

KORNAI JÁNOS

Bürokratikus és piaci koordináció*

Tanulmányommal két célom van. Az egyik: szeretnék néhány elméleti gondolatot felvetni és egy elemzési apparátust felvázolni, amely felhasználható a kérdéskör vizsgálatához. A másik célom: szeretnék a címben megjelölt téma szempontjából hozzájárulni a gazdasági reform problémáihoz. A tanulmány hosszabb kutatás részterméke.¹ A terjedelem korlátai miatt kénytelen leszek igen röviden tárgyalni nagy és bonyolult kérdéseket; részletesebb kifejtésre majd későbbi publikációkban kerül sor.

A koordináció négy mechanizmusa

A tanulmányban különböző *koordinációs mechanizmusokat* állítunk egymással szembe. Koordináción – a jelen írás gondolatmenetének keretei között – két vagy több egyén vagy szervezet egymásra hatásával járó mikrofolyamat szabályozását értjük. Nemcsak a szokványos értelemben vett gazdasági javak előállításának és forgalmának szabályozását soroljuk ide, hanem mindennemű társadalmi transzformációs és tranzakciós folyamatát. Tehát ide tartozik nemcsak a vas vagy a textilá termék előállításának és értékesítésének koordinációja, hanem a gépkocsi-közlekedés vagy az egészségügyi tevékenységé is.

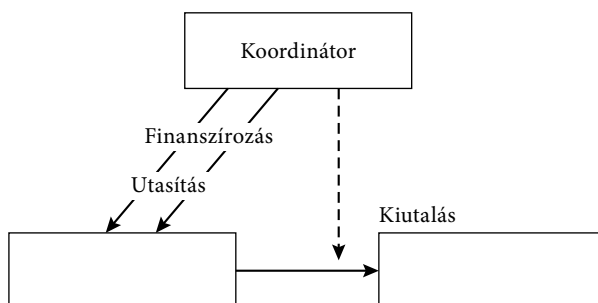
Szinonimaként használhatjuk az *allokációs mechanizmus* kifejezést is. A koordináció ugyanis magában foglalja a tevékenység ráfordításainak és kibocsátásainak allokációját. Az absztrakt elemzés céljaira négy tiszta típust különböztetünk meg. Ezeket sematikus formában az 1–4. ábra mutatja be. Az ábrákon látható folytonos vonalak a rendszer egységei között végbemenő reál input–output áramlásokat jelképezik, míg a szaggatott vonalak *információs-szabályozási* inputokat és outputokat képviselnek. A koordinációs alapformák megkülönböztetésére három-három fő jellegzetességüket emeljük ki.

* A szerző 1983. április 16-án tartott akadémiai székfoglaló előadása.

¹ Ezen a helyen szeretnék köszönetet mondani Balog Katalinnak, Nagy Mártának és Horváth Lajosnak a kutatáshoz adott értékes segítségükért. A tanulmány egy korábbi változatát előadtam a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Rajk László Szakkollégiumában. Hálás vagyok a hallgatóságnak észrevételeiért és tanácsaiért, amelyeket e későbbi változat megfogalmazásakor hasznosítottam.

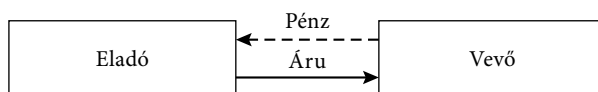
1. ábra

A bürokratikus koordináció sémája



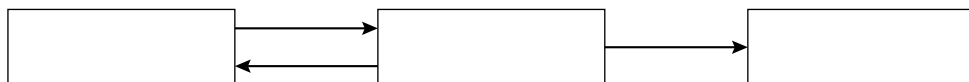
2. ábra

A piaci koordináció sémája



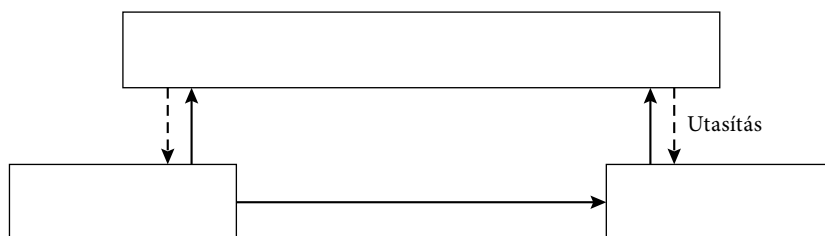
3. ábra

Az etikai koordináció sémája



4. ábra

Az agresszív koordináció sémája

1. Bürokratikus koordináció²

a) A koordinátor egyén vagy szervezet és az általa koordinált egyének vagy szervezetek között vertikális kapcsolat, alá-fölé rendeltségi viszony áll fenn. A mikrofolyamatok bürokratikus közvetlen szabályozása fölő rendszerint az alá-fölé rendeltségek többszintű hierarchiája épül, amely közvetve részt vesz a koordinációban.

² A bürokrácia tudományos vizsgálatának óriási irodalma van. Csúpn néhány művet emelek ki, amelyek leginkább tekinthetők a jelen tanulmány irodalmi háttérének: Weber [1967], Simon [1976] és Niskanen [1971], [1975] művei, valamint a magyar irodalomból Hegedűs [1966], [1970] és Kulcsár [1982] munkái.

b) Az egyének vagy szervezetek késztetését a koordinátor utasításainak és tiltásainak elfogadására a jogi szankciókkal alátámasztott adminisztratív kényszer biztosítja. A vertikális kapcsolat tartós és intézményesült: mind „fent”, mind „lent” kölcsönösen elismerik.

c) A tranzakciók nincsenek okvetlenül monetarizálva. De ha igen, akkor az alárendelt egyén vagy szervezet pénzügyi függőségben van fölérendeltjétől.

2. Piaci koordináció

a) Az eladó és a vevő egyén vagy szervezet között horizontális kapcsolat, mellérendeltségi viszony áll fenn; a két fél jogilag egyenrangú.

b) Az egyének vagy szervezetek késztetését a pénzbeli nyereség szerzésének szándéka adja meg. Tiszta formájában a piaci koordináció az eladó és a vevő megegyezésén alapuló szabad árak szerint megy végbe: olyan áron, amely mellett mindkét félnek érdemes eladni, illetve venni.

c) A tranzakciók monetarizáltak. Ez az egyedüli koordinációs forma, amely okvetlenül monetarizált.

3. Etikai koordináció

a) Akárcsak a piaci koordinációnál, itt is horizontális kapcsolat, mellérendeltségi viszony áll fenn az egyének vagy a szervezetek között.

b) A késztetést nem adminisztratív kényszer, de nem is pénzbeli nyereség megszerzésének szándéka adja meg. Alapulhat viszonzosságon, egymás kölcsönös segítésének elvárásán, de lehet egyoldalúan altruista is. Az absztrakt tárgyalás szintjén nyitva hagyjuk, hogy konkrétan milyen erkölcsi elvek motiválják az egyéneket vagy a szervezeteket. A koordináció e formájának tartós érvényesüléséhez az szükséges, hogy megszokás és hagyomány rögzítse, s a résztvevők számára erkölcsileg kötelező normává emelje az alapjául szolgáló elveket.

c) A tranzakciók rendszerint nem monetarizáltak. (Bár akadhat kivétel; egyik lehetséges formájuk a pénzbeli ajándék.)

4. Agresszív koordináció

a) Vertikális kapcsolat áll fenn egy fölérendelt és egy vagy több alárendelt egyén vagy szervezet között. Ennyiben hasonlít az 1. formára.

b) A késztetés: a fölérendelt által alkalmazott erőszak az alárendelttel szemben az általa kívánt transzformáció vagy tranzakció kikényszerítésére. Ez önkényes – jog és erkölcs által el nem ismert – erőszak. Éppen ez különbözteti meg az 1. formától: a kényszer itt nem intézményesült. Emiatt többnyire nem tartós, hanem alkalmi jellegű.

c) A tranzakciók lehetnek akár monetarizáltak, akár nem.

Két példát hozok fel a négy alapforma szemléltetésére. Az egyik példa a föld hasznosításának koordinációja. Bürokratikus koordináció: az állami hatóság kiutalja a földet használói számára. Piaci koordináció: a föld tulajdonát, illetve használatának jogát pénzért adják-veszik. Etikai koordináció: a szabad földterület elfoglalói önként

megegyeznek, ki melyik területet használja; vagy a tulajdonos ajándékként átadja földjét. Agresszív koordináció: a föld elrablása eddigi birtokosától.

A másik példa a *személyautó-közlekedés* koordinációja, azaz az úthasználat jogának allokációja. Bürokratikus koordináció: a KRESZ előírásai, amelyek betartását a közlekedésrendszet kényszeríti ki. Piaci koordináció: az út használata parkolási díj, illetve autópálya-útvám ellenében. Etikai koordináció: az autóvezető önkéntes figyelmessége, udvariassága a többi autós iránt. Agresszív koordináció: az autóvezető önkényesen korlátozza vagy megsérti a többi autós jogait: hirtelen fékezésre kényszerítve őket elébük, hátulról „nyomja” őket, stb.

Néhány általános megjegyzést fűzünk a fenti osztályozáshoz.

– A kérdés irodalmának számottevő része az egyes szervezeteket osztályozza különböző ismérvek szerint, majd egy-egy jellegzetes szervezettípus (például a „büro”, a „vállalat”) viselkedését tanulmányozza. Ezzel szemben mi *szabályozási folyamatot*, szabályozási mechanizmusokat osztályozunk. Egy-egy ilyen koordinációs mechanizmus átfoghatja a tevékenységek igen széles körét. (Például az állami vállalat mindenmű termelési és forgalmi tevékenységének szabályozása a bürokratikus tervutasításos mechanizmus keretei között.) Lehet azonban szűkebb, részlegesebb hatókörű is (mint az imént említett autóközlekedés koordinációjának példája mutatta).

– Elemzésünkben nemcsak dolgokkal, illetve fizikai cselekvésekkel és folyamatokkal foglalkozunk, hanem elsősorban emberek közötti viszonyokkal, társadalmi viszonyokkal. A kutatási feladat, amelyet el kell végezni, a *koordináció politikai gazdaságtanának* kidolgozása. Azt hiszem, tudományunk még csak a kezdetnél tart e feladat teljesítésében.

– Arra törekedtem, hogy a fentiekben ismertetett négy alapformával *teljes osztályozást* adjak.³ Az osztályozás teljes abban az értelemben, hogy minden mikrofolyamat közvetlen szabályozását vagy a négy alapforma egyike, vagy az alapformák valamilyen kombinációja látja el.⁴

– Soha a történelem folyamán nem létezett olyan társadalom, amelynek minden tevékenységét kizárólag a négyféle alapforma egyike koordinálta volna. Legősbibb a 4. és a 3. alapforma, de az 1. és 2. alapforma is igen régi történelmi múltra tekinthet vissza.

³ Az osztályozás kialakítására inspirálóan hatottak Polányi Károly ismert „integrációs sémái” (lásd Polányi [1968], [1976]). Az itt leírt osztályozás azonban több lényeges vonásában különbözik Polányiétól. Csupán a legfontosabb eltéréseket emelem ki: amit Polányi „redisztribúciónak” nevez, az leginkább azzal rokon, amit én – sok más kutatóval egyetértésben – „bürokratikus koordinációnak” hívok. A bürokratikus koordináció keretében végbemehet redisztribúció, de nem ez az egyedüli, sőt nem is ez a legfontosabb tevékenysége ennek a koordinációs formának. Sőt lehetséges bürokratikus szabályozás redisztribúció nélkül is. Polányi a redisztributív szerep kiemelésével nemcsak leszűkíti e koordinációs forma leírását, de torzítja az értékelését is. Sok olvasójában – és különösen „polányista” hívóiban – az a benyomás marad meg, hogy az „igazságtalan” piachoz képest a „redisztribúció” igazságosabb újraelosztást biztosít. Megfigyelhető, hogy Polányi híveiben rendszerint ellenszenv él a piaccal szemben, és rokonszenv a „redisztribúció” iránt. A Polányi-féle „reciprocitás” is túl szűk kategória: ez a 3. alapforma, az etikai koordináció egyik sajátos – de korántsem általános – esete.

⁴ Félreértések elkerülésére: ez nem jelenti azt, hogy egy-egy konkrét társadalmi rendszer vagy alrendszer sokoldalú leírása kimerülhetne abban, hogy kizárólag azt mondjuk el róla, melyik koordinációs alapforma vagy azok milyen kombinációja végzi a mikrofolyamatok közvetlen szabályozását.

A valóságban egymás mellett működnek a különböző alapformák. Hatókörük részben elhatárolódik, részben pedig e formák egymással szorosan vagy kevésbé szorosan összefonódva érvényesülnek. A történelem a kombinációk roppant változatosságát hozta létre eddig is, s a korábbiak mellett folytonosan újabb kombinációk keletkeznek. Sokszor zajlott le történelmi átmenet az egyik alapformából a másikba.

Átmehet a 3. forma az 1. formába: az etikai normák jogi normákká intézményesülnek, betartásuk már nemcsak a lelkiismeretre van bízva, hanem szankciók kényszerítik ki, s ezzel a változással együtt megjelenik a kikényszerítés bürokratikus apparátusa. Vagy egy másik fajta történelmi átalakulás: az etikai koordináció „kommercializálódik”, azaz a 3. forma a 2. formába megy át: a cselekvést erkölcsi parancs helyett mindinkább anyagi haszonszerzés motiválja. Vagy ismét egy másik fajta történelmi átmenet: a 4. alapforma átalakul 1. formává. A nyíltan önkényes erőszak intézményesül, jogilag szentesített bürokratikus kényszerré válik. De a fordított út is létezik: a jogilag szabályozott, törvényes keretek között működő bürokratikus szabályozás fajul el nyílt önkényeskedéssé, azaz az 1. alapformából a 4. alapformába kerül át a koordináció.

A további kutatás egyik fontos iránya: a *történeti* – és ehhez kapcsolódva az *oksági* – elemzés. Annak tisztázása, hogy milyen történelmi helyzetben, milyen társadalmi körülmények között melyik koordinációs alapforma kerül előtérbe, illetve a kombinációkon belül milyen arányban, milyen relatív súlyokkal vesznek részt az alapformák. Erre a történelmi-oksági vizsgálatra a jelen tanulmány nem vállalkozik. Ehelyett sokkal szűkebb és szerényebb kérdésfeltevésekre szorítkozunk.

A bürokrácia szívóssága

Az első kérdés, amelyre szeretnénk felelni: nő-e, stagnál vagy pedig csökken a bürokratikus mechanizmus szerepe a mai Magyarország társadalmi koordinációjában? A tanulmány terjedelmi korlátai miatt nem foglalkozunk a különböző mechanizmusok *relatív* súlyával, arányaival, csupán a bürokratikus mechanizmus *dinamikájának* vizsgálatára szorítkozunk.

A bürokrácia hatóköre nehezen mérhető. Az 1. táblázatban kísérletet teszünk arra, hogy néhány mutatószámmal jellemezzük a bürokratikus koordináció kiterjedését. Nem kommentáljuk egyenként a hatféle idősor alakulását. Van hullámváz: a kiszélesedés-összehúzódás nem teljesen egyöntetűen megy végbe a különböző mutatószámoknál. A táblázat által adott összképről mégis elmondható: *az adatso-rok eléggé nagyfokú stabilitást mutatnak. Csökkenő trend sehol sem látszik, vagy stagnálást, vagy inkább növekedést tapasztalunk. Ez a bürokratikus koordináció rendkívüli szívósságát mutatja egy olyan történelmi időszakban, amelyben pedig mélyreható decentralizálódási reformfolyamat ment végbe.*

Külön is figyelmet érdemel az 1. táblázat 3. sora, amely a bürokrácia kiadásait tartalmazza változatlan áron, tehát az inflatorikus hatást kiszűrve. Állítsuk szembe ezt a termelés dinamikájával! A fő adatokat a 2. táblázatban foglaltuk össze. Azt az időszakot, amelyre vonatkozóan rendelkezésünkre álltak az igazgatási kiadások, két

1. táblázat

A bürokratikus koordináció kiterjedésének néhány mutatószáma*

A mutatószám megnevezése	Mértékegység	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Jogszabályok száma	darab	..	319	364	307	382	371	399	386	332	406	431	433
2. Központi szervek létszáma	fő	10 245	10 791	10 892	10 729	10 721	10 806	11 046	11 012	10 993	10 750	10 699	10 069
3. Költségvetési szervek igazgatási kiadásai (változatlan áron)	millió forint	3 098	3 268	3 462	3 587	3 995	4 221	4 156	4 220	4 369	4 517	4 789	4 789
4. A tiszta jövedelem központosított hányada	százalék	71,5	73,6	73,4	70,4	69,0	69,6	70,2	69,0	70,0	70,9	70,3	70,0
5. Az állami hozzájárulás és a saját forrás aránya a megyék fejlesztési alapjában	százalék	427,9	432,9	489,1	489,1	522,9	519,7	736,8	631,9	677,7	666,7	614,1	660,1
6. Az állami vállalatoknál végrehajtott redistribúció okozta nyereségeltérítés aránya	százalék	..	..	..	..	..	70,2	59,3	53,7	56,4	63,0	65,8	..

* Az adatok magyarázata és forrása:

Az 1. sorban szereplő adatokat az Igazságügy-minisztériumban állították össze. Lásd még Kovács [1978].

A 2. sorban szereplő adat csak a központi szervek létszámát foglalja magában, a tanácsokét nem. Nem tartalmazza a fegyveres testületek létszámát sem. Az adatokat a Pénzügyminisztériumban állították össze.

A 3. sorban szereplő adatok magukban foglalják mind a központi szervek, mind a fővárosi és megyei tanácsok, valamint a megyei jogú városi tanácsok igazgatási kiadásait. Ez a sor az igazgatási apparátus személyi és dologi kiadásait tartalmazza. Nem foglalja magában tehát sem a védelmi kiadásokat, sem a rendet és jogbiztonságot szolgáló kiadásokat, sem a szociális és gazdasági kiadásokat stb. A folyó áron számított adatokat a költségvetési előirányzatokból vettük át; a tényszámok ezekből kevésbé térnek el. Források a szóban forgó évekre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat. A folyó áras adatokat azután a KSH-tól kapott árindexsor segítségével számítottuk át változatlan árakra. A „közösségi fogyasztás” árindexsorát használtuk fel erre a célra. A 4. sorban szereplő adat forrása Kupa [1980], az utolsó évekre vonatkozó kiegészítéseket Kupa Mihály (Pénzügykutatási Intézet) adta meg.

Az 5. sorban szereplő adat a főváros, a megyék és a megyei jogú városok bevételeinek két forrását arányítja egymáshoz: az állami hozzájárulást osztiuk el a tanács saját forrásaival, majd százalékban fejezzük ki. Az adatokat a költségvetési törvényjavaslatból vettük át.

A 6. sorban szereplő adatokat egy kutatás anyagából vettük át, amelyet a szerző vezetésével folytatott egy kutatócsoport (Kornai és szerzőtársai [1983]). Meghatároztuk, mennyi lenne egy-egy állami vállalat nyeresége, ha a vállalatokat nem adóztatnák meg semmilyen formában, de nem is kapnának semmiféle jogcímen állami támogatást. Ezt neveztük „eredeti nyereségnek”. A táblázatban szereplő adat egy hányados: eredeti nyereség mínusz tényleges elszámolt nyereség per eredeti nyereség. A mutató – megközelítőleg, több-kevesebb pontatlansággal – érzékelteti az állami vállalatoknál végrehajtott jövedelemátcsoportosítás relatív súlyát.

szakaszra osztottuk: a termelés lefékezése előtti 1970–1978-as periódusra és a restrikciós 1979–1981-es periódusra.

Mindannyian ismerjük Parkinson könyvét, amely bemutatja: miközben összezsugorodott a brit gyarmatbirodalom, nőtt a központi gyarmatügyi bürokrácia. A 2. táblázat valamiféle magyar Parkinson-törvényt látszik bemutatni: miközben a termelés növekedése radikálisan lelassult, a bürokratikus apparátus kiadásainak növekedése makacsul folytatódik, sőt még kissé fel is gyorsul.

2. táblázat

A termelés és az igazgatási kiadás növekedési üteme (százalék)

Időszak	GDP	Igazgatási kiadás
1970–1979	5,9	4,4
1979–1981	1,4	5,6

Forrás: a GDP-adatokat a KSH-évkönyvekből vettük át. Az igazgatási kiadásokra vonatkozó adatok forrására lásd az 1. táblázat 3. sorának magyarázatát. Mindkét adatsor változatlan árak alapján készült.

Honnét e szívósság? Mi a magyarázata annak, hogy a bürokrácia növekedése szinte irreverzibilis folyamat? A teljesség igénye nélkül négy magyarázó tényezőt emelünk ki.

1. A bürokratikus koordináció önkiteljesítési hajlama

A bürokrácia valamilyen társadalmi mikrofolyamat áramlásába szabályok hálóját feszíti ki. Ha a háló túl ritka, akkor mindenféle szabálytalanság átcsúszik rajta. A védekezés: sűrűbbre szőni a hálót. Ezt nevezhetjük a bürokrácia „önkiteljesítési hajlamának”: *hajlamos arra, hogy az általános szabályozást újra és újra egyre konkrétabb és részletesebb szabályokkal egészítse ki.*

Két példát hozunk fel, az elsőt az ár- és nyereségszabályozás köréből. A Belkereskedelmi Minisztérium 1979-ben rendeletet hozott az úgynevezett árkockázati alapról.⁵ Az eszmét a piaci mechanizmus gyakorlata sugallta: a kereskedelmi vállalat – ha az értékesítés feltételei ezt követelnék – tehessen árengedményt. A vállalat képezzen bevételeiből egy külön alapot, amelyből az árengedmény következtében kieső bevételt pótolja. A gondolat ésszerű – de most jön az ügy bürokratikus szabályozása. „Amit szabad, azt muszáj...” Nemcsak megengedik, de rendeletileg elő is írják az árkockázati alap létesítését. Sőt a legapróbb részletekbe hatoló pontossággal megszabják, hogy – az árbevétel százalékában számítva – a vállalatnak mennyit kell betennie az alapba. A Triálnak 0,8 százalékot, az Amforának 0,7 százalékot, a Piértnek 0,2 százalékot, az Ecclesia Szövetkezetnek 0,6 százalékot és így tovább. Ha az alap feleslegesen nagy-nak bizonyulna, akkor ebből a nyereség nem növelhető. Ha viszont az alap túl kicsi, akkor a nyereségből kell feltölteni.

A másik példa a vezetők anyagi ösztönzésének köréből származik. Ugyancsak a Belkereskedelmi Minisztérium 1980-ban rendeletben szabályozta a vállalati vezetők

⁵ 24/1979. (XII. 30.) BkM számú rendelet az árkockázati alapról.

anyagi érdekeltségét.⁶ A rendelet 11-féle „szempontot” emel ki, amelyeket figyelembe kell venni a jutalmak megállapításakor. Ezek között megtalálható az energiatakarékosági rendelkezések végrehajtásától a gyermekes szülők és nyugdíjasok kielégítésén át a készletek csökkentéséig számos „konkrét” feladat. A rendelet aprólékos pontossággal szabja meg a prémiumszorzók alsó és felső határait, ügyelve arra, hogy például a felső határ a „vegyes tevékenységű kereskedelemben” 4,0, míg a kölcsönzővállalatoknál és az utazási irodáknál csak 3,5 legyen.

Átnéztük több év rendeleteit, s elmondhatjuk: tucattal hozható fel a fenti kettőhöz hasonló példa.

2. A bürokrácia kiterjesztése korábban kevésbé szabályozott területekre

Ha az előbbi szakaszban a bürokrácia intenzív növekedéséről szóltunk, most áttérünk extenzív növekedésének tárgyalására. *Miközben a bürokrácia szerepét az egyik területen visszaszorítják, aközben tevékenységének súlypontja gyakran áthelyeződik más területre.* A jelenség hasonlít arra, amikor a sebész a szervezet egyik helyén kioperálja a rákos daganatot, de közben már áttétel képződött, s a sejtburjánzás máshol indul meg.

A probléma élesen mutatkozott meg 1968 után. A termelés szabályozásából kiiktatták a bürokratikus utasításos mechanizmust. Igaz, közben oda is újra és újra visszaszüremlik. Ami azonban ennél is fontosabb: áttétel képződött, mégpedig a vállalatok jövedelmének szabályozásában. A Pénzügyminisztérium tanulmányt készített a nyereséget érintő szabályozókról (PM [1982]). Eszerint 228-féle úgynevezett szabályozó elem (azaz bürokratikus beavatkozás) hat a nyereségre. Tucatti állami szerv formál jogot arra, hogy elvegyen vagy adjon, azaz végső soron aktívan belenyúljon a nyereség alakulásába.

3. Hiány és adminisztratív kiutalás

Hiány esetén, amennyiben a piaci koordináció nem láthatja el funkcióját, a kínálat és a kereslet egymáshoz igazítását, vagy belép a 4. mechanizmus („aki bírja, marja...”), vagy nélkülözhetetlenné válik a bürokratikus koordináció. Bűvös kör jön létre.⁷ A bürokratikus kiutalási rendszer óhatatlanul túligényléshez vezet, mert az igénylők ezzel vélik javítani alkupozícióikat a kiutalásért folyó versengésben. A kiutalás, a „jegyrendszer” halmozásra, a felhasználói készletek felduzzasztására késztet. A kereslet szinte parttalanra válik – s már csak emiatt is állandósul a hiány. Ebben a tartós hiányhelyzetben elkerülhetetlen az adminisztratív kiutalási rendszer – és így tovább.

Sokféle példa hozható erre, az állami lakások kiutalásától a ma is még jócskán létező anyagkontingensekig. Friss példa: a devizahiány kiéleződése. Egyszeriben feléledt, sőt valósággal újra kivirágzott a tőkés importnak, a konvertibilis devizák felhasználásának a bürokratikus szabályozása.

⁶ 12/1980. (VII. 15.) BkM számú rendelet a magasabb vezető állású dolgozók anyagi érdekeltségének rendszeréről.

⁷ Lásd erről a témáról a szerző A hiány című könyvét Kornai [1980], különösen annak 5. és 17. fejezetét.

4. Érdekeltségek a bürokrácia felszámolásával szemben

Magyarországon mindenki bürokráciaellenes – és mégsem tud ez a követelés valamiféle tömegmozgalommá válni. Miért nem?

Egy-egy konkrét terület bürokratikus koordinációjának fenntartásában először is érdekelt a szóban forgó területet kézben tartó apparátus. Számára ez adja meg a hatalmat s a presztízst, s erről nemigen szoktak az emberek önként és szívesen lemondani. De érdekelt a bürokratikus szabályozás fenntartásában az is, akit annak redisztributív hatása kedvezően érint, vagy legalábbis kedvezően érinthet a jövőben. Vegyünk egy már említett példát, a vállalati jövedelemszabályozást. Számos állami szerv számára nagy hatalmat jelent, hogy jövedelmet adhat a vállalatnak, vagy azt elvonhat tőle. E befolyás megőrzésében bizonyos fokig érdekelték azok a vállalatok is, amelyeknek előnyük származik az újraelosztásból, vagy amelyek arra számítanak, hogy talán ezután kedvezményezetté válhatnak.

A gazdasági vezetés körében sok híve van a további decentralizálásnak, a piaci koordináció szerepe növelésének. De sokan közülük úgy hívei ennek a reformfolyamatnak, hogy közben – az általános reformtól eltérő *kivételként* – síkraszállnak a bürokrácia pozícióinak megőrzéséért a *maguk hatalmi szférájában*. S mivel minden gazdasági vezetőnek van saját hatalmi szférája, minden bürokratikus pozíciónak van erős védelmezője. Ráadásul a védelmezők tömeghátterre, támogatókra számíthatnak a saját újraelosztási tevékenységük tényleges vagy reménybeli kedvezményezettjei körében. *Ez a bürokrácia visszaszorításáért folyó küzdelem paradoxonja: a bürokráciaellenes általános hangulat ellenére nagy erők harcolnak minden egyes bürokratikus pozíció megőrzéséért.*

Vita három nézettel

Noha mint a tanulmány előző fejezetéből is kiderült, a bürokrácia hatóköre szilárdnak bizonyult az eddigiekben, sokan – köztük jómagam is – úgy gondoljuk: küzdenünk kell szerepének csökkentéséért. Abban azonban megoszlanak a vélemények: *hogyan?* Háromféle nézettel szeretnénk vitatkozni.

Sem bürokrácia, sem piac?

Egy ifjú szociológusnő egy tudományos vita után kifakadt: „Gyűlölöm a bürokráciát, és gyűlölöm a piacot.” Feltételezem, hogy nem szereti az agresszív koordinációt sem. Logikusan következik, hogy úgy véli: a 3. mechanizmus, az etikai koordináció váljék uralkodóvá.

Nem kivételes álláspont ez; elég sokan osztják. Nézetem szerint ebben a végletes formában elfogadhatatlan. A preindusztriális – különösen a primitív – társadalmakban még sokkal nagyobb volt a 3. mechanizmus tere. Akkor még sokkal egyszerűbb feladat volt a tevékenységek koordinációja. A társadalom hosszú időn át kevésbé mozgott, stacioner volt, s olyan körülmények között nagyobb szerephez jutott a megszokás, ugyanazon akciók rutinszerű ismétlődése, a hagyomány befolyása. A társadalom erkölcsileg sokkal homogénebb volt, mint az utóbbi időkben.

Mindez napjainkra mélyen megváltozott. A technikai fejlődés és a sokkal differenciáltabb munkamegosztás miatt sokkal bonyolultabb a koordináció. A gazdaság és a társadalom örökös gyors átalakulásokon megy keresztül, kevésbé tud megrögződni a megszokás és a hagyomány. A különböző rétegek és csoportok erkölcsi felfogása között mélyreható ellentétek feszülnek. Nem hit vagy remény kérdése, hogy ilyen körülmények között játszhat-e domináló szerepet a 3. mechanizmus. Tapasztalatilag ellenőrizhető állítás: *az erkölcsi koordináció nem játszik – és nem is játszhat – uralkodó szerepet egyetlen modern társadalmi-gazdasági rendszerben sem.*

A 3. mechanizmus korszakunkban eléggé instabilnak, bomlékonynak mutatkozik. Számos területen, amelyen etikai koordináció megy végbe, előbb-utóbb „elüzletiesedés” mutatkozik (3. → 2.), vagy intézményesül és elbürokratizálódik (3. → 1.), sőt a legrosszabb esetben kiszorítja az agresszív koordináció (3. → 4.). *Nincs koordinációs vákuum!* Ahol nincs erős és ellenállóképes 1. és/vagy 2. mechanizmus, és ahol erőtlennek bizonyul a 3. mechanizmus, oda betör a 4. mechanizmus.

Véleményem szerint az etikai koordináció szerepe a következőkre korlátozódhat:

- Szabályozhat egyes folyamatokat, amelyekben sem a bürokrácia, sem a piac nem játszik – esetleg nem is játszhat – fő szerepet. Például a párválasztás is koordinációs-allokációs folyamat. Korunkban ezt alapvetően etikai koordinációs mechanizmus szabályozza, s a többi mechanizmus legfeljebb kiegészítő funkciókat lát el. (Nyilvánvaló, hogy a történelem során ez nem mindig volt így.)

- Kombinációkon belül is jelentkezhet, az 1. és 2. mechanizmusok mint fő koordinátorok kiegészítőjeként. Jó esetben elősegítheti, hogy „tisztességes” legyen a bürokrácia, illetve a piac.

Mindaddig, amíg csak ennyit várunk el az etikai koordinációtól, a legmelegebb támogatást érdemli. Nagy szükség van arra, hogy önzetlenségre, önkéntes alkalmazkodásra, embertársaink iránti figyelmességre neveljen a család, az iskola, a sajtó, a rádió és a tévé.⁸ Viszont egészen más megítélést érdemel, ha valaki ennél többet vár el; azt hiszi – és azt hiteti el másokkal is –, hogy az etikai koordinációra alapozható, tömegesen és általánosan, a termelés szabályozása. Ez naiv donquijotéria, amely „etikusabb”, „közösségibb” korokba való nosztalgikus visszakívánczozással szokott párosulni. Végző soron kártékony hatása is lehet e naiv nézetnek, mert visszatárhathatja az embereket attól, hogy szembenézzenek az igazi dilemmával: milyen szerepet szánunk az 1. és a 2. mechanizmusnak, a bürokráciának és a piacnak? Ezek és csak ezek az igazán erős, súlyos alternatívák.

A bürokrácia teljes felszámolása?

A második nézet képviselőjeként 27 év előtti önmagamamat idézem. Cikkem jelent meg akkoriban ezzel a címmel: „Gyökerestül irtsuk ki a bürokráciát” (*Kornai* [1956]). Végtelen és naiv nézet ez is. Sokan ma is ezt vallják. Én ma már úgy látom, hogy nem állja meg a helyét.

⁸ Többek között erre gondol tanulmányában Hankiss Elemér, amikor a „viselkedéskultúra” fontosságára hívja fel a figyelmet (*Hankiss* [1983]).

Közismertek a piac nagy erényei. Érzékeny információs rendszert szolgáltat. Az információhoz automatikusan ösztönzés kapcsolódik. Mégpedig nemcsak pozitív ösztönzés, amely a sikert jutalmazza, hanem negatív is, amely a rossz teljesítményt bünteti. Aki nem alkalmazkodik és nem takarékoskodik, azt a piaci verseny előbb-utóbb kiszelektálja. Különösen fontos, hogy a piacon a vevőnek nagy a befolyása, a termelő és az eladó kénytelen odafigyelni a vevő keresletére.

Mindezzel együtt azonban a piaci koordinációnak nagy fogyatékoságai is vannak; több olyan koordinációs funkció van, amelynek ellátásában a piac kudarcot vall. Ezek közismertek, s éppen ezért kiküszöbölésükre társadalmi igény van. Ezzel együtt *társadalmi igény van a bürokratikus koordináció alkalmazására is*. Ez a társadalmi igény is elteti a bürokráciát, s nem pusztán maguknak a bürokrátáknak a szívós ragaszkodása saját befolyásukhoz. Így van ez a kapitalista piaci gazdaságban, s még inkább érvényre jut e társadalmi igény a szocialista társadalmi-gazdasági rendszerben. A teljesség igénye nélkül három jelenséggörte emelek ki ezzel kapcsolatban.

Az egyik: *a piac fogyatékoságai a koordináció ellátásában*. Egy-egy tevékenységnek lehet olyan káros hatása, amelyet a piac nem számol el a költségek között, illetve olyan üdvös hatása, amelyet nem számol el a bevételek között. Ez az *externalitások* jól ismert problémája. Többnyire elkerülhetetlen a bürokratikus szabályozás beavatkozása. Tiltó rendelkezésekre vagy hatóságilag kivetett elrettentő adókra van szükség ahhoz, hogy a gazdasági élet résztvevői korlátozzák a kedvezőtlen externális hatásokkal járó tevékenységeiket. Hasonlóképpen hatóságilag kilátásba helyezett anyagi előnyökkel, például adókedvezményekkel adható ösztönzés a kedvező externális hatásokat hozó akciókra.

Összefügg ezzel a *tranzakciós költségek* problémája. Az úthasználat koordinációja tulajdonképpen megoldható lenne azon az alapon, hogy minden utcasarkon útvámot szednek azoktól, akik történetesen azt az utat használják. Ez a „tisztá” piaci megoldás azonban nagyon kényelmetlen és drága lenne. Ebben az esetben előnyösebb a bürokratikus megoldás: a gépkocsi-tulajdonosok adót fizetnek, s ebből fedezik, ingyenes közszolgáltatásként, az úthálózat fenntartását. A piaci megoldás számos más esetben is körülményes, és túl nagy tranzakciós költségekkel jár, s a bürokratikus megoldás aránylag olcsóbbnak bizonyulhat.

Egy másik fontos jelenséggör: *a piac fogyatékoságai az igazságos jövedelemelosztás biztosításában*. A piac úgy differenciálja a jövedelmeket, hogy eközben szükségképpen megsérti az igazságos jövedelemelosztásra vonatkozó erkölcsi posztulátumokat. Olyan mérvű egyenlőtlenséget hozhat létre, amely már nem szükséges a jobb teljesítményekre való ösztönzéshez. Keletkeznek olyan magas jövedelmek, amelyek mögött nincs kellő társadalmilag hasznos teljesítmény, hanem csak szerencse, öröklés stb. És megfordítva: léteznek olyan alacsony jövedelmek, amelyek nem az igyekezet hiányának tulajdoníthatók, hanem örökölt kedvezőtlen adottságoknak vagy más balszerencsének.

Igazságosabb jövedelmi arányok kialakításához adók és segélyek, újraelosztást szolgáló beavatkozások kellenek – ezek megvalósításához pedig bürokratikus apparátusra van szükség. Minél erősebb a társadalmi igény a redistribúcióra, annál nagyobb lesz a bürokratikus mechanizmus szerepe.

Végül egy harmadik jelenségkör a *monopóliumokkal* kapcsolatos. A termelőerők fejlődése a termelés szakosodásával és koncentrációjával jár együtt, ez pedig elkerülhetetlenül elvezet monopóliumok keletkezéséhez. Ennek a történelmi folyamatnak a kísérőjelensége az, hogy társadalmi igény mutatkozik a monopóliumok hatalmának korlátozására. Bürokratikus szervezetek jönnek létre a monopóliumok ellenőrzésére, vagy államosítják őket, illetve funkcióikat bürokratikus intézmények veszik át.⁹

Összefoglalva: *a bürokrácia nem irtható ki gyökerestül, mert – a termelőerők bizonyos fejlettségi szintjén felül – gyökere maga a társadalmi lét.* A többi koordinációs mechanizmus bajai önmagukban is elkerülhetetlenné teszik a bürokrácia megjelenését. A „fa–erdő” hasonlatnál maradva, szerényebb célokkal kell megelégednünk: ne nőjenek a bürokrácia fái az égig; ne burjánozzék el, mint a dzsungel.

A piac és a bürokrácia harmonikus együttélése?

A harmadik nézet, amellyel vitatkozni szeretnék: a piac és a bürokrácia együttélésének szimplifikálása. E nézet képviselői rendszerint megelégszenek ilyesféle sztereotípiákkal: működjék „államilag szabályozott piac” vagy „tervszerűen korlátozott piac”. Ezt azonban könnyebb óhajtani, teljes általánosságban jelszószerűen hangoztatni, mint konkrétan megvalósítani.

A piac és a bürokrácia nem szódavíz és bor, amely tetszés szerinti arányban keverhető; készíthető belőle kisfröccs, nagyfröccs vagy házmester... Lehet a piac bürokratikus korlátozásának olyan mértéke és olyan gyakorlati formája, amely még lélegezni hagyja a piacot. De egy kritikus határon túl a bürokratikus korlátozás lelohasztja a piac eleven erőit, megöli őket – és a piacnak csak a látszata marad meg. Létezik a piac és a bürokrácia olyan kombinációja, amely szinte csak a kettő hátrányait egye-síti, miközben mindkettő külön-külön létező előnyei elsikkadnak.

Példának a világszerte átlagos árakhoz igazodó árakat, az úgynevezett kompetitív árrendszert szeretném felhozni. Az alaprendelet 1979 novemberében jelent meg. Azóta már 14 kiegészítő és módosító, értelmező rendelkezést adtak ki, azaz átlagban 2-3 havonként egyet. De úgy látszik, mindig akad újabb szabályoznivaló. Lássunk egy konkrét rendeletet, az 1981. áprilisi!¹⁰ Valóságos piacon az eladó és a vevő horizontális kapcsolatában dől el, a kínálat és a kereslet viszonya határozza meg, hogy az eladó melyik vevőnek adja el az árut és milyen áron. Ezzel szemben az említett rendelet vertikálisan nyúl bele ebbe a folyamatba. Az eredeti alaprendelet a külső piaci árhoz kívánta igazítani a belső piacon felszámítható árat. A módosítás meghatározott feltételek mellett felmentést ad ez alól. Megszabja: még ha a nem rubelelszámolású export jövedelmezősége, illetve árszintje csökkent is, a termelő nem köteles a hazai értékesítés árszintjét lejjebb vinni, amennyiben teljesültek a következő feltételek:

⁹ A szocialista gazdaságban ez a fajta bürokratizálási tendencia tovább erősödik azáltal, hogy sok területen mesterségesen (vállalatok összevonásával, profil-„átfedések” kiküszöbölésével, egyes vállalatok ellátási felelősségének kimondásával stb.) monopolvállalatokat hoznak létre. A hatóságilag megteremtett és védett monopolhelyzetben a vállalat magatartása is ennek megfelelően alakul: úgy viselkedik, mintha „hatóság” lenne: diktál ügyfeleinek, adminisztratív kiutalásokat osztogat, és így tovább.

¹⁰ Az Országos Anyag- és Árhivatal elnökének 13/1981. (IV. 18.) ÁH számú rendelkezése a külkereskedelmi árakhoz igazodó árképzésről szóló 6/1979. (XI. 1.) ÁH számú rendelkezés módosításáról.

– a nem rubel export aránya a belföldi értékesítéshez viszonyítva 5–12 százalék, és a nem rubel export 10 százalékkal nőtt, vagy:

– a nem rubel export aránya a belföldi értékesítéshez viszonyítva 12–25 százalék, és a nem rubel export 8 százalékkal nőtt, vagy:

– a nem rubel export aránya a belföldi értékesítéshez viszonyítva 25 százaléknál több, és a nem rubel export 6 százalékkal nőtt.

Úgy látszik, ezek az arányok nem váltak be. Néhány hónappal később megjelent a módosítás módosítása.¹¹

A korábbi 10, 8, 6 százalék kritikus értékek helyébe most a 8, 6, 4 százalékos értékek léptek. Kérdés: miért pont 8, 6, 4 százalék? Miért nem kétszer annyi vagy feleannyi? És vajon a hazai piacon történő értékesítés árának nincs-e köze a hazai piac mindenkori helyzetéhez?

E két rendelkezés iskolapéldája a bürokratikus piackorlátozásnak. A világpiaci árakhoz igazodó árrendszer hívei úgy szokták jellemezni, hogy itt a hivatal szimulálja a piacot. Engem a helyzet inkább a nőimitátorok látványára emlékeztet. Felületes szemlélő első benyomása az lehet, hogy nőt lát. Valójában az, akit lát, éppen a leglényegesebb vonásokban nem nő. Ez az állítólagos piacszimuláció éppen abban tér el a piactól, ami annak legfontosabb és leginkább előnyös vonása: az eladó a vevőtől (és nem a hivataltól) függ.

Amire itt példát láttunk, nem egyszerűen bűvös kör a piac és a bürokrácia kapcsolatában. Találóból örvényről, *a bürokratikus piackorlátozás örvényéről* beszélni. Minél gyakoribb, esetlenebb, gépiesebb a beavatkozás, annál rosszabbul működik a piac. Tehát annál inkább úgy érzi a hatóság, hogy kénytelen még gyakrabban és még részletesebben beavatkozni – mire a piac még rosszabbul működik, és így tovább. Örvényszerűen mélyül el a piac bürokratikus korlátozása, azaz végső soron elsorvasztása.

Az elmondottakból következik egy-két normatív szempont. Az egyik: számos területen célszerűbb inkább szétválasztani, mintsem összeegyeztetni a piac és a bürokrácia szerepét. Sok esetben világosan és egyértelműen elhatárolható: ennek a folyamatnak a szabályozását csak az 1. mechanizmus, amazét viszont csak a 2. mechanizmus végezze. A másik normatív szempont: ha elkerülhetetlen a kombináció, akkor óvatossággal kell „ráeresztetni” az egyik mechanizmust a másikra. Többnyire nem az 50-50 százalékos arány jelenti az eszményi kompromisszumot. Az egyik forma maradjon uralkodó, a másik pedig inkább csak a korrekciókat, kiegészítéseket végezze el.

Záró megjegyzés

A tanulmány végére érve, még néhány személyesebb jellegű megjegyzést szeretnék tenni. A bürokrácia népszerű, hálás téma; alkalmas arra, hogy az ember erős érzelmi töltésű kijelentéseket tegyen. Fejtegetéseimben, amennyire tőlem tellett, inkább tárgyilagosságra törekedtem.

¹¹ Az Országos Anyag- és Árhivatal elnökének 24/1981. (XI. 26.) ÁH számú rendelkezése a külkereskedelmi árakhoz igazodó árképzésről szóló 6/1979. (XI. 1.) ÁH számú rendelkezés módosításáról.

Szeretnék azokhoz csatlakozni, akik lényegesen szűkíteni kívánják a bürokrácia hatókörét – de túlfűtött várakozások nélkül csatlakozom ehhez a küzdelemhez. Egyrészt az esélyek nem túl biztatók. Részletesen szoltam arról, hogy mennyire szívós a bürokrácia, s milyen erős az ellenállás a hatalmi pozícióinak leépítésével szemben. Ennek ellenére érdemes vállalni az erőfeszítést. Mindenesetre a magam állásfoglalását nem akarnám sem az elfogadás, sem a siker esélyeitől függővé tenni. Másrészt nem lehetnek illúzióink afelől, hogy a piac – a bürokratikus koordináció egyetlen komoly riválisa – képes lenne tökéletesen szabályozni a társadalmi-gazdasági folyamatokat.

Mindezek ellenére úgy vélem: *sok olyan terület van, amelyen a piaci mechanizmusnak több lenne az előnye, mint a hátránya. Ezért érdemes és szükséges munkálkodnunk a bürokratikus koordináció lényeges visszaszorításán és a piaci koordináció nagymérvű kiterjesztésén.*

Hivatkozások

- HANKISS ELEMÉR [1983]: Viselkedéskultúránk torzulásai. Megjelent: *Hankiss Elemér: Diagnózisok*. Magvető Kiadó, Budapest, 157–204. o.
- HEGEDÜS ANDRÁS [1966]: Bürokratikus viszony és szocializmus. Kortárs, 10. évf. 8. sz. 1267–1278. o.
- HEGEDÜS ANDRÁS [1970]: A bürokratizmus mint a szakigazgatás szociálpatológiája. Kortárs, 14. évf. 7. sz. 1101–1115. o.
- KORNAI JÁNOS [1956]: Gyökerestül irtsuk ki a bürokráciát. Szabad Nép, október 14.
- KORNAI JÁNOS [1980]: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS–MATITS ÁGNES–FERGE ANNA [1983]: Az állami vállalatok jövedelmének redistribúciója. Első beszámoló. Kézirat. Ipari Minisztérium, Budapest.
- KOVÁCS ANDOR [1978]: Jogszabálytervezetek véleményezése, koordináció a Minisztertanács Tanácsi Hivatalában. Állam és Igazgatás, 28. évf. 12. sz. 1082–1090. o.
- KULCSÁR KÁLMÁN [1982]: A bürokratizmus társadalmi összefüggései. Megjelent: *Kulcsár Kálmán: Gazdaság, társadalom, jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 235–251. o.
- KUPA MIHÁLY [1980]: Jövedelemelosztás – költségvetés – gazdasági folyamatok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- NISKANEN, W. A. [1971]: Bureaucracy and Representative Government. Maldine, Chicago.
- NISKANEN, W. A. [1975]: Bureaucrats and Politicians. Journal of Law and Economics, Vol. 18. No. 3. 617–643. o.
- PM [1982]: A normativitással kapcsolatos értelmezések és kísérlet a normativitás érvényesülésének körvonalazására. Kézirat. A Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatósága, Budapest.
- POLÁNYI KÁROLY [1968]: Primitive, Archaic and Modern Economies. Szerk.: *George Dalton*, Doubleday, New York.
- POLÁNYI KÁROLY [1976]: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet. Gondolat Kiadó, Budapest.
- SIMON, H. A. [1976]: Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. 3. kiadás, McMillan, New York.
- WEBER, M. [1967]: Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.