhető „profitra” tesz szert.

I. ábra



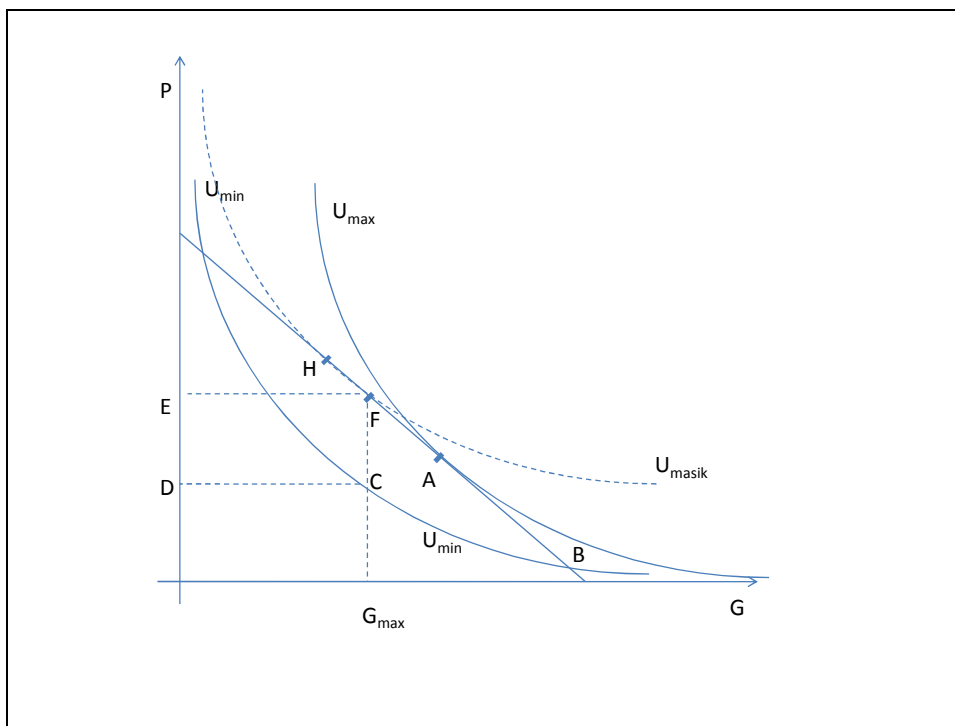
Grafikusan ábrázolva (I. ábra) ez azt jelenti, hogy C mennyiségű tevékenységet végez el az állami szerv Q egységár mellett. Az ábrán MC a szolgáltatás előállításának határköltségét, MV pedig a fogyasztók határhasznát jelöli. A fogyasztók összhaszna (az OABC négyszög) megegyezik a hivatalnak fizetett összeggel (OQDC négyzet). Az így létrejövő egyensúlyban a hivatal „profitja” az EDQ háromszöggel jelölt termelői többlet. Ha az adott szolgáltatásról nem bürokratikus,

hanem piaci alku döntene, a fogyasztók F mennyiséget vásárolnának P ár mellett. Az FC mennyiség ezért felesleges szolgáltatásnak tekinthető, QP pedig a bürokrácia felára.

Niskanen a kritikák hatására módosított elméletén. 1975-ben megjelent *Bureaucrats and Politicians* című írása szerint egy hivatal vezetőjének célja nem a teljes költségvetés, hanem az ebből szabadon felhasználható, ún. diszkrecionális keret maximalizálása.³² Ez a diszkrecionális keret a hivatal teljes költségvetése és a minimális működési és termelési költségek különbsége. A hivatalok vezetői ezt szeretnék növelni, ugyanis ez az összeg alakítható át személyes jövedelemmé. Niskanen új modelljében kizárólag csak a maximalizálásra vonatkozó feltételeket módosítja, a hivatalok információs és alkuelőnyre vonatkozó feltevései az 1968-as elméletén alapulnak: a bürokraták azért képesek a diszkrecionális keretet növelni, mert a kormányzati szereplők számára túl nagy költséget jelent az ellenőrzés.

A költségvetés maximalizálás feltevésének lecserélése a diszkrecionális költségvetés maximalizálására jelentősen módosítja az eredményeket, ahogy ezt a következő ábra is mutatja.³³

II. ábra



A függőleges tengely (P) a privát jószágok mennyiségét jelzi, a vízszintes tengely (G) pedig a kormányzati szolgáltatásokét. A reprezentatív döntéshozó szempontjából az 'A' pont jelzi a privát és magánjószágok optimális arányát – itt metszi a két jószágtípus elérhető szintjét jelző költségvetési egyenest érintő legnagyobb hasznosságot képviselő közömbösségi görbe. (U_{max}). Az információs hátrány miatt azonban a döntéshozók nem képesek meghatározni az optimális

³² Niskanen (1975)

³³ Niskanen 1975-ös modelljét Paul Wyckoff 1990-ben megjelent írásában ábrázolta, lásd Niskanen (1996).

magán-közjóság arány, hanem egy minimális elvárást fogalmaznak meg az adminisztrációval szemben. Ezt szimbolizálja az U_{\min} közömbösségi görbe – ez az a hasznossági szint, amelynek elérését a bürokráciának biztosítani kell, különben arra számíthat, hogy a döntéshozók elutasítják finanszírozási igényeit.

Ilyen feltételek mellett a költségvetését maximalizáló bürokrata a B pont által reprezentált csomaghoz kér és kap támogatást, hiszen emellett a lehető legmagasabb a közösségi jószágokra fordított kiadások szintje. A diszkrecionális költségvetését maximalizáló bürokrata azonban a C csomaghoz kér és kap támogatást: a bürokraták által szabadon felhasználható erőforrások mennyisége (amit az EDCF négyzög ábrázol) ebben az esetben a legnagyobb. Ebben az esetben az adminisztráció a társadalmi optimumnál kevesebbet fog előállítani a közjavaknál, jelentősen drágábban, mint azok valós költsége. Azonban az is lehetséges, hogy a túlárazott közjóságok mennyisége az optimálisnál alacsonyabb lesz, amikor a döntéshozók a minimális hasznossági elvárását várják el a hivatalnokoktól. Ha a döntéshozók U_{\max} közömbösségi görbe mellett optimalizálhatnák a közösségi és magánjavak arányát, a H pontot választanák. Ehhez képest a számon kérhető rezervációs szint (U_{\min}) által meghatározott F pont által reprezentált magán-közjóság arány nagyobb és drágább bürokratikus tevékenységet jelent. Mindez jól mutatja, hogy a diszkrecionális költségvetést maximalizáló bürokrata koncepciója mellett is érvényes az eredeti Niskanen modell azon eredménye, hogy a bürokráciák az optimálisnál drágábban működnek. A túlméretezett bürokrácia tézise azonban a maximalizációs feltevés módosításával megdől: a körülmények függvénye, hogy a bürokratikus tevékenységek mennyisége kevesebb vagy több mint az optimális.

Brennan és Buchanan szerint a megbízó-ügynök probléma nem a bürokraták és a politikusok között áll fenn, hanem a választók és a kormányzati szektor szereplői (politikusok és bürokraták) között³⁴: az állam monolitikus monopóliumként működik. A politikai vezetők és a bürokraták közötti kapcsolatok összefonódnak, céljaik lényegében azonosak: az állami bevételeket kívánják maximalizálni, minél több adót szeretnének beszedni az állampolgároktól. E megközelítés alapján két egyensúlyi eset lehetséges. Az egyikben a kormányzati szereplők meg tudják valósítani bevétel-maximalizáló céljaikat, ez pedig az új Leviathán létrejöttét eredményezi. Ez az esetet akkor képzelhető el, hogyha egyrészt az államon belül nincs egy olyan érdekcsoport, aki ellensúlyozni tudná a kormányzati szektor törekvéseit, illetve az állampolgárok nem tudnak emigrációval vagy az állam előli rejtőzködéssel kibújni az politikai rendszer korlátai közül. A másik egyensúly esetében az érdekcsoportok nyomásának és a kivonulás fenyegetése megfelelően ellensúlyozza a kormányzati szereplők bevétel-maximalizáló stratégiáját. A kormányzati hatalmat korlátozni képes, a harmadik fejezetben bemutatott mechanizmusok erejétől függ, hogy a magánjavakat a bürokratikus ellenőrzés alá vonó Leviatán jön létre vagy az államapparátus csak információs előnyeinek járadékát élvezheti.

³⁴ Brennan-Buchanan (1980)

Milyen különbségek és hasonlóságok vannak egy kormányzati szerv és egy magánvállalat között?

Az állami bürokráciák elemzésének egyik kulcskérdése az állami és magánszervezetek működési logikája közötti eltérések vagy hasonlóságok vizsgálata.

A privát és közszervek működésének különbségei abból következnek, hogy, jelentős eltérések figyelhetők a szervezetek ösztönzői és a működésüket korlátozó tényezők között³⁵. Az egyik legjelentősebb különbség, hogy egy állami intézmény bevételeit és működését a külső tényezők határozzák meg (érdekcsoportok, törvényhozás, politika), nem a belső érdekek, ahogy a magánszektorban.³⁶

Másik oldalról a magán és állami szervezetek hasonló módon működnek: mindketten jószágokat termelnek, és szolgáltatásokat nyújtanak, ebből pedig az következik, hogy hasonló döntési problémákkal szembesülnek, emiatt nincs jelentősebb eltérés közöttük.³⁷

A kérdés máshonnan is közelíthető: mikor érdemes egy állami feladatot magánszervezetre bízni, mikor célszerűbb azt állami keretek között tartani. A tranzakciós költség alapú megközelítés ad választ arra, milyen következményei vannak annak, hogy egyes állami feladatokról nem lehet tökéletes szerződést írni a megrendelő állam és a feladatot ellátó szervezet között³⁸.

Eltérés a visszacsatolási lehetőségekben az ösztönzőben és a motivációkban

Wilson szerint az állami intézményekre a következő sajátosságok jellemzők:³⁹

1. nem tarthatják meg és adhatják tagjaiknak a szervezet működéséből keletkező hasznokat,
2. nem allokálhatják a működési erőforrásokat a szervezeti irányítók szándékai szerint,
3. a szervezet szándékaitól független célokat kell szolgálniuk.

A bürokratáknak a közösségi intézmények megtiltják, hogy kisajátítsák működésük profitját. Ezen tiltás oka az, hogy a szervezeti célok nem egyértelműek, illetve teljesülésük nem mérhető pontosan – így a haszon sem mérhető pontosan. A politikusok komoly ösztönzést kapnak szavazóiktól bizonyos programok támogatására, de az azokat végrehajtó bürokrácia erősítése csak ritka esetben jár politikai hozadékkal számukra. A profitmotívum hiánya és az adminisztrációt irányító politikusok hatékonyság melletti elkötelezettségének gyengesége miatt más ösztönzők motiválják a bürokraták döntéseit: a reputáció, a bürokráciában dolgozók által vallott ideológia, az érdekcsoport-elvárások, az ellátandó feladat körülményei által teremtett elvárások.

³⁵ Tirole (1994)

³⁶ Wilson (1989)

³⁷ Breton-Wintrobe (1982)

³⁸ Williamson (1999), Hart, Shleifer Visnheny (1997)

³⁹ Wilson (1989)

A bevételek, termelési tényezők, célok kérdéseiben a szervezeten kívüli szereplők: törvényhozás, politikusok, érdekcsoportok a meghatározóak, akik lényegében tiltásokon és minimumkövetelményeken keresztül korlátokat fogalmaznak meg a közintézmények számára. A kormányzati menedzsmentet nem a feladatok minél jobb teljesítése, hanem ezen korlátok betartásának kényszere mozgatja,

A közintézmények tőkéhez a költségvetésen keresztül jutnak, az alkalmazottak számát, kiválasztását, előléptetési lehetőségeit is a törvényhozás határozza meg. Ezek nem bürokratikus, hanem politikai korlátok. A közszférában dolgozó menedzserek ezen korlátokra koncentrálnak és azok tágítására törekszenek. Mivel a politikai felügyeletet a szervezeti inputokkal foglalkozik, ők is ezt teszik. Az állami programok költségvetése, a hivatalok létszáma, a katonai alakulatok tűzereje áll a figyelem középpontjában, nem a programok tartalma, a hivatalok tevékenysége vagy a seregtestek harcászati rugalmassága.

A procedurális korlátok szerepe is hasonló: a határidőben megválaszolt kérvények aránya, a megfelelő vizsgákon sikeresen teljesítő diákok száma, a bírósági perek hossza a tipikus kulcsmutatók, nem a szociális segélyek szegénységre gyakorolt hatása, a gyermekek tudása, az igazságszolgáltatás döntéseinek társadalmi elfogadottsága.

Annál fontosabbak ezek a korlátok, minél nagyobb átlépésük költsége. Ez a környezet a bürokratákat óvatosságra inti, minél több a szabály, annál kisebb az adminisztrátorok kockázatvállalási hajlandósága.

A korlátozó tényezők nem csak az adott közintézmény fő tevékenységéhez kapcsolódnak. Egy szervezetnek alapvető feladatai ellátása mellett sok más kontextuális célnak is meg kell felelnie. A kontextuális célok a szervezet alaptevékenységéhez kötődő, de fő célkitűzéseitől független, vagy azokkal akár ellentétes elvárások. Például a bűnmegelőzést és a bűnözők elfogását hivatásának tartó rendőrség számára kontextuális cél a vádlottak jogainak védelme, a nyilvántartások titkosságának megőrzése, a letartóztatottak egészségének megóvása. Az állami feladatokhoz szükséges eszközök minél hatékonyabb beszerzését szolgáló közbeszerzések is rengeteg kontextuális célt fogalmaznak meg: az adózási fegyelem erősítését, a hazai vállalkozások védelmét, az átláthatóságot, az esélyegyenlőséget, a környezeti szempontok figyelembevételét, a nemzetbiztonsági szempontok figyelembevételét stb.⁴⁰ A kontextuális célok az erőforrás- és procedurális korlátokhoz hasonló reakciókat váltanak ki a bürokráciák dolgozóiból és érintettjeiből.

Mindezek alapján a közintézmények működésére a következőképpen jellemezhetjük:

- A menedzserek a célok és eredmények helyett tevékenységük korlátaira és folyamataira koncentrálnak.
- A korlátok sokasodása növeli a külső beavatkozás mértékét, minden egyes korlátból vagy kontextuális célból újabb külső szereplők igényei származnak.
- A méltányossági szempontok sok közintézmény irányításakor fontosabbak, mint a hatékonyságiak, mert az előbbieket könnyebb vizsgálni.
- A korlátok és kontextuális célok kockázatkerülő magatartásra ösztönöznek.
- A korlátok és kontextuális célok érvényesülésének biztosítása érdekében a közintézmények szigorú működési szabályokat (procedúrákat, protokollokat) dolgoznak ki és alkalmaznak.

⁴⁰ Lásd Medgyesi (2008.)

- A több korlát több menedzseri feladatot és arányaiban több irányítót követel.
- A korlátok és kontextuális célok a döntéseket bonyolultabbá teszik, ezáltal több döntési felelősség toódik a vezetés felé, növekszik a döntések ügyintézőkhöz való delegálásával járó kockázat.

A kormányzati szervezetek és a magánvállalatok ösztönzési rendszere közötti jelentős különbségek Tirole szerint⁴¹ négy tényezőre vezethetők vissza: a szervezeti célok sokfélesége-egyszerűsége, a teljesítmények összehasonlíthatósága, tulajdonosok ízlésének heterogenitása és a tulajdonosi szerkezet szétaprózottsága.

Szervezeti célok – A vállalatok céljai egyértelműek, profitjukat maximalizálják. A kormányzati szektorban működő szervezetekkel szemben megfogalmazott társadalmi elvárások viszont sokfélék lehetnek. Egy állami szervtől gyakran egyszerre várják el, hogy hozzájáruljon a környezetszennyezés, a társadalmi különbségek csökkenéséhez, a vállalkozások munkaerő-megtartó képességének erősödéséhez és árak csökkenéséhez stb.. A célok sokfélesége gyakran felveti azt a problémát, hogy nem lehet egymáshoz viszonyított fontosságukat egyértelműen megállapítani.

A teljesítmény összehasonlítása – A magánvállalatok menedzsereinek teljesítményét könnyen össze lehet hasonlítani, mert munkájuk eredménye egyértelműen mérhető: a profit, a piaci részesedés, a vállalat értékének növekedésével. Ezen kritériumok mérhetőségét segíti, hogy a vállalati teljesítményt a piaci folyamatok, illetve a piaci közvetítő szervezetek (pl. a tőzsde) láthatóvá teszik. Ezzel szemben a kormányzati szereplők tevékenységét nehezen lehet összehasonlítani, nehezen összemérhető a teljesítményük. Például nehéz eldönteni azt, hogy az a hivatalnok sikeresebb, aki a környezetszennyezés szabályozására létrehozott egy törvényt, vagy az, akinek a hivatalában költségcsökkentő intézkedéseket hajtottak végre. Sok intézkedés jelentős eredményeket ér el egy szempontból (például hozzájárul a közbiztonság erősítéséhez), de komoly károkat okoz más területeken (például növeli az állampolgárok államnak való kiszolgáltatottságát, az információkezelés hibáiból következő adatszivárgások potenciális társadalmi kárait). Az összehasonlítás problémája nagyrészt abból fakad, hogy a különböző kormányzati szereplők eltérő célokkal rendelkeznek.

Tulajdonosi ízlés heterogenitása – A vállalkozások tulajdonosainak érdeke általában megegyezik: minél magasabb hozamot szeretnének. A kormányzati szereplők megbízói azonban sokrétű csoportonként és gyakran idővel is változó preferenciával rendelkeznek. Egyes társadalmi csoportok az újraelosztást, mások a minél gördülékenyebb gazdasági működést tartják fontosnak. Vannak, akiknek a biztonság a fontos, másoknak pedig az, hogy minél nagyobb szabadságuk legyen a kínálkozó lehetőségek kihasználására. A sokrétű társadalmi elvárások a politikusok és a tevékenységüket meghatározó intézmények szeszélyének köszönhetően különböző kormányzati célrendszerekké állhatnak össze. Mindemellert az állammal szembeni elvárások az egyes csoportokon belül is jelentősen megváltozhatnak. A állam szerepét elutasító szereplők hirtelen síkra szállhatnak az állami segítségért – például ágazatuk válsága esetén. Az egyén szuverenitását hangsúlyozó emberek terrorcselekmények hatására toleránsabbá válhatnak az állami bűnüldözés tevékenységével kapcsolatban.

⁴¹ Tirole (1994)

Ez a sokszínű és változékony elvárásrendszer önmagában is nehezen meghatározhatóvá teszi az állami célkitűzéseket, amit csak tovább bonyolítanak a társadalmi elvárások megfigyelhetőségének nehézségei.⁴²

Tulajdonosi szerkezet - A gazdasági társaságoknak általában kevesebb tulajdonosa van, még a soktulajdonos vállalatok esetében is vannak a menedzsment munkájának hatékonyságában érdekelt nagyrésztvényesek, hitelezők. Mindez növeli a megbízói oldal motiváltságát, hogy hatásos erőfeszítéseket tegyenek a vállalati folyamatok átláthatósága, befolyásolhatósága érdekében. Ez utóbbi a kormányzati szektorra egyáltalán nem jellemző, ugyanis a megbízók (választók) száma sokkal nagyobb, mindenkinek egyformán kicsi, komoly befolyást lehetővé nem tévő formális befolyásolási lehetősége – szavazata – van. Ennek következtében a közügyek feletti kontrollt lehetővé tévő kollektív cselekvés nem jön létre, a közszféra lehetősége a megbízókétól eltérő érdekek képviselőitől sokkal nagyobb.

A bemutatott négy tényező következtében a magánszervezetekben alkalmazható formális ösztönzők jelentős része a közintézmények alkalmazottjai esetében sokkal kisebb szerepet kaphatnak.

A menedzserek tevékenységének sikerességét magánszervezetek esetén a piac vagy a verseny más formái gyakran mérhetővé teszik. Ez a visszajelzési mechanizmus állami bürokráciák esetén nagyon ritkán alkalmazható, ami nehezzé teszi a formális ösztönzők alkalmazását. Tirole szerint ennek alapvetően két oka van: a hivatali teljesítmény nehezen mérhető (célok sokfélesége, összehasonlítás nehézsége), illetve a mérhető és a nem mérhető faktorok közötti különbségek (ez szintén összefüggésben van az előbb bemutatott négy tényezővel). Az előbbi azt jelenti, hogy pontosan a célok sokfélesége miatt, nem lehet megfelelően összehasonlítani az állami hivatalokban dolgozók teljesítményét. Ezt tovább nehezíti, hogy a bürokratákkal szemben elvárások egy része mérhető, azonban más fontos területek nem: ha a hivatalnokokat a mérhető feladataik alapján ösztönöznék, felhagynának a kevésbé megfigyelhető sikerű tevékenységekkel.

Az egyértelmű visszacsatolási mechanizmusok egyik következménye, hogy a kormányzati szektor szereplőinek egyik legfontosabb ösztönzője az előreléptetés lehetősége lehet: aki a különböző elvárásoknak kellő időn keresztül jól megfelelt, akit környezete úgy ítél meg, hogy megfelelően dolgozik, nagyobb presztízsű, jövedelmű pozíciót kaphat. Ezért a bürokraták célja elsősorban az, hogy hírnevüket növeljék, elhittessék a kormányzati szereplőkkel azt, hogy megfelelően és jól teljesítenek. A reputációs mechanizmusok kerülnek előtérbe: a bürokraták arra fognak törekedni, hogy a tevékenységük látható legyen a felsőbb vezetők számára. Ennek érdekében a bürokraták összetett célok helyett az egyszerű célok sikeres teljesítésére törekednek.

A bürokraták olyan célt megvalósítanak meg szívesen, amelyekben jó képességeiket könnyen megmutathatják. Ezek általában olyan célok, amelyek hatásai viszonylag jól láthatóak, könnyen mérhetőek. Ilyen például egy jelentős költségvetésű program lebonyolítása, egy törvény elkészítése, a rettegett bűnözők elfogása. Az összetett vagy nehezen mérhető kihívások nem ilyen népszerűek az állami szektorban. Több cél egyidejű teljesítésével nem tudja a köztisztviselő láthatóvá tenni képességeit. (Például jobban jelzi egy rendőrkapitány képességeit, ha sikeresen fellép a várost legjobban irritáló bűncselekmény ellen, mintha erőforrásait

⁴² Erről részletesebben lásd a normatív elemzési szempontokkal foglalkozó fejezetet.

hatékonyan osztja meg a különböző területek között – hacsak nincsen egy elfogadott összetett bűnügyi mutató, mert akkor arra érdemes koncentrálni). Nem jól mérhető tevékenységek esetén pedig komoly erőfeszítések és eredmények esetén sem látványos a siker (ezért működik nehezen a börtönökben a nevelő munka, ezért nem motivált egy iskola a továbbtanuláshoz szükséges tudás megszerzésére esélytelenebbek készségeinek javítására vagy a kiválóan teljesítők képességeinek további fejlesztésére stb.).

Ilyen esetben megoldást jelenthet, hogy a felsőbb vezetők konkrét feladatokat jelölnek ki. Ha a hivatalnokok képesek a megbízásokat megvalósítani, akkor bizonyíthatják képességeiket, ami megnyitja az előreléptetés lehetőségét. Azonban ilyenkor is felmerülhet egy probléma: a bürokraták nem minden esetben vannak tisztában azzal, hogy képesek-e sikeresen teljesíteni egy megbízást emiatt sokszor visszautasítják azokat. Ez a kockázatkerülő magatartás jelentősen tompíthatja az adminisztratív ösztönzők erejét. Ha a bürokraták többsége úgy ítéli meg, hogy a pontosan kijelölt megbízások esetén inkább kudarccal járna, akkor érdekük, hogy kollektívan fellépjenek a mérhető megbízások rendszere ellen. Ez pedig gyakran lehetséges, ha a megbízások kockázatosak, vagy olyan képességeket igényelnek, amivel a többség nem rendelkezik.

Mivel az állami adminisztrációban dolgozók a sikert prezentáló feladatra, a jól megfigyelhető és teljesíthető küldetésre koncentrálnak, általános hogy egy adott cél érdekében tevékenykedő apparátusok jönnek létre. Ezen szervezetek kapcsolatainak, konfliktusainak tudatos rendszerbe szervezése révén erősíthető a megbízói szándék érvényesülése az apparátus egészében. Például a környezetvédelmi minisztérium a környezetszennyezés visszaszorításra koncentrálna kevésbé érdekelt a projektek költséghatékony megvalósításában. Azonban ha a projektekhez a költségvetési egyensúly fenntartásában érdekelt pénzügyminisztérium jóváhagyása szükség, a két egymásnak feszülő célú szervezet együttesen képesek az összkormányzati érdek megjelenésére. Hasonló mechanizmusokra épül a kormányzati döntések hivatalok közötti egyeztetése: a különböző küldetésű szervezetek erősen érdekeltek a különböző elképzelések saját területükre gyakorolt negatív hatásainak bemutatásában, ami segít a kormányzati lépések kockázatainak csökkentésében. Például egy szociális program negatív költségvetési hatásainak bemutatásában érdekelt a pénzügyminisztérium, a káros foglalkoztatási következmények bemutatásában lehet érdekelt a munkaügyi szakapparátus.

Az ösztönzőrendszer hatására kialakuló szűk fókuszú apparátusok összehangolásának eszköze lehet az apparátusok befolyásának feltételekhez kötése. Például ha egy állami vállalat gazdálkodása nem megfelelő, a menedzsment szerepét a pénzügyminisztérium biztosa veheti át. Ha egy képzés alapú foglalkoztatási program nem elég sikeres vagy népszerű, annak forrásait egy másik, a munkanélküliek elhelyezkedését támogatással ösztönző foglalkoztatási program veheti át.

Tirole szerint az állami és magánvállalatok közötti különbség legfőbb oka az, hogy ösztönzési rendszerük nagyban eltér. A kormányzati szektor teljesítményét nem tudja megfelelően díjazni a piac, ami négy tényezőre vezethető vissza (szervezeti célok, teljesítmény összehasonlítása, tulajdonosi ízlés heterogenitása, tulajdonosi szerkezet). Ennek következtében gyengébben működnek a visszacsatolási mechanizmusok. Az állami célokat több szűken definiált céllal rendelkező szervezet tudatosan konstruált konfliktusos együttműködése képes csak szolgálni. Ennek következtében az állam működés egésze kevésbé rugalmas, lassan és pontatlanul képes reagálni a változásokra.

Összességében megállapíthatjuk azt, hogy az állami szervezetek a következő tényezőkben különböznek a magánvállalatoktól:

- A visszacsatolási mechanizmusok nem jelzik olyan pontosan a szervezeti teljesítményt, mint a magánvállalatok esetében
- Az egyértelmű cél, (mint a vállalatoknál a profitmotívum) hiánya miatt más típusú ösztönzők, mint például reputáció, ideológia, társadalmi csoportok képviselője dominál az állami működésben.
- Az állami szervezeteknél az ösztönzési rendszerek elnagyoltabbak, gyakori, hogy nem a szervezeti célokra koncentrálnak, hanem a szervezeti működés korlátait jelölik ki.

Mindebből sokan vonják le azt a következtetést, hogy minden lehetséges közfeladat ellátását magánszereplőkre kell bízni. A következő alfejezetben azt elemzzük, hogy mikor járható ez az út, és melyek azok az esetek, amikor az állami működés valójában a legjobb lehetséges válasz egy adott probléma megoldására.

Eltérés a nem szerződhető aspektusok kezelésében

Az állami működés szervezése során gyakran felmerül, mikor érdemes egy feladatot állami keretek között megszervezni, mikor érdemesebb azt kiszervezni vagy privatizálni. Ebben az esetben nem kérdés, hogy az ellátandó feladat állami finanszírozású, a kérdés az, hogy a kormányzat szolgáltatást vásároljon vagy pedig saját szervezeti egységben hozza azt létre.

Williamson⁴³ megközelítése szerint a kérdést az dönti el, hogy az állami szándék szerződésbeli rögzítésének költségei hogyan viszonyulnak a magánszervezeti megvalósítás hatékonysági előnyeivel. Abból indul ki, hogy a privát szervezetek általában hatékonyabbak, ezt a hatékonysági előnyt azonban nehéz kihasználni, ha a megrendelő és a feladat ellátója közötti kapcsolat nem tud megfelelően működni. Williamson példájában azt elemzi, milyen következményekkel járna, ha az állam privatizálná a külügyi feladatok ellátását. Vannak olyan tranzakciók, mint például a nemzetközi szerződések megkötése, amelyeket azért nem lehet kiszervezni, mert a kormány a közakarat egyetlen letéteményese.

Ezeknek a szuverenitáshoz kapcsolódó tranzakciók kiszervezésének jelentős kockázata van: az eszközspecifikusság és a feddhetetlenség. A külügy esetében ez az eszközspecifikusság a dolgozók szaktudása: a külügyi feladatok elvégzéséhez szükséges protokoll- és eljárási ismeretek, diplomáciai módszerek, távoli régiókról szerzett tudás. Ami igazán fontos a külügy esetében, az a feddhetetlenség. A feddhetetlenség becsületességet és lojalitást jelent. Értelmezhető több irányban is, szükség van arra, hogy az ország politikai vezetése megbízzon a külügyeket menedzselő intézményben (szaktudásában, óvatosságában), de arra is, hogy más országok külügyi hivatalai partnernek fogadják el. Ez a feddhetetlenség a külügyi hivatal magas fokú integritását is jelenti. A kockázat akkor jelenik meg, ha elveszik a bizalom a politikai vezetés és a külügyi hivatal között és ezzel megbomlik az állam egysége.

⁴³ Williamson (1999)

Azok a tranzakciók, amelyek esetén a feddhetetlenség fontos, nagyon hosszú távra szólnak, sok attribútumok szabályozása hiányos. A „feddhetetlenségi tranzakciók” megkövetelik a hivataltól a vezető és a küldetés iránti hűséget. A szerződés megszegését árulásnak tartják, és nagyon komolyan szankcionálják.

Williamson végső következtetése az, hogy ahol nagyok az aszimmetrikus információk, illetve jelentős a feddhetetlenségi kockázat, ott nem érdemes privatizálni.

Hart, Shleifer és Vishny (1997) szintén a kiszervezés kérdését vizsgálták meg részletesen, az ő megközelítésük a szerződésben előre nem rögzíthető innovatív vezetői lépésekből származó költségek és hasznok elemzésére épül. Kiindulópontjuk az, hogy tökéletes szerződések esetén nem számítana, hogy egy magánvállalattal kötnek megbízási szerződést vagy egy állami alkalmazású menedzserrel kötnek munkaszerződést: a kettő tartalma lényegében megegyezne. Azonban a valóságban nincsenek teljes szerződések, nem szabályozható az összes jövőbeli esemény, cselekvés. Nem mérhető, így nem rögzíthető szerződésben a szolgáltatás minőségének minden jellemzője, a szolgáltatás ára és minősége közötti átváltás minden aspektusa.

Az erre épülő modelljük szerint a magánszereplők érdekeltsége mind a költségcsökkentés, mind a minőség javítása területén erősebb, mint az állami feladatellátás esetén. Egy magánszervezet hatékonyabb az új fegyverrendszerek kidolgozása területén, egy magánbörtön kisebb költséggel képes megoldani a rabok őrzését. A költségcsökkentésnek azonban ára van: a szerződésben nehezen rögzíthető elemek minőségének (például a börtönlakók képzésének színvonala, a biztonsági őrök felkészültsége, a ritka vészhelyzetek elhárítására való felkészültség stb.) romlása. Elemzésük eredményét a következőkben foglalhatjuk össze:

A feladatellátás privát szervezet esetén mindig olcsóbb, a tevékenység minősége egyes esetekben állami, más esetekben magánüzemeltetésben jobb.⁴⁴

A közösségi feladatok magánszervezetektől történő beszerzése előnyösebb, ha a költségcsökkentő erőfeszítések nem járnak együtt jelentős minőségromlással, vagy ha a költségcsökkentés lehetősége és hatása gyenge, de a minőségjavító innováció ösztönzője magánszervezet esetén erősebb.

A közösségi keretű feladatellátás társadalmi haszna nagyobb, ha a következő két feltétel teljesül:

1. a költségcsökkentés lehetősége kicsi vagy a költségcsökkentőből adódó minőségromlás kockázatai jelentősek;
2. a potenciális innováció minőségjavító hatása jelentéktelen vagy az állami feladatellátásban dolgozók ösztönözöttsége a minőségjavító újításra nem gyengébb, mint hasonló célú magánszervezetek esetén.

A szerzők a büntetés-végrehajtás esetében az állami feladatellátást találták célravezetőbbnek. A fegyverfejlesztések és a hulladékkezelés esetében a magánszervezetek működését javasolják megközelítésük alapján. Az oktatás és az egészségügy területén a költségcsökkentések minőségromtó hatása az állami szerepvállalás felé billenti a mérleget, az innováció jelentősége a magánszervezetek bevonását teszi kívánatosabbá. Amennyiben a minőségbiztosítást az

⁴⁴ Mueller (2002) irodalomösszefoglalója alátámasztja ezt az eredményt. 71 olyan empirikus tanulmányt talált, ahol ugyanazon szolgáltatások magán és állami szervezését hasonlították össze, csak öt tanulmány esetében mutatkoztak az állami vállalatok olcsóbbnak.

intézmények közötti verseny hatékonyan megoldhatja, célszerűbb a közszolgáltatások privát szervezése.

A szervezeti működés alapja mindenhol a csere

Breton és Wintrobe a neoklasszikus közgazdaságtan eszköztárát alkalmazza a bürokrácia működésének elemzéséhez, szerintük azonos működési mechanizmusok jellemzik a magánvállalatok és a kormányzati szervezetek belső viszonyait.⁴⁵ Elemzésük kiindulópontja, hogy az apparátus tevékenységének outputját a kereslet és a kínálat határozza meg. Ezen belül az apparátus tevékenységét: a kínálati oldalt elemzik, az apparátussal szembeni keresletet támogató vezető, politikus tevékenységét adottnak teszik fel.

A szerzők szerint a bürokrácia nem utasítások alapján működik, hanem a magántranzakciókhoz hasonlóan az utasítások végrehajtása cseretevékenység eredménye. A hierarchikus bürokratikus szervezetekben a felettes és beosztott szerepeket sokan egyszerre töltik be, ugyanis minden beosztottnak van egy vezetője, az utóbbinak pedig szintén van egy felettese. A bürokrácián belüli tevékenységeket a bürokrácián belüli beosztott-vezető közötti és a bürokrácia közötti horizontális cserék rendszerével írható le. Breton és Wintrobe modellje három kulcsfogalomból tevődik össze: a bizalom, a szelektív viselkedés és a verseny.

Bizalom - A bürokraták között cseretevékenységek (teljesíteniük kell a különböző utasításokat ezen alapul a csere) jönnek létre, viszont az ezzel kapcsolatos tulajdonjogok hiányoznak. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a beosztottak befolyásolják a teljesítés időpontját és minőségét; az utasítási jogkör keveset ér, egy szívességi piac jön létre. Nincsenek egyértelmű tulajdonjogok, ugyanis mindenkinek van egy felettese. Például a bürokratának el kell végezni egy feladatot, viszont a szervezet hierarchikus felépítése miatt, ez azt is jelenti, hogy ennek a feladatnak kvázi egyszerre több felelőse van. A felelősség közössége és a hierarchikus viszonyok a bürokraták egymásrataltságát eredményezik. Ez indukálja a bizalmi viszonyok, az ezt biztosító garanciák és informális hálózatok kialakulását. Ha ezek a tényezők megerősödnek, a bürokrácián belüli cseretevékenységek tartósak lesznek.

Szelektív viselkedés - Ez a tényező azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a bürokraták erőfeszítés-minimalizáló módon viselkednek, vagy pedig megfelelően végrehajtják az utasításokat. Breton és Wintrobe szerint az informális hálózat működése határozza meg azt, hogy a bürokraták mikor hajtják végre az utasításokat, illetve mikor viselkednek inkább saját érdekeik szerint. Ahol az informális hálózat jól működik, ott a bizalmi viszonyok fenntartása érdekében a beosztottak a megbízások minél eredményesebben végrehajtására törekszenek. Ha nem jól működik az informális hálózat, akkor az önérdek azt diktálja, hogy a bürokraták az utasításokat minimális erőfeszítéssel egyéb érdekeiket erősen érvényesítve hajtják végre.

Verseny - Sokak szerint a bürokráciában állandóak a konfliktusok, hatalmi harc folyik a minél magasabb pozícióért. Breton és Wintrobe szerint a konfliktus helyett a verseny fogalmát célszerű alkalmazni, ugyanis a konfliktusok pontosan azért keletkeznek, mert a bürokraták versenyeznek egymás között. Három típusú versenyt különböztetnek meg:

- vezetői szinten való versenyzés (ki vezesse az állami hivatalt?)

⁴⁵ Breton-Wintrobe (1982)

- verseny a hálózati tagságért (a bürokraták célja az, hogy jó pozíciót szerezzenek az informális hálózatokban)
- verseny a hivatalok között (a kormányzati erőforrásokért, közfigyelemért, presztízszért stb.)

Breton és Wintrobe szerint a kulcsfontosságú hasonlóság a közpolitika és a magángazdasági tevékenységek között, az hogy mindketten termeléssel kapcsolatos döntéseket hoznak. Az állami hivatalok hasonlóan a magánvállalatokhoz jószágokat termelnek, és szolgáltatásokat nyújtanak. Kétféle döntést lehet megkülönböztetni:

1. Stratégiai típusú döntések, például szabályozások kérdése, termékdifferenciálás (milyen szabályozási alternatívák lehetségesek, ezek közül melyik valósuljon meg, például milyen elvek mentén kellene szabályozni a közlekedést).
2. Technikai jellegű döntések, ez az előbbi döntésekhez szükséges feltételeket foglalja magában (hogyan kerüljön kivitelezésre a szabályozás; például a közlekedésszabályozást hogyan valósítsuk meg a gyakorlatban, milyen konkrét előírásokra van szükség).

A szerzők szerint a stratégiai döntések az elsőrendűek, a bürokrácia outputját ezek határozzák meg elsősorban.

A bürokráciában dolgozók tevékenységét a bizalmi hálózatok minősége és a bürokratikus kínálat területén tapasztalható verseny határozza meg. Ha egy felettes nem alakította ki az informális cserék sorozatán keresztül a bizalmi viszonyt beosztottjaival, nem számíthat arra, hogy kiadott utasításának teljesülése minőségben, határidőben meghaladja a minimálisan elvárható szintet. Amennyiben a bizalmi viszony kialakult a felettes által fizetendő „ár” a beosztottak közötti verseny intenzitásától függ. Amennyiben többen tudják a feladatot elvégezni és a felettes által kínált kompenzáció mindegyikük számára vonzó, a feladat elvégzése alacsonyabb kompenzációt kíván. Ha egy vagy csak néhány összetartó (kartellbe szerveződő) bürokrata képes a feladat ellátására, a szolgáltatás ára magasabb lesz. A bürokrácián belüli informális cserékben a felettes valutája sokféle lehet: elismerés, presztízst jelentő lehetőségek, privilégiumok (elhelyezés, külföldi kiküldetés, késések elnézése stb.), előrelépési lehetőségek, élvezetesebb feladatok, tévedések elnézése stb.

Milyen a viszony a bürokraták és a politikusok között?

A szakirodalom tradicionális megközelítése szerint a bürokraták függetlenek a politikai döntéshozóktól, különálló szervezetet alkotnak, jelentős alkupozícióval rendelkeznek. A „függő viszony” megközelítés alapján a bürokraták szervezeti elkülönültsége, alkupozíciója nem jelentős, függnék a politikai döntéshozók akaratától. Az előbbi esetben a bürokrácia tevékenységét, az utóbbi esetben pedig a törvényhozás folyamatát kell megvizsgálni. A fejezet végén Dixit többfeladatos és több megbízós ügynökkel kapcsolatos elméleti megközelítését fogom bemutatni, amely szerint a bürokraták és a politikusok közötti viszonyok kevésbé egyértelműek.

A politikai kontroll működése

Moran és Weingast *Bureaucratic Discertion or Congressional Control?* című cikkükben arra a kérdésre keresik a választ, hogy milyen mértékben befolyásolják a törvényhozók a hivatalok döntéseit.⁴⁶

A cikk mellett érvel, hogy a bürokraták feletti kontroll valójában erős, a politikusok képesek az apparátusok tevékenységének meghatározására. Szerintük az adminisztráció tevékenységének megfigyelhetőségéből fakadó problémák (túl költséges ellenőrizni a bürokratákat a politikusoknak) nagy része kezelhető. Amikor a politikusok nevezik ki a bürokratikus intézmények vezetőjét, a kinevezést meghatározó politikai párt az általa kinevezett emberen keresztül közvetve tájékozódni tud a bürokratikus szervezeten belüli folyamatokról, képes befolyásolni a hivatali döntéseket. Érvelésük szerint a hivatalok küldetését és feladatait a politikusok határozzák meg, ezáltal automatikusan kialakul egy függőségi viszony.

Moran és Weingast modellje azt feltételezi, hogy a politikusok a szavazataik maximalizálásra törekednek, választóközrétük érdekcsoportjának preferenciáját részesítik előnyben. Ez jelenik meg a törvényhozási folyamatokban, illetve közvetett formában a végrehajtásban. Downs medián-szavazó elméletére támaszkodva felteszik, hogy a szélsőséges álláspontokat nincs nagy politikai támogatottsága, emiatt a végső döntések is az adott témában megjelenő radikális álláspontok kijelölte mező közepe táján találhatóak meg. Ennek következtében a hivatalok létrehozásáról, erőforrásairól, vezetői kinevezéseiről szóló döntések sora arra ösztönzi az apparátust, hogy a mérsékelt álláspontot megjelenítő gyakorlatot kövessen.

A szerzők az amerikai Federal Trade Commission (FTC) példáján keresztül mutatják be elméletüket. Az FTC tevékenységének változásai erősen összefüggenek a politikusok és a választók preferenciáinak változásaival. Például az 1973-as olajválság idején az olajvállalatok elleni aktív fellépés támogatása kifizetődő volt a politikusok számára, ezért támogatták az FTC proaktív politikáját. Az FTC hatáskörét növelő törvény született, ami tovább erősítette a proaktivista irányvonalat a szervezeten belül. Azonban ez a politika túl radikális volt a politikusok számára, ugyanis ők elsősorban a mediánszavazó elvárásaihoz jobban illeszkedő mérsékelt álláspontot képviselték. Ennek következtében 1977-ben a szervezet elveszítette a Kongresszus támogatását. 1979-ben pedig leállította a Kongresszus aktuális vizsgálatait.⁴⁷

A történet jól példázza, hogy a politikai döntéshozók képesek kordában tartani és irányítani az adminisztráció működését. Az erőforrások feletti ellenőrzés, a törvényhozás ellenőrző jogosítványai és a hatáskör bővítésének, szűkítésének – akár megvonásának – lehetősége erős eszközöket ad a politikusok kezébe, hogy céljaik szolgálatába tudják állítani az állami hivatalokat, ügynökségeket.

A bürokrácia mozgástere információs előnyre épül

A bürokrácia politikától való függetlenségét hangsúlyozó megközelítések legfőbb érve az, hogy a politikusok nehezen tudják ellenőrizni a bürokratákat. Túl költséges a megfigyelés, nem biztos,

⁴⁶ Moran-Weingast (1983)

⁴⁷ Federal Trade Commission (2008), Moran-Weingast (1983)

hogy hosszú távon kifizetődnek az ilyen jellegű befektetések, ezért a politikusok számára kifizetődőbb a kontroll helyett az alkuk megkötése.

Niskanen szerint a bürokraták és a politikusok között aszimmetrikus információs helyzet áll fenn. A bürokraták pontosan ismerik a hivatal költségvetését, míg a politikusok csak részleges információval rendelkeznek. Például a politikusok eldöntik azt, hogy csökkenteni kell egy hivatal költségvetését, viszont ebben a helyzetben a bürokratáknak jelentős alkupozíciója lesz, mert csak ők ismerik a pontos költségszerkezetet. Erre építve megalapozottan tudnak amellett érvelni, hogy miért nem érdemes a költségeket csökkenteni. Mivel a bürokraták önérdékkövetők, érdeküknek megfelelően fogják kialakítani érveiket a politikusok törekvéseivel szemben.⁴⁸

Wilson szerinte a kormányzati szervezetek céljai általában nem egyértelműek, ezért gyakran a működés körülményei válnak meghatározóvá – akár annyira, hogy a formális szervezeti célok értelmetlenné válnak.⁴⁹ A szervezeti működéssel kapcsolatban meghatározó az intézmény létrehozatala során megfogalmazott küldetés és a mindenkori működés körülményei által formált szervezeti kultúra - a szervezetek központi feladatáról és a szervezeten belüli emberi kapcsolatairól alkotott stabil és strukturált gondolkozásmód. Ez a kultúra hozza létre azt a hozzáállást, lojalitást, aminek következtében a szervezet tagjai egyéni érdeküket a közös célnak rendelik alá. Amikor egy szervezet rendelkezik egy mindenki által elfogadott és támogatott kultúrával, a szervezet küldetésstudattal rendelkezik. A küldetésstudat megteremti a szervezethez való tartozás értékét, a munkaerő-felvétel és a szocializáció alapjait, és lehetőséget ad a menedzsereknek a megfelelő ösztönzők kialakítására és gazdaságos alkalmazására. A szervezeti kultúra létrejötte miatt a hivatalok viszonylagos önállóságot élveznek, a politikusok korlátokba ütköznek, ha be akarnak avatkozni a szervezet életébe.

A bürokraták függetlenségének alapja az aszimmetrikus információs helyzetben, a szervezeti kultúrán és a formális célok hiányán alapul. Mivel ezek a tényezők állami szervezetek esetében erősebbek lehetnek, mint a magánszervezetek esetében, a közintézmények dolgozói – a bürokraták – kevésbé függenek a politikusoktól, mint magánszférabeli társaik a tulajdonosoktól.

Több feladatos ügynökök, több megbízós ügynökök

Dixit (1996) megközelítése az ügynök-megbízó modellt alkalmazva azt elemzi, hogy milyen tényezők határozzák meg a bürokraták mozgásterét. Az adminisztráció elé állított különböző feladatok ösztönzőinek egymásra hatásának elemzésével lehet megérteni a politikusok és a bürokraták közötti viszonyt.

A bürokratáknak a hivatalokban több feladatot kell teljesíteniük. Egyes feladatok teljesítését a hivatal vezetői könnyen meg tudják figyelni, hamar értékelni tudják. Más feladatok esetében a megfigyelés, értékelés nehézségekbe ütközik. Annak érdekében, hogy a végrehajtás során ne kerüljenek túlsúlyba a könnyebben megfigyelhető tevékenységre fordított erőforrások, a bürokraták elé állított ösztönzőket a nehezebben értékelhető feladathoz kell szabni. Ennek következtében az ellenőrizhetőség, megfigyelhetőség előnyeiről nagy részt le kell mondani, a feladatokra fordított energiák egyensúlyának megtartása érdekében.

⁴⁸ Niskanen (1996)

⁴⁹ Wilson (1989)

Például az egyetemi professzoroknak két feladatot kell teljesíteniük: tanítás és kutatás. A kutatással kapcsolatos teljesítményt jobban lehet mérni, a publikációk és a hivatkozások számával. A tanításnak hosszabb távon van hatása, az értékelés komoly nehézségekbe ütközik, ezért itt a teljesítmény kevésbé megfigyelhető. Az egyetemi vezetés mindkét feladat végrehajtásában érdekelt, ezért olyan ösztönzési rendszert kell létrehoznia, amely figyelembe veszi ezt a különbséget. Ha nem ezt tenné, akkor sok tanár elhanyagolná, abbahagyná a tanítást. Ezt csak úgy lehet orvosolni, hogy a publikációk, kutatások ösztönzőit gyengítik, vagy a kutatásra számítható erőforrások, idő mennyiségét korlátozzák. Az összetett elvárások miatt a bürokrácia egészével szemben támasztható elvárások szintje alacsonyabb, mit az a feladatok – közfeladatok esetében általában nem megvalósítható – szétválaszthatósága esetén lehetne.

Ha komoly áldozatokkal is, de a karrierkilátások, az általában megfelelő teljesítmény esetén garantált biztos állás biztosíthatják, hogy a bürokrácia a megbízók által elfogadható módon működjön. Nehezebben megoldható az a probléma, hogy egy közintézmény általában nem csak egy megbízótól függ. Például egy város parkjaiért felelős szervezettől az önkormányzat pénzügyi osztálya azt várja, hogy megfelelően gazdálkodjon. A park körüli lakók és az őket képviselő politikusok azt szeretnék, hogy tisztaság és szép virágok legyenek a városi parkokban. A kevésbé zöld területek lakói és az őket képviselő politikusok azt, hogy sok új fát ültessenek. A parkban működő kávézók és az őket képviselő kamara azt szeretné, hogy nagy kerthelyiségeket nyithassanak, a környezetvédők több érintetlen területet szeretnének. A gyerekesek több játszóteret, és a kutyák kitiltását követelnek. Ezek az elvárások mind egyszerre hatnak a városi kertészet elismerésére, költségvetésére különböző csatornákon. A polgármesteri hivatal adminisztratív szabályozási eszközökkel élhet, a politikusok döntenek a költségvetésről és a vezetők kinevezéséről. A lakók, kávézótulajdonosok, gyerekesek a politikusokra gyakorolhatnak nyomást akcióikkal, elégedetlenségük esetén a kertészet munkáját nehezítő panaszokat nyújthatnak be, pereket, hatósági eljárásokat kezdeményezhetnek.

Az egyes szereplők lényegében különböző ösztönző sémákat fogalmazznak meg az állami szervvel szemben. Az egyes ösztönző sémák különböző – akár ellentétes – célokat és ezek teljesítése (vagy nem teljesítése) esetén várható jutalmat (büntetést) helyeznek kilátásba. A hivatal vezetője, mint több megbízós ügynök, ezen ösztönzési sémák ismeretében alakítja ki a számára legnagyobb hozammal járó tevékenységét. Hacsak valamelyik szereplő ösztönzési sémája nem kivételesen erős, a közintézmény vezetője mindenki elvárásait csak részben teljesíti. Így a bürokrácia működését mindenki a saját elvárásaitól eltérőként érzékeli, ez azonban nem annak a következménye, hogy az adminisztráció független, hanem annak, hogy a többirányú függőségek eredője határozza meg működését.

Összefoglalás

A közgazdaságtani alapokra épülő bürokrácia-elméleteket szerint a bürokraták önérdekkövetők. Nem semlegesek a hatalommal szemben, egyéni érdekeik jelentősen formálhatja a politikai döntéseket és azok megvalósítás során kialakuló végső eredményét. A bürokraták tevékenysége a szabad felhasználású keretek bővítésére, a szívességi piacon való nélkülözhetetlenség növelésére, az ellenőrizhetőség minimalizálására, a szervezeti kultúra megóvására törekszik, ami jelentősen eltérítheti a politikaalkotó szándékot.

Az állami és magánszervezetek közötti különbségek főbb különbségek a következők: magánszervezetek esetében a célok egyértelműbbek és stabilabbak, az ösztönzési rendszerek erősebbek, a visszacsatolási mechanizmusok hatékonyabbak; az állami szervezetek esetében a korlátozó tényezők jelentősége a szervezeti döntések során nagyobb, a költségcsökkentés motivációja gyengébb. A magán és a közszféra azonban megegyezik abban, hogy mindkét esetben a résztvevő szereplők közötti cserék irányítják a szervezetek termeléssel kapcsolatos döntéseit. A cserék intézményrendszere a közszférában kevésbé formalizált: a kapcsolati hálón keresztül működő informális bizalmi piac a meghatározó.

A politika és a bürokrácia közötti kapcsolatban a politikusok pozícióját erősítik erős kontrollpozícióik, a szervezeti erőforrások és a vezetőség személyi összetétele feletti direkt ellenőrzés. Az adminisztrációban dolgozók függetlenségét erősíti, hogy sokkal jobban informáltak a szervezeti működést érintő kérdésekben, és az, hogy az intézményi kultúra meghatározó volta miatt a politikai kézi vezérlés sikerének esélye alacsony. A bürokráciák függetlenségét erősíti, hogy az összetett feladatok miatt a bürokrácia megbízója gyenge ösztönzőket kényszerül használni, azaz az elvárások szintje alacsonyabb mint az egyértelműbb célokkal rendelkező magánszervezetek esetében. Ez a függetlenség azonban nagyobbak látszik, mint amekkora a valóságban, mert az, ami a bürokráciák önmozgásának tűnik, az valójában a különböző megbízók eltérő elvárásainak eredője.

Felhasznált irodalom

Breton, A.- Wintrobe, R. (1982): *The Logic of Bureaucratic Conduct*. Cambridge University Press, Cambridge.

Brennan, Geoffrey- Buchanan, James (1980): *The Power to Tax*. Cambridge University Press, Cambridge.

Cohen, Steven and Eimicke, William (2002) *The Effective Public Manager* Jossey-Bass, San Francisco

Crozier, Michel (1964) *The bureaucratic phenomenon* University of Chicago Press, Chicago

Dixit, Avinash (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press

Hart, O.- Shleifer A.- Vishny R. (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112 (4), pp. 1127-1161.

Medgyesi Márton (2008): Ösztönzési problémák az állami szerepvállalásnál: a közbeszerzések esete. *Kormányzás* 2008. évi 2. szám

Mueller, D. (2002): *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge pp. 359-385.

Moe, T. (1996): The Positive Theory of Public Bureaucracy. In: Mueller D. (1996): *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 455-483.

Moran, M.J. - Weingast, B.R (1983): Bureaucratic discretion or Congressional control. *Journal of Political Economy*. Vol. 91 (5), pp. 765-800.

Niskanen, W. A. (1968): The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*. Vol. 58 (2), pp. 293-305.

Niskanen, W. A. (1975): Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. Vol. 18 (3), pp. 617-643.

Niskanen, W. A. (1996): Bureaucracy. In: Mueller D. (1996): *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 258-270.

Peters, Guy B.- Wright, Vincent (2003): Közpolitika és közigazgatás régen és ma. In: Goodin, Robert E.- Klingemann, Hans-Dieter (szerk.): *A Politikatudomány új kézikönyve*. Osiris Kiadó, Budapest, pp. 601-612.

Poister, Theodore H. (2003) *Measuring performance in public and nonprofit organizations* Jossey-Bass, San Francisco

Tirole, J. (1994): *The Internal Organization of Government*. Oxford Economic Papers

Weber, Max (1996): *Gazdaság és társadalom 2/3*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest

Wilson, J. (1989): *Bureaucracy: What Do Government Agencies Do and Why They Do It*.

Basic Books, New York

Williamson, O. (1999): Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 15 (1), pp. 306-342.