

A „RUN LIKE A BUSINESS”-JELSZÓ IDEOLÓGIÁKRITIKÁJA*

Gajduschek György

(tudományos főmunkatárs, MTA Jogtudományi Intézet)

Összefoglaló

A dolgozat azt a neoliberális ideológiát kritizálja, amely a piacot és a vállalati működést idealizálja az állammal, és a közigazgatás működésével szemben. Áttekinti azokat a fontosabb – nagyrészt közgazdaságtani eredetű – állításokat, amelyek az ideológia alátámasztására szolgálnak és ellenérveket fogalmaz meg ezekkel szemben, egyben érvelve az állam szükségessége mellett. Mindehhez előbb rekonstruálom az ideológia legfontosabb, a piacra és a vállalatra vonatkozó állításait, majd megvizsgálom ezek valóságtartalmát, végül azt tekintem át, hogy miként lehet – illetve nem lehet – ezeket az államra illetve közigazgatásra vonatkoztatni.

Kulcsszavak: Új Közmenedzsment ■ állam ■ közigazgatás ■ ideológia ■ neoliberális ideológia ■ piac ■ közgazdaságtan ■ Public Choice

A TÉMA ÉS A MÓDSZER

Ebben a dolgozatban a „Run like a business”-jelszó mögött meghúzódó ideológiát kívánom elemezni, bevallottan kritikai éllel. Aki az állam és közigazgatás kérdésével akár csak érintőlegesen is foglalkozott az utóbbi évtizedekben az aligha kerülhette el, hogy ezzel az ideológiával találkozzék. Ennek lényege, hogy a *piac szinte mindig jobb, hatékonyabb mechanizmus, mint az állam; a vállalat szinte mindig hatékonyabb szervezeti működést valósít meg, mint a közigazgatási szerv*. A piac egy optimális társadalomszervezési mód, amelynek meghatározó eleme rendszerszinten a verseny, egyéni szinten pedig az önérdeket követő racionális viselkedés és a szabad választás. A verseny folyamatosan a legmagasabb hatékonyságra és a 'fogyasztók' igényeinek maximális kielégítésére sarkall, ilyenként ideális a fogyasztóknak, sőt, végső soron mindenkinek, hiszen ez az erőforrások optimális felhasználását is biztosítja. A piac így a termelés,

a fogyasztás és az elosztás területén is a legjobb megoldást nyújtja. Az állam ezzel szemben alacsony hatékonyságú, pazarló, a fogyasztói igényeket nem veszi figyelembe. Ez a probléma elsősorban a közigazgatással szemben vetődik fel, részben mert a bíróságokkal és a törvényhozással szemben nehezebben értelmezhető, részben, mert az állami kiadások messze legnagyobb részét a közigazgatás költi el, elsősorban a közszolgáltatások (iskolai, egészségügyi, szociális ellátás, stb.) biztosítására. A probléma meghatározásából következik a megoldás is: a társadalom működését a magánszférának, azon belül is elsősorban a piacnak kell dominálnia. Az államnak csak kivételesen lenne szabad beavatkoznia a társadalmi folyamatokba. Ha ez mégis elkerülhetetlen, akkor ezen a területen is a piaci mechanizmusokat kell erősíteni, a közigazgatási szervek működésében pedig maximális mértékben alkalmazni kell a vállalati menedzsment-technikákat.

Ennek az ideológiának a tudományos hátterét elsősorban a neoklasszikus közgazdaságtan,¹ kisebb részben a közösségi választások elmélete (Public Choice)² adja. Ez a neoliberális szemlélet nagyjából a nyolcvanas évek elején jelent meg kormányzati pozíciókban, amikor Angliában Thatcher, Amerikában pedig Reagan került hatalomra, majd számos más országban is megerősödött az új-jobboldalnak, vagy neokonzervatívnek is nevezett politikai irányzat. Ettől az időtől kezdődően az államról és közigazgatásról való gondolkodásban egyre általánosabbá vált a neoliberális megközelítés, az állami szerep csökkentésének követelése. Szakmai oldalról az 'állami' visszaszorításának, a 'piaci' erősítésének technikáit elsősorban az Új közmenedzsment (továbbiakban: NPM) mozgalom nevesíti³. Az NPM az utóbbi 2-3 évtizedben dominálta a közigazgatásról való gondolkodást, és jórészt a közigazgatási reformokat is – bár a kétezres évektől elsősorban a tudományos munkákban erősödtek a kritikus hangok is.

Az alábbiakban mindezt *ideológiaként*⁴ értelmezem és kritizálom. A „Run like ...”-ideológiával a fő probléma annak – az államra és közigazgatásra gyakorolt – hatása. *Kritikám viszont nem a következményekre, hanem az állítólagosan tudományos alapokra reflektál.* A „Run like...”-ideológia esetében a tudományos gyökerek elsősorban a neoklasszikus közgazdaságtanhoz kötődnek. Az itt megfogalmazódó tudományos állítások viszont egy többlépcsős folyamatban vulgarizálódnak. Az első lépcsőt a – későbbi köztisztviselők oktatásában is alkalmazott – közgazdaságtani tankönyvek jelentik. Még leegyszerűsítőbb állításokkal találkozunk az NPM kézikönyveiben. Ezen a szinten pl.: a (piaci) „hatékonyság” mellől már kimarad, hogy az Pareto-optimalitást jelent. Majd ez a torzító, egyszerűsítő folyamat megy tovább/lejjebb a politikai diskurzusban, végül pedig a médiában, stb. Így jut el az átlagpolgárhoz. Ezalatt a bonyolult összefüggések, amelyek a közgazdaságtanban még korrekten tárgyalásra kerülnek, eltűnnek, s maradnak az ideológiai panelek, egy visszaalással arra, hogy „mindezt a tudomány is igazolja”. E folyamat során az állítások tisztasá-

ga, racionalitása fokozatosan elveszik, helyüket a mítoszok, szlogenek stb., illetve azok ismételtetése veszi át. Ám ahogyan a „szellemi színvonal” csökken ebben a folyamatban, úgy növekszik a társadalmi hatás, amely az állam és közigazgatás sajátos (át)alakításában manifesztálódik. A közigazgatási reformok kidolgozói között alig találunk közigazgatási szakembert. Közgazdászt, sőt vállalati menedzsert annál inkább, s mindez meghatározza a reformok irányát és jellegét. Mindeközben az állam és a közigazgatás iránti állampolgári bizalom csökken, akárcsak a közfeladatokat ellátók presztízse.

A „Run like ...”-ideológia kritikája során kénytelen vagyok a közgazdaságtan területére merészkedni, noha nem vagyok közgazdász. Mentségemre szóljon, hogy a közgazdászok sem tesznek mást, amikor az állammal kapcsolatos állításokat fogalmazzák meg. Természetesen tanultam közgazdaságtant és igyekeztem az ezzel kapcsolatos irodalmat – legalább az érdeklődő dilettáns szintjén – elsajátítani⁵. Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy az általam felsorakoztatott érvek nem a közgazdaságtan, mint tudomány szintjén értelmezendők, hanem *egy vulgarizált kvázi-közgazdaságtan állításaival szemben fogalmazódnak meg*. Céloom – értelemszerűen – nem a közgazdaságtani, hanem az államról, a közigazgatásról való gondolkodáshoz való hozzájárulás.

Ez a dolgozat tehát *ideológiakritika*. A kritikai megközelítés jelentős mértékben személyes elfogultságomból következik, amelyet e ponton teszek explicitté. A közigazgatás kutatójaként szeretem az államot – piaci logikától eltérő működését szükségesnek és hasznosnak tartom. Az ideológiakritikai módszer azért tűnik megfelelőnek, mert az állam iránti pozitív elfogultságom ebben a kontextusban inkább erősíti mint gyengíti a valóság feltárásának képességét, hiszen – a diszkurzív logikát követve – az enyémmel ellentétes felfogás gyenge pontjaira kísérlek meg rávilágítani. Az ideológiakritika célja, hogy bemutassa, leleplezze az ideológia torzításait, egyoldalúságát. Ám az ideológiakritika tudományos státusa legalábbis kétséges.⁶ Vitatható, hogy ebben az esetben mi a kutató feladata. Vajon félre kell-e tennie ennek a gyakorlat szempontjából rendkívül releváns kérdésnek a vizsgálatát, vagy más megközelítésmódot választva kell foglalkoznia vele. E dolgozatban én ezt az utóbbi megoldást választottam. Meg sem kíséreltem tehát annak bizonyítását, hogy a „Run like ...”-ideológia létezik és hat.⁷ Ehelyett a szakemberek (az állammal, közigazgatással foglalkozó kutatók és gyakorlati szakemberek) meglévő, bár gyakran reflektálatlan (tacit) tudására hivatkozom. Mindannyian tudjuk, ismerjük ugyanis ezt az ideológiát, annak jelenlétét és hatását az állami működésre és közigazgatásra, ezért ezt egyszerűen tényként kezelem, és erről az alapról lépek tovább az ideológia kritikájának irányába.

A dolgozatban *három fő területen fejtem ki érveimet: vitatom* (i) a piac idealizálását általános társadalmi mechanizmusként, (ii) és a hatékonyság egyedüli biztosítékaként, végül (iii) a vállalat idealizálását hatékony szervezetként. *Mind-*

három esetben (a) rekonstruálom az ideológia legfontosabb állításait. Ezután (b) megvizsgálom ezek valóságtartalmát önmagukban, majd (c) azt, hogy miként lehet ezeket az államra, illetve a közigazgatásra vonatkoztatni.

A PIAC MINT IDEÁLIS TÁRSADALMI MECHANIZMUS

Gyakran *a szűk értelemben vett gazdaságon is túlnyúlik a piac mítosza*. Először ezeket a felvetéseket tekintem át.⁸

A piac mint eredeti emberi viszony

A piaci működést gyakran olyan viszonyoknak fogják fel, mint amely valamiféle őseredeti állapot.⁹ A hasznaikat maximalizálni kívánó racionális egyének természetes állapota a verseny és a csere, valamint az erre épülő piaci mechanizmus. Az állam megjelenése valamiféle perverzión ebben a konstellációban, egy agresszív, negatív entitás rátelepedése egy hasznosabb, őseredeti mechanizmusra.

Egy hasonlóan plauzibilis álláspont szerint viszont az állam és jog nélküli gazdasági versenyben mások kifosztása kecsegtet a legnagyobb nyereséggel: alacsony költség mellett kiugróan magas hozamot biztosít. A rablott értékekből aztán segítőköt lehet bérelni, amivel már többeket ki lehet fosztani. Ez a versengés így a rablók versengése, ami rövidesen oligopol helyzethez vezet: néhány rablóbáró uralmához. Amennyiben valamelyik rablóbáró megragadja a hatalmat a többiek felett, akkor valószínűleg létrejön az állam. Ebben az értelemben teoretikusan gondolhatunk arra, hogy a piac volt az első forma. Más kérdés, hogy a történelem tanúsága szerint az ősi társadalmakat nem jellemezte az egyéni haszonmaximalizálásra való törekvés. Ehelyett a viselkedést a közösség és a közösségi normák határozták meg, amelyekben az önérdékűség és a versengés – ritka kivételektől eltekintve – devianciának számított. (Lásd erről pl.: Polányi, 1957: 43-55; Bourdieu, 2002.) A történelmi ismereteink is azt sugallják, hogy míg az állam sokezer éves, addig a modern értelemben vett piac csak néhány száz éves jelenség.

A láthatatlan kéz mítosza és a fogolydilemma

A piac idealizálásának központi gondolata, hogy az elkerülhetetlenül önérdéküket követő egyének cselekvéseit – sajátos koordinációs mechanizmusként – egyfajta társadalmi optimalitáshoz-egyensúlyhoz vezet el. Megoldást kínál

tehát az egyéni önzés és közösségi jólét között feszülő ellentmondásra, amit a különféle utópiák, elsősorban a morálra támaszkodva kíséreltek meg, mindannyiszor sikertelenül, megoldani. Ezzel a tetszetős gondolattal szemben kétségek merülnek fel a fogolydilemma-problematika ismeretében. A stratégiai játékoknak ez a típusa, amely a társadalomtudományok homlokerében állt az utóbbi évtizedekben, azt a szituációt rajzolja fel, amelyben a racionális haszonmaximalizáló egyének döntései összességében mindig szuboptimális végkifejlethez vezetnek. (Lásd erről pl.: Axelrod, 1984; magyarul: Hardin, 1998.)

Tipikus fogolydilemma-szituáció, amikor az a kérdés merül fel piaci szereplők között, hogy becsapják-e a másikat vagy sem, azt is mérlegelve, hogy ez a kérdés a másokban is felvetődik. Könnyen belátható, hogy tiszta piaci viszonyokat feltételezve a másikat becsapva általában növelhető az egyéni haszon, ezért a piaci szereplők így fognak cselekedni. (Mint láttuk ennél is nagyobb haszonnal kecsegtet a másik kirablása.) Ez viszont társadalmi szinten a legkevésbé sem optimális, illetve hatékony. Talán megkockáztathatjuk: ez a lehető legrosszabb állapota egy társadalomnak.

A haszonmaximalizáló egyének társadalmi találkozása tehát nem mindig vezet társadalmi optimalitáshoz, sőt gyakran éppen azzal ellentétes folyamatokat indíthat el. Douglas North elemezte az optimalitás feltételeit. North (1990, főleg: 11-35) azt találja, hogy különösen valószínű a fogolydilemma-szituáció negatív következményeinek érvényesülése, ha a résztvevők (a) nem „találkoznak” rendszeresen, ismétlődő módon; (b) nem ismerik egymás korábbi viselkedését (hasonló szituációkban); (c) és a résztvevők száma különösen nagy. Nem nehéz belátni, hogy ez a leírás éppen az ideáltipikus piaci tranzakciókra illik jól rá. Ebből viszont az következik, hogy a piac önmagában képtelen lenne működni; működésének alapfeltétele, vagy egyfajta morális háttér és bizalom (trust), vagy az hogy az állam garantálja a tulajdon biztonságát, beleértve a szükséges (pl. ingatlan) nyilvántartást, stb is. Ezen túl az államra van szükség a szerződések betartatásának végső garantálójaként is.¹⁰

A piac egyéb, „morális” előnyei

A piac a szabadság, önállóság, felelősségvállalás, de ugyanakkor az egyenlőség terepe is, hiszen nem a hierarchikus elrendezettség, hanem az egyenlő felek szabad akaratán alapuló csere, illetve az egyenlő feltételekkel folytatott verseny jellemzi. A vállalkozás szabad. A vállalkozó számára a piac olyan terep, amelyen önálló döntéseket hozhat és megmértheti azokat. A fogyasztó számára a piac a szabad választás lehetőségét kínálja – ellentétben a bürokratikus-monopolisztikus állami szolgáltatásokkal (pl. körzeti orvos, iskola, stb.). Mind-

ehhez a háttér a személytelen, így elfogulatlan piaci mechanizmus, amely mindenkit egyenlő mércével mér.

Valójában azonban – mint arra pl.: Perrow (1994: 6–7) éles kritikája is rámutat – a piacgazdaságban az emberek túlnyomó többsége nem önálló vállalkozóként működik, hanem valamely, gyakran hatalmas szervezet egyik alkalmazottjaként, egy merev, olykor meglehetősen kíméletlen hierarchiában dolgozik, egzisztenciálisan kiszolgáltatva ennek a szervezetnek.

Azt is érdemes megemlíteni, hogy a nagyvállalatok nagy mértékben meghatározzák az emberek életét. Ki vagyunk szolgáltatva a monopóliumoknak (pl.: víz, gáz, villany), a bankoknak, stb. E piaci szervezetek hatalma olykor nagyobb mint az államé, s ilyenként nagyobb fenyegetést jelentenek az egyéni szabadságra, mint maga az állam. Míg azonban a jogállam kiépítette azokat az intézményes garanciákat, amelyek az egyén számára biztosítékot nyújtanak az állami túlhatalommal szemben, addig ezek a garanciák teljességgel hiányoznak a koncentrált tőke gazdasági hatalmával szemben,¹¹ amely az államot is egyre inkább befolyása alá vonta. Később kitérek arra is, hogy a fogyasztó esetében a választás olykor látszólagos.

Érvként jelenik meg a piac mellett annak személytelensége, amivel kiküszöböli a személyes függőséget és kiszolgáltatottságot, ellentétben pl. az állami döntésekkel. Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy ez egy olyan személytelen mechanizmus, amely ma így dönt, holnap éppen ellenkezőleg; döntései ellen pedig, ellentétben az állami döntésekkel, nincs fellebbezési lehetőség.

Piac és demokrácia

A piac az egyenlő és szabad emberek világa. A piac így a demokratikus politikai rendszer alapja is, amennyiben önállóságra nevel, függetlenséget biztosít anyagi és szellemi értelemben egyaránt, megtanít arra, hogy másokkal egyenlők vagyunk, stb. A piaccal szemben áll, a végletekig hierarchizált állami-bürokratikus elrendezés, amelynek (pl. Hayek korában) félelmes példái voltak a totális államok.

Gazdaság és demokrácia összefüggése a politikai szociológia oldaláról is felmerült. Lipset (1981: 27–63) már az ötvenes évektől vizsgálta a kérdést. (Erről magyarul: Gedeon, 2009) Ám a piaci működésről lényegében szót sem ejt, inkább az anyagi jólétet, és a túl nagy társadalmi különbségek hiányát látta fontosnak – utóbbi nem a tiszta piac sajátja. Lane–Ersson (2003) empirikus, matematikai statisztikai eljárásokra alapozott kutatása viszont vizsgálta a kérdést és a 'demokratikus berendezkedés' nemcsak a 'jólét'-tel, de a 'piaci működés'-sel is szignifikáns korrelációt mutatott. A korreláció azonban nem utal az okozati összefüggésre. Könnyen elképzelhető, hogy mindkét tényező háttéré-

ben egy harmadik tényező áll. (Weber pl. alighanem a protestáns etikára tippelne.) Az empirikus adatok így nem cáfolják, de nem is bizonyítják, hogy a piac a demokrácia alapja lenne.

A PIACI OPTIMALITÁS

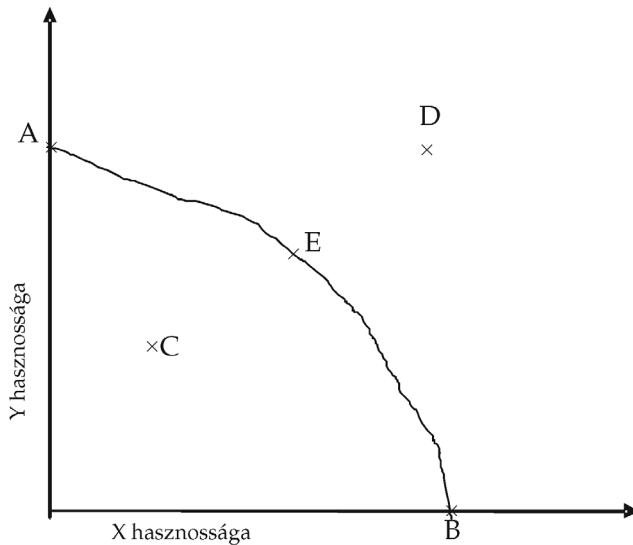
Az állammal, közigazgatással foglalkozó szakemberek (tipikusan politológusok, jogászok) és a politikusok előtt általában nem ismert pontosan mit jelent a piac hatékonysága. Az alábbiakban ezt mutatom be. Ezután azt vizsgálom, hogy mennyiben alkalmazható ez a hatékonyság-fogalom államra, és annak részeként a közigazgatásra. Végül, viszonylag hosszan bizonyítom, hogy a piac sem működik saját hatékonyság-kritériuma szerint. Az állammal szembeállított piaci ideál egyszerűen mítosz.

A Pareto-optimalitás mint hatékonyság-kritérium

A közgazdászok a piac hatékonyságát nagyon specifikus értelemben használják, a Pareto-optimalitás értik ez alatt. *Pareto-optimális az az állapot, amelyet nem lehet megváltoztatni anélkül, hogy valakinek a helyzete ne váljon rosszabbá.* A piac elvileg ilyen állapot. Intuitive is viszonylag könnyű ezt elfogadni a cserre tekintetében. Az érintetteknek érdemes addig cserélni, amíg a cserével jobban járnak, ún. hasznosságaikat (utility – magyarul talán a „jól-lét” fogalma felelne meg leginkább ennek a közgazdaságtani fogalomnak) növelni tudják. Nem fog viszont cserére sor kerülni, ha az valamelyik félnek már nem előnyös. Ugyanezen logika alapján választ a fogyasztó a versengő áruk közül, és ugyanezen logika alapján dönt a termelő is, hogy milyen terméket, milyen input-összetétellel gyárt.

Bár a piac esetében nagyszámú szereplő nagyszámú terméket cserél, az áttekinthetőség kedvéért a Pareto-optimalitást általában két szereplő közötti viszonyban szokták ábrázolni. Az 1. ábra két személy X és Y közötti elosztásban mutatja a Pareto-optimalitást. Az A-E-B pontok által kijelölt görbén találhatóak a Pareto-optimális pontok. Ezen túl nem lehet lépni (mert ahhoz pl. több elosztandó termék kellene), így a D pont egy nem kivitelezhető megoldást jelöl. Ezzel szemben a C pontból el lehet úgy mozdulni (felfelé, illetve jobbra), úgy, hogy az a hatékonyság növekedésével járjon, vagyis mind X-nek, mind Y-nak jobb megoldáshoz vezessen.

1. ábra. A Pareto-optimalitás grafikus ábrázolása



A Pareto-optimalitás következményei

Ahogy az az 1. ábrán is jól látható, A, E, és B pontok mindegyike Pareto-optimális, vagyis megfelel a piaci optimalitás fogalmának. Csakhogy A pontban ez az optimális állapot azt jelenti, hogy mindent Y birtokol és X-nek nem jut semmi, míg B pontban pont fordított a helyzet. Praktikusan A pontban Y ragyogóan él, míg X éhen hal. Ez Pareto-optimális állapot, hiszen Y nem cserél X-szel, mert X-nek nincs semmije. Igazságérzetünknek nyilván jobban megfelel E pont, amelyben a két fél nagyjából hasonlóan élvezi a javakat. Csakhogy egy Pareto-optimális állapotból, éppen mert Pareto-optimális, nem lehet elmozdulni egy másik Pareto-optimális állapotba, legalábbis nem a piaci csere logikája szerint.

De mit jelent, illetve miért van, hogy mondjuk Y birtokol mindent, X pedig semmit. Nos, ez azért lehet, mert X semmit sem tud a piacon eladni, munkajét sem; például azért, mert fogyatékosnak született. A példa a piac egy újabb hatékonysági jellemzőjére utal. A piac a termelés és fogyasztás között optimális egyensúlyt teremt: *aki nem tud megjelenni a piacon eladóként, az vevőként sem jelenhet meg*, mintegy megfelelően az „aki nem dolgozik, ne is egyék” kritériumnak. Más kérdés, hogy a piaci mechanizmus érzéketlen arra, hogy miért nem dolgozik valaki, vagy miért nincsenek gazdag szülei.

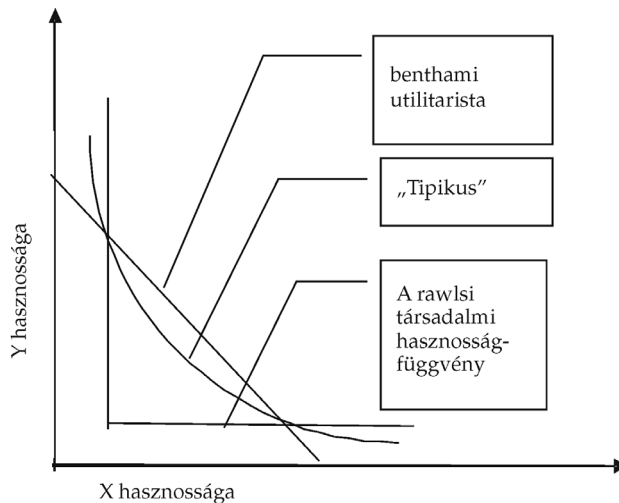
Nézzünk most egy másik esetet! Ebből a Pareto-optimális helyzetből el lehetne úgy mozdulni, hogy egy személy hasznossága egy ezreléknyivel csökken, míg a társadalom összes többi (pl. tízmillió) tagjának jóléte kétszeresére nő. Másként fogalmazva *a társadalmi jólét megkétszereződhet* annak az árán,

hogyan valakinek a jóléte alig észrevehetően csökken. *Am ez az elmozdulás nem lehetséges*, hiszen az egy Pareto-optimális helyzetből való kimozdulás lenne.

A két példa talán alkalmas lehet annak bemutatására, hogy a modern állam szempontjából a Pareto-optimális nem hogy nem optimalitás, hanem inkább csapdahelyzet. Felfogásom szerint *az* állam meghatározó feladata, hogy a Pareto-optimális csapdájából kiszabadítsa a társadalmat és egy, a közösség egésze számára optimálisabb állapotot idézzon elő.

Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy *más optimalitás-kritériumok* is ismertek, s ezek sokkal inkább illeszkednek az állam funkciójára vonatkozó elképzeléseinkhez. A közgazdaságtani tankönyvek – amennyiben erről szót ejtenek, akkor – ezeket általában a társadalmi hasznosságfüggvények címszó alatt tárgyalják. Általában háromféle ilyen hasznosság-függvényt definiálnak (Lásd pl.: Stieglitz, 2000: 121–133). A Jeremy Bentham nevéhez kötött utilitárius megközelítés szerint a társadalom összhasznosságát kell maximalizálni. Mindenki egyenlő, és a közösség egyes tagjainak jólétét összeadva kapjuk meg a társadalmi jólét mértékét. Sajátos módon az egyenlőség tételezése így érzéketlen az egyenlőtlenségekre. Ha a társadalom egyik tagjának van hatmillió forintja a másiknak pedig semmije, az éppen úgy esik latba, mintha mindkettőnek három-hárommillió forintja lenne. A Rawls nevéhez köthető optimalitás éppen ezzel ellentétes szemléletet tükröz. Rawls szerint a társadalom jóléte kizárólag a közösség legrosszabb helyzetű tagjának pozíciójával definiálható. A legelfogadottabb az olyan társadalmi hasznossági függvény, amely a fenti két megközelítés között áll.

2. ábra. Társadalmi hasznossági görbék grafikus ábrázolása



Látható tehát, hogy *a Pareto-optimalitás nem az egyetlen hatékonyság-kritérium, az állam esetében pedig jórészt inadekvát is*. Bár az állam szerepe vitatott, abban valószínűleg ma a társadalom és a szakemberek óriási többsége is egyetért, hogy a közösség jólétének biztosítása ennek központi eleme, és sokan az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe kerültek támogatását, a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését is ide sorolnák.

Az állami és piaci termelés összevetése

A javak piaci és állam által történő előállításának elvi alapú összevetését a Public Choice-elmélet végezte el, oly módon, hogy a neoklasszikus közgazdaságtan elméletét és módszertanát alkalmazták a közszolgáltatásokra is (Lásd erről: Blais–Dion, 1991). E körben a legismertebb Niskanen (1971) munkája, aki abból indul ki, hogy a hivatalnokok, számos ok miatt a költségvetés növelésében érdekeltek, aminek a politikusok kevéssé tudnak ellenállni. E kiindulásból a közgazdaságtan matematikai apparátusára alapozva bizonyította, hogy az állami szolgáltatások a piaci optimumnál nagyobb kínálatot biztosítanak. Migue és Belanger (1974) kiindulópontja némileg eltérő volt. Szerintük a közhivatalnokok a költségvetésnek csak azon részét akarják növelni, amely kifejezetten az ő kényelmüket szolgálja (nagyobb hivatali szoba, szolgálati autó, stb.). Ebből a kiindulópontból viszont arra jutottak, hogy a közszolgáltatások mennyisége nem, de ára magasabb a piaci optimumnál. Vagyis abban egyetértettek, hogy az állam nem hatékony, csak éppen egészen másban határozzák meg a „hatékonytalanság” tartalmát. A tudományosság és objektivitás benyomását keltő számítások után oda jutnak el, ami már a kiinduló – mindkét esetben bizonyítatlan – feltételezésben eleve kódolva volt. Ám e művek az „állami termelés” hatékonytalanságának legfőbb bizonyítékaiként rendkívül hivatkoztak.

A piaci optimalitás feltételei

A piaci optimalitásnak, az optimális működésnek több szinten, illetve aspektusból értelmezhető, számos feltétele van. Anélkül, hogy akárcsak megkísérelném ezeket rendszerezni, néhány meghatározó feltételt ragadok ki és vizsgálom meg az alábbiakban.

Piaci kudarcok

Egyes esetekben *a közgazdászok maguk is elismerik, hogy a piacok nem működnek tökéletesen*. Általában azonban úgy vélik, hogy (a) a tökéletlenségeknek ez a köre pontosan meghatározható (ezek a piaci kudarcok) és (b) összességében viszonylag kicsiny a jelentőségük, a gazdaság működésének viszonylag kis ré-

szét érintik.¹² (c) A piaci kudarcok esetleg, bár nem feltétlenül indokolhatják az állami beavatkozást is.

A cselekvő racionalitása

A neoklasszikus közgazdaságtan kiinduló álláspontja szerint az aktorok racionálisan döntenek és cselekszenek. Ez részben igaz lehet a vállalkozásokra, hiszen a rendszerszerűen működő piac kiszelektálja azokat, akik nem képesek megfelelő szintű profitot termelni. Ám a racionalitás általános tételezése több ponton is vitatható. Ezek – nagyjából fontossági sorrendben – a következők:

- *Az informáltság tökéletlen, így a racionális döntés kizárt.* Racionális döntés csak tökéletes informáltság birtokában lehetséges. Simon (1982) viszont, a kielégítő (satisficing) döntések elméletében, mintegy fél évszázada bizonyította, hogy racionális döntés nem lehetséges, és ha mégis, akkor az egy magasabb szintről nézve valószínűleg nem racionális. (Ti. az információk összegyűjtése nagyobb költséggel jár, mint az így hozott jobb döntésből eredő megtakarítás.)

- *A szereplők jelentős része nem racionálisan dönt.* A gazdaságban a „végfelhasználók” általában egyszerű átlagemberek. Jon Elster (magyarul: 1998, 1995, 2002: 112–153), aki egyébként a racionális tételezés híve, maga is kimutatja, hogy az egyén milyen sokféle módon tér el a racionális ideáltól. Ezt empirikus kutatások is alátámasztják, főleg az ún. kockázati helyzetek vizsgálata során. (Hishleifer–Riley, 1998; Kahneman–Tversky, 1998) Kétséges, hogy egyáltalán mit jelent a „hasznosság” (utility), amit a fogyasztó maximalizál (Coase, 2004: 13). Gyakran pedig nem a haszonmaximalizálás, hanem más (pl.: erkölcsi) motíváció alapján döntünk.

- *A fogyasztó képtelen racionálisan dönteni.* A fogyasztó a legritkábban van tisztában a megvásárolt áru tényleges jellemzőivel. A javak egy jelentős része olyan, hogy azok tartalmát a „vevők” nem tudják felmérni. A szakértelmet igénylő áruk és a szolgáltatások (orvosi ellátástól a kőművesig) túlnyomó része esetében ez a helyzet. Ezek az ún. bizalmi javak. De az „egyszerű” áruk is csak a legritkább esetben homogének (talán az árutőzsde termékei lehetnek ilyenek), a közöttük lévő különbségek pedig a használat előtt rejtve maradnak. A különféle „piaci” technikák (csomagolás, reklám, stb.) pedig kifejezetten arra törekcsenek, hogy a fogyasztót eltérítsék a racionális döntéstől. Ez a piaci verseny inherens eleme, amely a versenyt torzítja.

A piaci ár a társadalmi értéket tükrözi

A közgazdasági tankönyvek azt sugallják, hogy – az externáliák kivételével – a piaci ár általában a társadalmi értéket tükrözi. Azt a mítoszt, hogy az ár valamilyen módon a társadalmi értéket közvetítené, számomra a leginkább egy konkrét példa, a reklám rombolja le. A reklámok információértéke általában meglehetősen csekély (amennyire a boldog család, bájos kiscica, információértékkel

bír pl. egy autó, vagy a gyorsfagyasztott barátfüle esetében), sőt szerepük inkább a megtévesztés. A reklámra mégis milliárdokat költenek. Vajon a reklám valóban a társadalmilag legértékesebb tevékenységek egyike lenne? A reklám értéke, hogy a vállalatok növelhetik profitjukat a többiek rovására a vásárlói preferenciák manipulálásával – valójában a fogyasztásnak a piaci racionalitástól való eltávolításával. Vegyük észre, hogy a reklámmal kapcsolatban a piaci kudarcok nem magyarázzák a piaci ár és társadalmi hasznosság közötti eltérést. Az ár nyilvánvalóan a pillanatnyi piaci értéket tükrözi és nem más.

A verseny

A piaci működés alapfeltétele a verseny. Az ideális piacon végtelen számúnak feltételezhető termelő és fogyasztó található. A marxista közgazdaságtan egyik alaptétele, hogy a piac, az elkerülhetetlen monopolizáció révén felemészti önmagát. Ez így is van, ha a termelés növekedésével (nem 100, hanem 1000 autóbust állítunk elő) a költségek csökkennek. A neoklasszikus közgazdászok, ezért azt valószínűsítik, hogy a vállalati (határ- és átlag-) költséggörbe a termelés növekedésével egy idő után már nem csökkenni, hanem növekedni fog. Ám ezt a kétségtelenül magyarázatra szoruló jelenséget – legalábbis az általam ismert könyvek – soha nem taglalják (pl.: Stone, 2008: 183–184). Ezt így tényként kell elfogadni, igaz, általában ábrákkal, táblázatokkal, ügyesen elterelve a figyelmet a magyarázat hiányáról.

Tökéletes versennyel a valóságban azért sem találkozhatunk szinte soha, mert az áruk csak kivételesen homogének, hiányos a tájékozottság, stb. (lásd fent). A tökéletes verseny viszont a Pareto-optimalitás előfeltétele.

A csere ára

A neoklasszikus közgazdaságtan kiindulópontja, hogy míg a termelésnek vannak költségei, addig a cserének nincsenek. A neoinstitutionalista közgazdaságtan szerint viszont a piac működése nem érthető meg a tranzakciós költségek, vagyis a csere költségei nélkül. Ebbe a körbe tartoznak a „keresési és információs költségek, alku- és döntési költségek, ellenőrzési és kikényszerítési költségek” (Coase, 2004: 18). Ha ilyen költségek nem lennének, megmagyarázhatatlan lenne pl. a vállalatok léte, hiszen akkor egyének közötti cserével minden megoldható. Csakhogy a cserének jelentős költségei vannak, és a piac működése nagyrészt aszerint alakul, hogy az összköltségeket, közöttük a tranzakciós költségeket minimalizálják. A tranzakciós költségek súlyát jól mutatja, hogy North (1990: 28) azt az USA nemzeti jövedelmének 45 százalékára (közel felére!) teszi. Ez az az összeg, amiről a neoklasszikus közgazdaságtan nem vesz tudomást. A széles értelemben vett intézmények (szervezetek, normarendszerek, stb.) általában alkalmasak a tranzakciós költségek csökkentésére. A tranzakciós költségek csökkentésének egyik meghatározó eszköze

éppen az állam és a jog. Ezt a felfogást tükrözi a jog közgazdaságtani elmélete is (magyarul: Cooter–Ulen, 2005).

Optimalitás a feltételek hiányában

Hosszú ideig a közgazdászok megelégedtek annak matematikai levezetésével, hogy a megfelelő feltételek fennállása esetén a piac optimális. Ám nem vizsgálták a feltételek hiányának hatásait, illetve azt feltételezték, hogy ezek kis mértékben térítik csak el a piaci működést az optimalitástól. Greenwald és Stiglitz (1986) viszont bizonyítják, hogy e feltételek hiánya nemcsak hogy biztosan eltéríti a piaci működést a Pareto-optimalitástól, hanem gyakran igen nagy mértékben téríti el attól. Eredményeiket így összegzik:

A dolgozat új fényben tünteti fel a jóléti közgazdaságtan első alaptörvényét, amely szerint a versengő egyensúly Pareto-optimalitást jelent. Elméletünk erőssége, hogy kimutatja, a gazdaság kizárólag a feltételek nagyon is egyedi együttállása esetén lesz csak Pareto-optimális. A piacok nem egységesek, az informáltság tökéletlen, az áruk nem teljesen homogének, jellemzőiket nehéz feltárni, az egyéneket nem termékenként fizetik, és minden gazdasági tranzakcióban, minden szerződéses kontraktusban (implicit vagy explicit módon) valamiképpen jelen van a biztosítási elem, legyen az a munka-, a tőke-, vagy az árupiac területén. (259. o.) [...]

Egy olyan általános modellt dolgoztunk ki, amely megmutatja, hogy mindezen esetekben Pareto javulást lehet elérni olyan állami beavatkozással, amilyen pl. a forgalmi adó. Módszerünk nem egyszerűen kimutatja a hatékonyságot, de az állami beavatkozás megfelelő irányát és módját is segít megtalálni. (260. o.)

Stiglitz ezt a gondolatot később számos más dolgozatában is kifejti, illetve továbbviszi.

A VÁLLALATI OPTIMALITÁS

A vállalati hatékonyság, a rendszerelmélet fogalmait átvéve, *az OUTPUT/INPUT-képlettel írható le*. Ez azt fejezi ki, hogy a vállalat működése annál optimálisabb, annál hatékonyabb, minél kisebb inputtal (a munkaerő, az alapanyagok, gépek, stb.), minél nagyobb outputot (termék) tud elérni. Pénzben kifejezve az input-oldalon költségekről, az output-oldalon bevételekről beszélhetünk. Vegyük észre, hogy a profit definíciója ugyanezen tényezőkkel írható le: $OUTPUT$ (bevétel) – $INPUT$ (költség), vagyis *a hatékonyság lényegében megegyezik a profitabilitással*.

A vállalat hatékonysága a piacon nyer értelmet. Az inputok és az outputok (termékek) árát ugyanis a piac határozza meg. Az a vállalat sikeres, amely a piac által magasan értékelt, vagyis drágán eladható terméket állít elő, alacsony

költséggel. Azt feltételezve, hogy az árak a társadalmi hasznosságot tükrözik, ez azt is jelenti, hogy a piacon sikeres vállalat egyben társadalmi szinten is hatékony.

A *piaci mechanizmus* hatékonysága ebben is megmutatkozik, hiszen az áron keresztül rendkívül gyorsan és pontosan *informálja* a vállalatot annak hatékonyságáról. Ugyanakkor nem csak informál, hanem egy *szelekciós-jutalmazási* mechanizmust is működtet. A nem hatékonyan működő, tehát a társadalmi javakból relatíve túl sokat felhasználó, ám ahhoz nem eleget hozzáadó vállalatok hosszabb távon tönkremennek, kisselektálódnak.

A vállalati hatékonyság kérdőjelei

A fentiek alapján talán érzékelhető, hogy a vállalati hatékonyság *kulcskérdése*, hogy a piac ár valóban a társadalmi értéket tükrözi-e? Láttuk, hogy ez általában nem így van. Lehet tehát, hogy a vállalat a piaci árakon orientálódva hatékony, ám társadalmilag nem ez. A már említett példával: a fogyasztókat sikeresen meggyőzésztő reklámcég piacilag különösen hatékony. Számos további tény merül fel a vállalatok hatékonyságával kapcsolatban. Ezek közül villantom fel a legfontosabbnak tűnőket.

Az igazgatási szervek hatékonysága

A nagy, bonyolult vállalati rendszerben lényegében lehetetlen meghatározni, hogy az egyes szervezeti egységek, hogyan járultak hozzá a hatékonyság adott mértékéhez. Különösen az igazgatási egységek esetében nehéz, sőt lehetetlen ezt megállapítani. Ki tudja megmondani, hogy a könyvelés, a HR-részleg, stb. milyen mértékben járult hozzá a vállalati hatékonysághoz, profithoz? A köz-igazgatás maga is igazgatás, ráadásul egy óriási entitás, a társadalom igazgatási egysége, így a fenti probléma itt hatványozottan jelentkezik.

Az önérdékű menedzsment

Közismert, és a közgazdaságtan kiindulópontjával is egybevágó tény, hogy a vállalatban belül az egyes egyének általában nem a vállalati, hanem egyéni érdekeiket tartják szem előtt (Crozier 1980). Különösen igaz ez a menedzsmentre, amiből aztán hatalmi játszmák is kialakulnak (Perrow, 1997: 281–288; Bakacsi, 1996: 155–182). Sokan úgy vélik (pl.: Tullock, 1965: 18–21), hogy mindez a vállalatoknál kevésbé érvényesül, mivel a tulajdonos jobban rajta tartja szemét a menedzsereken. Ám ez az érv nyilván kevésbé áll pl. a részvénytársaságokra. Az utóbbi évek számos botránya (pl. Enron) pedig azt bizonyítja, hogy a probléma a magánszférában némileg másként, de olykor még erőteljesebben is érvényesül. (Itt a menedzsment egyetlen értékmérője saját jövedelme.)

A véletlen szerencse a vállalati sikerben

A szervezetek populációs ökonómiai irányzata szerint a vállalatok véletlenszerű mutációi közül az éli túl, amelynek jellemzői leginkább illeszkednek a környezet kiszámíthatatlan változása után előállt helyzethez (Kieser, 1995: 318–335). Az összes menedzsment-bölcsesség valójában csak blöff. Bár az állítás merész, több tény is alátámasztani látszik; egyebek mellett például az, hogy egymással éles ellentmondásban lévő menedzsment-irányzatokat találhatunk, illetve, hogy az ezek közötti választásban inkább a divat, mint a bizonyított hatékonyság játssza a meghatározó szerepet. (Powell–DiMaggio, 1991: 26–27)

A vállalati modell alkalmazhatósága a közigazgatásban

Köz- és magánigazgatás eltérése vagy azonossága

Vajon alapvetően azonos, vagy eltérő a köz- és a magán-, avagy a vállalati igazgatás? Az e kérdésre adott válaszok meglehetősen ellentmondásosak. Lőrincz Lajos több helyütt is kiemeli (pl.: Lőrincz, 2007), hogy az álláspontok történetileg hol az egyik, hol a másik irányban lengtek ki.

A közigazgatástudományban talán leggyakrabban hivatkozott, klasszikusnak számító dolgozat, támaszkodva a korábbi munkákra is, lényeges eltéréseket lát. Allison (1982) egy olyan képet rajzol a közigazgatásról, amelyben *a hatékonyság nehezen mérhető, sőt nehezen értelmezhető, miközben számos egyéb – elvont és konkrét – elvárásnak is meg kell felelni*. Elvont elvárás a jogszerű, demokratikus működés, az egyenlő elbánás, a méltányosság, nyitottság, stb. biztosítása. Ezek könnyen kerülhetnek konfliktusba a hatékonyság követelményével. Sajátos paradoxon, hogy éppen ezek a követelmények biztosíthatják hosszabb távon a társadalmi eredményességet. A demokratizmus, a jogállami garanciák megvédendek az – esetlegesen rendkívül hatékony – állami elnyomástól. Meg kell felelni konkrét elvárásoknak is, így az érdekelt társadalmi csoportok, ezek érdekképviselői, a bírói és törvényhozói hatalmi ág követelményeinek. A közszféra igazgatási tevékenysége – éles ellentétben az üzleti szférával – a média és az állampolgárok, civil szervezetek folyamatos ellenőrzése mellett zajlik.

Mindig voltak olyan megközelítések is, amelyek a köz- és magánigazgatás hasonlóságait hangsúlyozzák. Az eltéréseket nem tekintik lényegesnek, vagy anomáliaként értelmezik. Lényegében ez jellemzi az NPM-et is. Az alábbiakban néhány érvet hozok fel arra, hogy miért elfogadhatatlan a közigazgatás kvázi vállalatként történő működtetése.

Hatékonyság és eredményesség

Erősen leegyszerűsítve a hatékonyság a már említett OUTPUT/INPUT-képletrel, az eredményesség pedig a célérés mértékére. E két tényező a vállalat

esetében azonos: mindkettőnek a lehető legmagasabb profit felel meg. Sőt a piaci ideológia szerint mindez még társadalmi szintű hatékonysághoz is vezet.

A közpolitika-, illetve közigazgatás-elmélet alapgondolata a *hatékonyság és eredményesség szétválasztása* (Hajnal–Gajdusчек, 2002: 11–14), illetve, *egy más dimenzióban, a szervezet és a közigazgatás egésze szintjén mért-értelmezett eredmény-hatékonyság megkülönböztetése* (Lane, 1987: 23–24).

Láttuk, hogy az igazgatási tevékenység esetében a hatékonyság ritkán hátrózható meg. A közszektorban az OUTPUT/INPUT-képlet azért alkalmazható különösen nehezen, mert az outputoknak (közszolgáltatásoknak) általában nincs tényleges ára; az output tényleges értékét azok társadalmi hatása adja.¹³ Akkor eredményes a közigazgatás, ha végső céljának, a társadalmi jólét növelésének a leginkább megfelel. *Az eredményesség így a társadalmi hatásra kérdez rá, míg a hatékonyság arra, hogy ezt mekkora ráfordítással sikerült elérni.* A ráfordítások között nem csak a közigazgatás ráfordításait kell érteni, hanem a társadalmi költségeket is, amelyeket a vállalat természetesen nem vesz figyelembe. Így egy közigazgatási szervezet lehet hatékony, miközben a közigazgatás egésze, illetve a társadalom szempontjából nem az. Például, ha a munkaügyi hivatal hatékonyan (olcsón, sok embert, jó színvonalon) képez át varrónőket vajúrrá.

Összegezve: *a közszféra esetében a vállalati hatékonyság-mutató praktikusán kiszámíthatatlan, elméletileg pedig jórészt irreleváns.*

Ügyfélorientáltság és hatósági ügyek

A vállalatokat az ügyfelek igényeinek kielégítésére való törekvés jellemzi. Ez az NPM egyik célja is, amelyet talán a legegységertelműbben sikerült is megvalósítania (Pollitt–Bouckaert, 2000: 97–133). Én viszont azt állatom, hogy *az ügyfelek elégedettsége nem feltétlen önérték a közszférában.*

Vajon jó-e, ha a bűnözők elégedettsége alapján ítélik meg a rendőrséget, esetleg a bűnözők választhatják ki, hogy mely nyomozóhatóság járjon el az ügyükben? Biztosan jó jel-e, hogy a bankok alapvetően elégedettek az állami felügyelettel? Az állami feladatok eredetileg, és jelentős részben ma is *ún. hatósági feladatok.* Ezekben az állam az egyes ügyféllel szemben lép fel, annak kellemetlenséget okoz (tilt, kötelez, bírságot, adót szed, stb., röviden: nem ad, hanem inkább elvesz). Ezt ugyan a közsőség, az össze többi állampolgár érdekében teszi, de ők nem jelennek meg ügyfélként ebben az eljárásban. A „közvetlen fogyasztóhoz” kötődő piaci mechanizmus, amely a piacon nagyon hasznos lehet, a hatósági tevékenységben torz visszajelzéshez vezethet.

A piaci mechanizmus nem is működik

A legtöbb állami feladatot a piac nem tudja ellátni és soha nem is látta el. A közjavak megfelelő szolgáltatására a piac nem képes. Máskor a piaci optimum nyil-

vánvalóan eltér a társadalmi optimumtól, illetve attól, amit a társadalom óriási többsége annak tart (például mindenki részesüljön alapfokú iskolai képzésben).¹⁴ A hatósági feladatok ellátása piaci kontextusban jórészt értelmezhetetlen is.

Kockázatok

Elfogadva, hogy a verseny a hatékonyság biztosítója, ebből elvileg is az következik, hogy egyes vállalatok tönkremennek. Elfogadható-e, hogy a társadalom egészét, vagy nagy közösségeket szolgáló szervezetek egyszerűen eltűnjenek, úgy, hogy a feladatukat rövidebb-hosszabb távon nem látja el senki? (Pl. víz, villany, gázszolgáltatás, a börtönök, a közrend fenntartása, oktatás.)

Empirikus adatok

Természetesen a legmeggyőzőbb, ha empirikusan megvizsgáljuk, hogy *vajon a köz- vagy a magánszervezetek működnek-e hatékonyabban*. Ennek azonban – az összehasonlító kutatásokat egyébként is megnehezítő módszertani problémákon túl is – számos akadály van. Viszonylag kevés az olyan terület, amelyen köz- és magánszervezeteket egyaránt találunk, ha mégis, akkor gyakran kiderül, hogy ezek valójában mégsem azonos tevékenységet végeznek (például drága magániskolák). Mindamellet számos kísérlet történt ilyen összehasonlításra. Weimer és Vining (1989: 195–200) áttekintve a – légi közlekedéstől az áramszolgáltatáson át a tűzoltóságig terjedő körből származó – publikációkat azt találta, hogy 65 esetben *a magánszervezet általi feladatellátás hatékonyabb, illetve eredményesebb*. Mindössze 7 esetben tűnt a közösségi feladatellátás hatékonyabbnak, míg 19 esetben nem lehetett egyértelmű konzekvenciát levonni. Azóta hasonló, metaelemzés tudomásom szerint nem került publikálásra. Az általam végzett kutatás során (részletesebben: Gajduschek, 2009: 67–72) fellelt 16 empirikus összehasonlító tanulmány mindegyike a magánszervezeti működést találta hatékonyabbnak.

A másik megközelítési lehetőség *az NPM hatásának vizsgálata*. Hiszen ez nem más, mint a vállalati, piaci megoldások átvétele az állam és a közigazgatás gyakorlatába. Felvethető tehát a kérdés, hogy növekedett-e a hatékonyság ennek hatására? Az adatok nem adnak egyértelmű és meggyőző választ. Pollitt és Bouckaert (2000) könyvük 5. az eredményeket elemző fejezetében is éppen azt hangsúlyozzák, hogy a hatékonyság növekedése egyfelől több szinten értelmezhető (négy ilyen különítenek el), de egyik szinten sem határozhatóak meg egyértelmű mérőszámok, és hiányoznak a meggyőző adatok. Mindamellet az NPM mintha képes lett volna legalább lefékezni az állami kiadások évszázados, és 1945-től felgyorsuló növekedését. A szerzők azt találták, hogy *a versenyhelyzet általában javítja a hatékonyságot, bár függetlenül attól, hogy köz- vagy magánszervezetről van-e szó*. Azt is megállapítják, hogy az NPM hatására erősödik az „ügyfélorientáció”, ám ugyanakkor, a közvéleménykutatások szerint éppen az NPM országokban csökkent jelentősen a közintézményekbe, közszol-

gátlatásokba vetett bizalom. Meier és O'Toole (2009) cikke kritikussabb. Meggyőző, empirikus módszertanra támaszkodva mutatják ki, hogy az NPM számos állítása egyszerűen nem igaz, mások részigazságokat tartalmaznak. Így például a kiszereződés nem jár a hatékonyság növekedésével, igaz az erre irányuló döntéseket valójában nem is ez a cél motiválta.

Az NPM természetesen az állam egészére is hatással van. Rhodes már 1994-ben, fogalmat teremtő cikkében arról írt, hogy jórészt az Új Közmenedzsment hatására, *az állam erodálódik (hollowing out)*. Megjelenik ez *a koordináció hiányában*; az egyes szektorok széttöredezetten működnek, gyakran nem tudja a jobb kéz mit csinál a bal. *A felelősség problematizálódik*, hiszen a korábbi átlátható (bürokratikus) struktúrák helyett számos eltérő pozícióban lévő szereplő jelenik meg, akik között a viszonyok jórészt áttekinthetetlenek (szerződéses, alárendeltségi, politikai, ügyféli, stb.). Mindezek hatására *a központ közpolitikai képességei meggyöngyülnek, és jelentős mértékben a közigazgatás fölötti politikai kontroll is erőtlenebbé válik*.

A „RUN LIKE...”-IDEOLÓGIA ÉS MAGYARORSZÁG

Ebben a dolgozatban a „piaci-vállalati jó, az állami-közigazgatási rossz” ideológiát kritizáltam, elsősorban a leegyszerűsített közgazdaságtani gyökerű állításokat vitatva, valamint azt hangsúlyozva, hogy *az állam más!* Más feladatai vannak. Nem csak a hatékonyság, hanem más, a rövid távú, gazdasági hatékonysággal gyakran szembe kerülő tényezők (nyilvánosság, állampolgári, ill. politikai kontroll, alapjogok tiszteletben tartása, stb.) is megjelennek, sőt elsőbbséget élveznek az állam, azon belül a közigazgatás célrendszerében.

A „Run like...” ideológia már a csúcán volt, amikor a rendszerváltás bekövetkezett Kelet-Közép-Európában, így *Magyarországon* is. Mivel a rendszerváltás lényegi eleme is a piaci szféra erősítése és az állam szerepének csökkentése volt, az ideológia ezeket a folyamatokat jelentősen fel is erősítette. Meghatározó szerepe volt ebben az olyan nemzetközi szervezeteknek, mint az IMF, vagy a Világbanknak, amelyek lényegében rákényszerítették a kormányokat, hogy gyakran saját, s általában a választók akarata ellenére, a lehető legrövidebb időn belül a lehető legmesszebbre jussanak az állam lebontásában. A sokkterápia hatására az inga túllendült. A változások az állam hatalmának csökkentésén túl *az állami szerepvállalás körének elbizonytalanodásához* is vezettek. Másrészt az állami feladatok ellátásához korábban alkalmazott *eszközök egy része jogilag tiltottá, más része társadalmilag és igazgatástechnikailag alkalmatlanná vált*. Jómagam a folyamat végeredményét az *impotens állam* létrejöttében látom, amely a rend fenntartására, a jogszabályok betartatására is képtelen (Gajdusчек, 2008). Az összezavarodott, kaotikus és eszköztelen állam az üz-

leti szférát is képtelen volt kontrollálni, ami jól megfelel a „Run like ...”-ideológiának. Az eredeti tőkefelhalmozás folyamata így néhány év alatt, ám meglehetősen kétes körülmények között ment végbe, amelyet a társadalom túlnyomó része szabad rablásként élt meg, miközben a nemzeti vagyoni jelentős része eltűnt. A sokkterápia eredményeként a GDP a '29-es válságot meghaladó mértékben esett vissza. A társadalom jelentős része húsz évvel a rendszerváltás után is rosszabbul él, mint előtte. A társadalom morális ereszttékei megroppantak (Kornai–Rose–Ackerman–Rothstein, 2005).

Mindez egyfelől fájdalmasan egyértelmű bizonyítéka annak, hogy a túl kicsi állam nem jó, de a túl nagy és szabályozatlan piac sem. Ha úgy *tetszik a rendszerváltó országok élő cáfolatai a „Run like...”-ideológiának*. Másfelől az is világossá válhatott, hogy *a sajátos körülményekre tekintettel kell lenni*. Az NPM technikáinak átültetése csak bizonyos feltételek esetén lehet sikeres. Ezt ma már a legtöbb, a témával foglalkozó munka hangsúlyozza (Pollit–Bouckaert, 2000; OECD, 2005). Verheijen (1997) és később Drechsler (2005) pedig arra mutatott rá, hogy az NPM eszközei „sajátosan” érvényesülnek a poszt-kommunista országokban. Így pl. a bürokratikus felelősségi viszonyok oldása a felelősségi rendszer teljes összeomlásához vezet, megnyitva az utat a korrupciónak. Bár meggyőző empirikus vizsgálatok nemigen készültek a régióban az NPM-technikák alkalmazásának következményeiről, általános vélekedés a szakemberek körében, hogy a térségben e technikák a hatékonyságot ritkán növelték, viszont nagyban hozzájárultak a köztulajdon eltulajdonításához, az egyéni, üzleti érdekeknek a közérdekkel szembeni érvényesítéséhez. Nem véletlen, hogy a régió tudományos közvéleményében erősödnek a neo-weberiánus állam szükségességét hangsúlyozó megszólalások.¹⁵

A nemzetközi szakirodalomban az NPM kapcsán már közel egy évtizede erősödnek a kritikus hangok. A tudománynak azonban túl sok gyakorlati hatása – különösen régióinkban – nem volt. Napjaink nagy gazdasági világválsága azonban *hetek alatt véget vetett a „Run like...”-ideológia terjedésének*. Félő, az inga visszalendülésével a használható megoldások is a süllyesztőbe kerülnek. Pedig voltak ilyenek. Valószínű, hogy a hatósági jogalkalmazó tevékenységben az NPM megoldásai kevésbé alkalmazhatóak. Ám pl. a humán közszolgáltatások területén, ami egyébként az állami költségek legnagyobb részét teszi ki, a piaci, vállalati megoldások teljes elvetése éppolyan hiba lenne, mint korábban az abszolutizálásuk volt. A közvetlen, azonnali piaci visszajelzési mechanizmus (megveszik – nem veszik meg) ugyanis valóban látványosan jobban tud működni, mint a több áttételen keresztül, jobbra csak négyévente működő politikai visszajelzési mechanizmus. E mechanizmusok, s különösen az állami működés jobb megértése lehet a kulcs az egészséges arányok megtalálásához.

JEGYZETEK

* Ezúton mondok köszönetet Lőrincz Lajosnak, aki a kutatás ötletadója és megrendelője volt. Köszönet Váradi Balásznak (Budapest Intézet), Balatoni Andrásnak és Salamon Melindának (ECOSTAT) a közgazdaságtan oldaláról megfogalmazott rendkívül alapos és informatív kritikáikért. (Bár legtöbb megjegyzésüket nem tudtam beépíteni, a korábbinál is erőteljesebben tudatosították bennem az e dolgozatban ostorozott vulgár közgazdaságtan, és a közgazdaságtudomány eredményei közötti szakadék nagyságát.) Köszönet Perger Évának, Horváth M. Tamásnak és Józsa Zoltánnak, akik a közigazgatás és az Új Közmenedzsment szempontjából fogalmaztak meg kritikát és javaslatokat. (Különösen annak a feszegetésével, hogy vajon az Új Közmenedzsment érvényesült-e Magyarországon a rendszerváltás után vagy valami egészen más?) Végül köszönet Hajnal Györgynek, aki az érvelés logikáját segítette helyretenni.

¹ E szemlélet emblemikus alakjának is tekinthető az időszak talán legismertebb közgazdásza, Milton Friedman. Munkásságáról, gondolatairól jó összefoglalót nyújt a Wikipedia vele foglalkozó terjedelmes szócikke. Friedman nemcsak kiemelkedő tudósként, de közíróként, illetve közéleti személyiségként is az állam visszaszorításának, a piaci mechanizmus kiterjesztésének élharcosa volt.

² Magyarul jó összefoglalást ad: Johnson, 1999. Angolul, kifejezetten az állam szerepére koncentrááló mű: Lane, 1987.

³ Az angol kifejezés kezdőbetűiből: New Public Management, a magyarban is elterjedt rövidítés. Az irányzat emblemikus munkája Osborne–Gaebler könyve, amely magyarul is megjelent már 1994-ben. Hughes (2003) egy tipikus NPM–szemléletű praktikus közmenedzsment kézikönyv; Perry (1989) egy tudományos igényű, nagy, a közigazgatás valamennyi releváns kérdését, az NPM szemüvegén keresztül vizsgáló kötet. Az utóbbi évtizedek közigazgatási reformjainak összehasonlító bemutatását, elemzését és értékelését adja Pollitt–Boukaert (2000). Az NPM-technikákról magyarul: Hajnal, 1999.

Az NPM a bürokratikus működésmódot látja a fő problémának, különösen a hierarchikus rendszert (vs. versenyt), és a merev szabályozottságot (vs. a menedzser önálló döntési lehetősége, a gyors reagálás és adaptáció érdekében). Így a közszektor pénzügyi és alkalmazási szabályainak lebontását javasolja. Jellemző megoldásai közé tartozik az ún. agencifikáció, a privatizáció, a kiszervezés különféle formái, a voucher- (utalvány)rendszer és a PPP, valamint a különféle vállalati menedzsmenttechnikák és rendszerek (TQM, MbO) átvétele. Erről részletesen pl.: Horváth M., 2005.

⁴ Az ideológia jelentéséről: Kettler, 1991; magyarul: Pokol, 2006: 61–71. E dolgozatban a következő jellemzőket emelném ki:

- tudományos háttérre támaszkodik, és viszonylag konzisztens gondolati rendszer kialakítására törekszik, amely a társadalmi valóság egészét, vagy jelentős területét kívánja magyarázni egyfajta világnézetként,
- mégis – szándékoltan vagy sem – a valóság egyoldalú, valamilyen irányban elfogult képét adja,
- a társadalom viszonylag széles rétegeiben ismert és elfogadott ez a valóságértelmezés,
- azáltal, hogy sajátos formában értelmezi a világot, egyben meghatározza, hogy mi a helyes és helytelen, s ezen keresztül azt is, hogy mi a teendő. Az ideológia így végső soron kihathat a társadalmi valóság alakulására, amennyiben gyakran meghatározza a társadalmi cselekvők döntéseit és viselkedését.

- ⁵ A neoklasszikus közgazdaságtani tételekkel kapcsolatos megállapítások elsősorban (Baumol–Blinder, 1994) alapszanak, bár természetesen más tankönyveket is áttekintettem (pl.: Stone, 2008). Magyarul a leghivatkozottabb: Samuelson–Nordhaus (2005), amely lényegében az első, a neoklasszikus közgazdaságtani elméletet magyar nyelven, átfogóan bemutató munka.
- ⁶ Az ideológiaikritika
- végső célja nem a valóság másfajta magyarázata, hanem annak megváltoztatása, ami aligha tudományos feladat;
 - az egyik egyoldalúsággal egy másik egyoldalúságot állít szembe, amikor megmutatja, hogy ugyanazok a jelenségek egészen másként is értelmezhetők;
 - már meglévő érveket, tudományos gondolatokat használ, így nem járul hozzá új tudáselemmel a már meglévő ismeretekhez.
 - Az ideológiaikritika mindemellett tudomány-módszertani problémákat is felvet. Ahhoz ugyanis, hogy ideológiai kritikát lehessen gyakorolni, legalább három, egymásra is vonatkoztatandó síkon kellene meggyőző válaszokat adni:
 - a) Meg kell határozni az ideológiai tartalmát. Ehhez rekonstruálni kell az adott gondolati rendszert, esetlegesen utalva a mögöttes tudományos tartalmakra, stb.
 - b) Bizonyítani kell, hogy ez a gondolati rendszer széles körben ismert, és elfogadott.
 - c) Bizonyítani kell, hogy ez a gondolati rendszer a társadalmi valóságban hat is.Mindezek bizonyítása a pozitivista társadalomtudomány módszerével nehéz, egyes pontokon pedig lehetetlen.
- ⁷ Ez csak egyes szegmensekben lehetséges. A kormány közigazgatás-korszerűsítési határozatainak vizsgálata során (Gajdusчек, 2006) tettem erre kísérletet. Egy jelenleg folyó kutatásomban pedig a Egyesült Államok egyetemi közigazgatási programjainak elemzésével kísérlem meg kimutatni a közgazdaságtan oktatásának ideológiai funkcióját. Az NPM ideológiai jellegéről általában pl.: Gow–Dufour, 2000.
- ⁸ A piac ilyen univerzális erényeit különösen a bécsi közgazdaságtani iskola hangsúlyozta, egyben kárhóztatva az állami, bürokratikus megoldásokat. Ebbe a körbe sorolható Friedrich Hayek, Ludwig von Mises és részben Joseph Schumpeter. Különösen Hayek 1944-ben megjelent, „Út a szolgáltatáshoz” című kötete összegzi a piac melletti érveket. Emellett azonban számos, a mainstreamhez tartozó neoliberais közgazdász is megfogalmaz hasonló gondolatokat, így például Friedmann is.
- ⁹ E felfogást mutatja be – Adam Smith-re is visszautalva – és kritizálja Karl Polanyi is (1957, főleg: 43–47).
- ¹⁰ Az államnak ezt a piaci működést garantáló szerepét a régebbi közgazdaságtan tankönyvek általában egyáltalán nem említik. Az újabban megjelent Stone-kötet (2008: 83–84) már utal erre, a hétszáz oldalból egy teljes oldalt szentelve a két feltételnek, igaz sajátos hangsúlyokkal (pl.: az egyéni tulajdonlás jobb, mint a közösségi, stb.)
- ¹¹ Már az 1930-as években a „Legal realist”-mozgalom (Gordon, 2005) éppen ezt ismerte fel az Egyesült Államokban. Ezért nagyobb szerepet szánt az államnak, mint amely képes lehet megmenteni az egyént a nagyvállalatok uralmától.
- ¹² A legfontosabb piaci kudarcok:
- A közjavak léte, amikor a vállalkozásnak nem érdeke az adott jószágot előállítani, mert nem lehet piaci terméként eladni (pl.: honvédelem, közutak).

- Az ún. természetes monopóliumok léte, amelyek a piaci egyensúlyi helyzetnél kisebb mennyiséget állítanak elő drágábban.
 - Az externáliák, amikor a piaci ár nem tükrözi az adott jószág társadalmi értékét. Negatív externália pl. a környezetszennyezés, amikor a költségek között és így az árban sem jelenik meg a beszennyezett természeti erőforrások értéke.
 - Az ún. információszimmetriák, amikor a tranzakcióban résztvevő felek nem egyformán tájékozottak, elsősorban az adott termék jellemzőivel kapcsolatban; pl.: a vevő nem ismeri a termék minden lényeges tulajdonságát.
 - Számos további kudarc is felmerül egyes szerzőknél: pl. Stiglitznél (2000: 88–97), Weimer–Vining (1992: 78–93).
- ¹³ Ezt fejezi ki az output mellett, az „outcome”, társadalmi hatás (effect) fogalmainak határozott elkülönítése a szakirodalomban (Hajnal–Gajdusчек, 2002: 11–14) és a gyakorlatban – például: EU-projektek.
- ¹⁴ Az NPM sem vitatja ezt a tényt. Ehelyett az államot általában megtartaná finanszírozóként, csak a tevékenység ellátása történne piaci szervezeteken vagy mechanizmusokon keresztül, úgymond a hatékonyság növelése érdekében. Egy alternatív megközelítés viszont az NPM-et olyan ideológiának látja, amely az üzleti szféra érdekeit képviseli (Farazmand, 2002; magyarul: Hajnal, 2004: 34–37), egyebek mellett új piaci területek megnyitásával, illetve jelentős állami megrendelések generálásával.
- ¹⁵ A neo-weberianus államról lásd pl. Drechsler, 2005; Dunn–Miller, 2007. Majd minden a témával foglalkozó szerző visszautal Pollitt–Bouckaert (2000) 2004-es új kiadására, amelyben megalkotják a fogalmat.

IRODALOM

- Allison, Graham T. (1982): Public and private managers: are they fundamentally alike in all unimportant respects?, In: Lane, F. S. (1982) (ed.): *Current issues in Public Administration*. New York, St. Martins Press 134–151.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books.
- Bakacsi Gyula (1996): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK.
- Baumol, William J.–Alan S. Blinder (1994): *Economics. Principles and Policy*. Philadelphia, Dryden Press.
- Blais, Andre–Dion, Stephane eds. (1991): *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Bourdieu, Pierre (2002): A szimbolikus javak gazdasága. In: Bourdieu, Pierre (2002) (ed.): *A gyakorlati észjárás. A társadalmi cselekvés elméletéről*. Budapest, Napvilág, 147–182.
- Coase, R.H. (2004) (ed.): *A vállalat, a piac és a jog*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Cooter, Robert–Thomas Ulen (2005): *Jog és közigazgatás*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Crozier, Michel (1980): *A bürokrácia jelensége*. Budapest, KJK.
- Csontos, László (1998) (ed.): *A racionális döntések elmélete*. Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium.
- Drechsler, Wolfgang (2005): The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskulture*, 6. 94–118.

- Dunn, William N.–Miller, David Y. (2007): A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7, 345–358.
- Elster, Jon (2002) (ed.): *Válogatás Jon Elster műveiből*, Budapest: Rajk László Szakkollégium.
- Elster, Jon (1998): Savanyú a szőlő. In: Csontos (1998).
- Elster, Jon (1995): *A társadalom fogaskerekei*. Budapest, Osiris–Századvég.
- Farazmand, Ali (2002): Privatization and globalization: a critical analysis with implications for public management education and training. *International Review of Administrative Sciences* (IRAS) Vol 68. 355–371.
- Gajdusчек, György (2009): Közigazgatási eredményesség – Piaci hatékonyság? avagy Alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban. In: Lőrincz Lajos (2009) (ed.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Gajdusчек, György (2008): *Rendnek lenni kellene*. Budapest, MKI–KSZK.
- Gajdusчек, György (2006): Better Government? But What’s Better? In: L. Malikova–K. Staranova–E. Sickova–Beblava: *Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore. [Quality of Management in the New European Administrative Space]*. Bratislava, Institute of Public Policy, 96–105.
- Gedeon Péter (2009): Gazdasági fejlődés és politikai demokrácia. *Politikatudományi Szemle*, XVIII/1, 26–44.
- Gordon, Robert W. (2005): Willis’s American counterparts: The legal realists’ defence of administration. *University of Toronto Law Journal*, 405–425.
- Gow, James Iain and Caroline Dufour (2000): Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences* (IRAS), Vol. 66, 573–597.
- Greenwald, Bruce C. and Joseph E. Stiglitz (1986): Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *The Quarterly Journal of Economics*, 101/2 (May 1986), 229–264.
- Hajnal, György (2004): Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. Ph.D.-dolgozat, kézirat, Corvinus Egyetem.
- Hajnal, György and György Gajdusчек (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Hajnal, György (1999): Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban. *Magyar Közigazgatás*, 49: 6, 289–299, 49: 7, 361–370, 49: 8, 426–435.
- Hardin, Russel (1998): A kollektív cselekvés mint megegyezéses, N szereplős fogolydilemma. In: Csontos (1998) 191–207.
- Hayek, Friedrich A. (1944): *Road to the Serfdom*. London, Routledge.
- Hirshleifer, J. and J. g. Riley (1998): A bizonytalanságban hozott döntések elemei. In: Csontos (1998) 25–61.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Hughes, Owen E. (2003): *Public management and administration. An introduction* (3rd ed.). Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Johnson, David B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó.

- Kettler, David (1991) Ideology. (szócikk). In: Miller, David et al. (1991) eds: *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Oxford, Blackwell.
- Kieser, Alfred (1995) (ed.): *Szervezetelméletek*. Budapest, Aula.
- Kornai János–Rose–Ackerman, Susan–Rothstein, Bo (2005): *Tisztesség és bizalom a poszt-szocialista átmenet fényében*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Lane, Jan-Erik–Svante Ersson (2003): *Democracy. A comparative approach*. London, Routledge.
- Lane, Jan-Erik (1987) (ed.): *Bureaucracy and public choice*. London, Sage.
- Lipset, Seymour Martin (1981): *Political Man. The Social Bases of Politics*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Lőrincz Lajos (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1/2 (2007 Október), 3–13.
- Meier, Kenneth J.–O’Toole, Laurence J, Jr. (2009): The Proverbs of New Public management. *American Review of Public Administration* 39/1, 4–22.
- Migue, J. L. –G. Belanger (1974): Toward the General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, 17/1 (1974 March), 27–47.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine Atherton.
- North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OECD (2005): *Modernising Government: The Way Forward* (magyarul: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?*). Budapest, MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Osborne, David–Gaebler, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Perrow, Charles (1994): *Szervezet-szociológia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Perry, James L. (1989) (ed.): *Handbook of Public Administration*. San Francisco, Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Pokol Béla (2006): *Politikaelmélet*. Budapest, Századvég.
- Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation*. Boston, Beacon Press (eredetileg megjelent: 1944).
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Powell, W. –P. DiMaggio (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- Rhodes, R. A. W. (1994): The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *Political Quarterly*, 65/2 (Apr–Jun94) 138–152.
- Samuelson, Paul Anthony–William D. Nordhaus (2005): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Simon, Herbert A. (1982) (ed.): *Korlátozott racionalitás* (Válogatott tanulmányok). Budapest, KJK.
- Stiglitz, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK.
- Stone, Gerald W. (2008): *Core Economics*. New York, Worth Publishers.
- Tullock, Gordon (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Cambridge University Press.
- Tversky, A. –D. Kahneman (1998): Kilitáselmélet: A kockázatos helyzetekben hozott döntések elmélete. In: Csontos (1998):82–112.
- Verheijen, Tony (1997): New Public Management and Other Western Reform Strategies: The Wrong Medicine for Central and Eastern Europe? In: Coombes, D.–Verheijen, T. (eds.): *Public Management Reform: Comparative Experiences from East and West*. Brussels, European Commission.
- Weimer, David L.–Aidan R. Vining (1999): *Policy Analysis. Concepts and practice*. Upper Saddle River, Prentice-Hall.