

Szilágyi Enikő

## A közigazgatás verbális modellje és a modell következményei

*„A viktoriánus történelmet soha nem fogják megírni: túl sokat tudunk róla. A tudatlanság az első számú követelmény a történész számára – a tudatlanság, mely leegyszerűsít és letisztáz, amely kiválaszt és kihagy olyan higgadt tökéletességgel, amely nem érhető el a legnagyobb tudással sem.”*

*Lytton Strachey<sup>1</sup>*

*Az írás azt szemlélteti, hogy miképp lehetséges és érdemes a közigazgatást közgazdasági elemzésekben definiálni és modellezni. A felvázolt rendszer nyilvánvalóan nem képes a közigazgatás cselekvési terében zajló összes jelenséget megmagyarázni; elsődleges funkciója az, hogy „előkészítse” a vizsgálati tárgyat (a közigazgatást) további elemzések (elsősorban a mérés) számára. A cikk végkövetkeztetése, hogy bizonyos nézőpontból a közigazgatás nem speciális vizsgálati tárgy, és rengeteg felhalmozott tudás és közgazdasági, mérési eszköz áll a rendelkezésünkre ahhoz, hogy jobban megértsük a működését – ugyanakkor az ismeretek inkább elaprózva, szétszórva találhatóak meg az irodalomban.*

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** H44, H70, H83, K10

**Kulcsszavak:** közigazgatás, közigazgatási teljesítménymérés, az állam feladatai

A sokszorosan határterületnek minősülő (vagy gyakorta multi- és interdiszciplináris megközelítést igénylőnek tartott) kutatási területek bármilyen vizsgálata embert próbáló feladat; hiszen óriási integrálóerő szükséges ahhoz, hogy egymásnak gyökeresen ellentmondó elméleteket és eszméket képes legyen a témát kutató egybetartani – vagy legalábbis a fegyelmezettségét megőrizni a diszciplínák és elképzelések tengerében. A közigazgatás témaköre ilyen. Sokan érintették már (néha indirekt módon vizsgálva a közigazgatás működését, vagy csupán annak egy-egy mozzanatával foglalkozva).

Ennek ellenére a közigazgatást a mai napig számos mítosz övezi (Lőrincz 2007). Rengeteg túlzó, vagy éppen homályos hiedelem él az emberekben a téma kapcsán – és ez sok-

Szilágyi Enikő egyetemi tanársegéd a Debreceni Egyetem Közgazdaság- és Gazdaságtudományi Karának Gazdasági Jog és Nemzetközi Kommunikáció Tanszékén. E-mail: eniko.szilagyi@econ.unideb.hu

<sup>1</sup> Idézi Rabin (2008)

szor igaz az egyes tudományterületek kutatóira is<sup>2</sup>. Ahhoz tehát, hogy kezelhető legyen a közigazgatás mint fogalom, bizonyos egyszerűsítésekre – vagy ahogy a mottóul választott idézet is sugallja: bizonyos egyszerűsítő „tudatlanságra” van szükség. Sőt paradox módon ahhoz, hogy jobban megértsük a közigazgatást, mérniünk kell – ha elfogadjuk, hogy a mérés tulajdonképpen nem más, mint a bizonytalanság csökkentésének mennyiségi formában való kifejezése (Hubbard 2011). Persze ez nem azt jelenti, hogy lehetetlen kiindulni: a mérés (a bizonytalanságcsökkentés) már viszonylag kevés információ birtokában megkezdődhet.

Ebből egy nagyon fontos kérdés adódik: lehet-e mérni a közigazgatás teljesítményét? Valóban mérhetetlen és kezelhetetlen a közigazgatás problémaköre a közgazdaságtan számára?<sup>3</sup> Bizonyára többen vannak, akik az első kérdésre nemmel, míg a másodikra igennel felelnek. Ez persze nem véletlen. Hubbard (2011) szerint három alapvető oka lehet annak, hogy „mérhetetlennek” tartanak bizonyos jelenségeket. Ezek: (1) a mérés fogalmát nem, illetve nem megfelelően tisztázzák<sup>4</sup>; a mérés tárgyát nem (jól) definiálják; vagy pedig nem a megfelelő mérési módszert választják ki. A gyakorlatban sokszor tapasztaljuk azt, a legnagyobb gond abból fakad, hogy nem tudjuk pontosan meghatározni, mit is akarunk mérni.

Ahhoz tehát, hogy meg tudjuk válaszolni azt a kérdést, valóban mérhetetlen-e a közigazgatás, néhány rész kérdés tisztázására van szükség, máskülönben a próbálkozás nem, vagy nem megfelelő eredményre vezet. Az első értelemeszerű kérdés, hogy mi tulajdonképpen a mérés tárgya. Másképpen: hogyan praktikus egy gazdasági aspektusból vizsgálódó számára értelmezni a közigazgatást? Ezt kísérli meg egy viszonylag zárt rendszerben leírt írásunk – egy lehetséges alternatívát bemutatva, és egyúttal „előkészítve” a közigazgatást a megfelelő méréshez.<sup>5</sup>

Az írás először az államból, annak szerepéből indul ki (elsősorban a kormányzati kudarcok felől közelítve), majd a közigazgatást próbálja alkalmas módon definiálni és a közigazgatásra ható döntések meghatározását jellemzi. Végül, az írás második felében bemutatott verbális modellt illusztrálja egy egyszerű példával.

### Kiindulópont: kormányzati kudarcok és bürokrácia

Ahhoz, hogy megértsük a közigazgatást, meg kell értenünk az államot, hiszen előbbi nem létezik az utóbbi nélkül. Az állam fogalmát azonban kis túlzással élve állandó „hisztéria” övezi. Ahogy Pete Péter fogalmaz, a közgazdászok (is) skizofrén módon ítélik meg az államot: egyfelől mély bizalmatlanság és gyanakvás övezi, másfelől nagy az igény arra, hogy az

<sup>2</sup> Példaként említhető, hogy szakmai fórumokon, konferenciákon gyakran elhangzik a közigazgatás kapcsán, hogy meglehetősen „sikamlós” vizsgálati tárgy, illetve az is, hogy átpolitizált, és ez a jellegzetessége minden egyéb vizsgálatot ellehetetlenít vagy legalábbis jelentős mértékben megnehezít. Ezek a jelzők persze másra is igazak, például az államháztartás rendszerére. Ahogy Pete írja, a különböző országok államháztartási rendszere is „történelmi termék” (megjegyezzük, ez a közigazgatásra is igaz), és ezért magán viseli az adott ország társadalmi-gazdasági-politikai fejlődésének jellegzetességeit. Ez a jellegzetesség azonban nem lehet a gátja annak, hogy ezeket az államháztartási reformmal kapcsolatos kérdéseket logikai, racionális elemzésnek vessük alá (Pete 2001:810). Ugyanez az érv a közigazgatásra is megáll.

<sup>3</sup> Hiszen a fentiekből adódóan: ha valóban nem mérhető a közigazgatás vagy annak bármilyen szegmense, akkor nem is határozható meg pontosabban, hogy mi is a valójában.

<sup>4</sup> A mérés fogalmával itt nem foglalkozunk részletesen, elfogadjuk a Hubbard-féle megközelítést (vagyis hogy a mérés a bizonytalanság csökkentésének mennyiségi formában való kifejezése, egy vagy több megfigyelés alapján).

<sup>5</sup> Egy hétköznapi hasonlattal élve: a közigazgatási teljesítménymérés olyan, mint a festés. Arányaiban több munka kell az előkészítéshez (például gletteléshez, csiszoláshoz, maszkoláshoz), mint a tényleges festési munkához. Ez persze mindenfajta teljesítménymérésre igaz lehet.

állam a lehetetlenséggel határos feladatokat<sup>6</sup> oldjon meg. (Pete 2001:814). Ráadásul általában igen erős fogalomzavar uralja a szakirodalmat is: például nem választják szét az állam és a kormányzat fogalmát és szerepét olyan esetekben, amikor ez szükséges lenne; de gyakori, hogy mindkettőt különálló individuumként képzelik el, ami pedig nyilvánvalóan hibás gondolat (Stiglitz, 2000). Itt nem cél, hogy évszázados (évezredek) vitákra választ adjunk (mi is az állam?); sokkal inkább az, hogy használható képet kapjunk az államról, és elsősorban annak feladatairól.

*Mi tehát az állam feladata?* Fogadjuk el előzetesen azt, hogy az állam/kormányzat „dolga”, hogy a piac által nem, vagy nem megfelelően ellátott feladatokat elvégezze (piaci kudarcok<sup>7</sup> kiküszöbölése). Milyen feladatai vannak ehhez köthetően? Anderson (1989) szerint hét funkciót kell betöltenie a kormányzatoknak<sup>8</sup>:

- a gazdasági infrastruktúra biztosítása
- közjavak és közszolgáltatások biztosítása
- a társadalmi csoportok közötti konfliktusok kezelése – elsősorban a kedvezőtlen jövedelmi helyzetű csoportok előnyben részesítése a kedvezőbb jövedelmi helyzetűekkel szemben
- a verseny fenntartása
- a természeti erőforrások védelme
- az áruk és szolgáltatások minimális szintjének, a létminimumnak a biztosítása az egyének számára
- a gazdaság stabilizációja (Anderson 1989:19–22).

Láthatjuk, hogy ezek a funkciók részben azonosíthatók bizonyos piaci kudarcok kiküszöbölésével. Ezekből a funkciókból levezethető, hogy az állam szerepe az, hogy ellássa azokat a tevékenységeket, melyeket a piac nem tud, valamint hogy meghatározza, eldöntse, érvényre juttassa a játékszabályokat (Friedman-Friedman 1996:31). Így jutunk el az állami beavatkozások – egyébként jellemzően többfélekeppen csoportosított – intézményeihez (Szabó 2000:218–220).

Két alapvető intézménytípust lehet megkülönböztetni, aszerint hogy az (1) állam törvények, előírások útján szabályoz-e magán-tevékenységeket, vagy pedig (2) közvetlenül termel, illetve szolgáltat. Klasszifikálhatók a beavatkozások akként is, hogy maga az intervenció mennyiségi vagy minőségi szabályozás útján valósul-e meg; javak fogyasztásának állami finanszírozását, bizonyos javak, szolgáltatások közvetlen állami kínálatát, vagy a rászorulóknak számára jutott pénzbeli transfereket jelenti-e (Szabó 2000: 218–220). A beavatkozás instrumentumait a fentiekkel szemben Hughes (2003) négy csoportba sorolja, melyek:

- a központi költségvetésen keresztüli szolgáltatásnyújtás (provision)
- magánszférán keresztüli szolgáltatásnyújtás (subsidy)
- közvetlenül a piacon, eladásra történő termelés (production)

<sup>6</sup> Nem csupán a mai kor embere gondolja ezt az államról. Coudenhove-Kalergi szemléletesen fogalmaz, amikor az állam kapcsán a „bálványozás” hibájára hívja fel a figyelmet: „Az állam azonban nemcsak virágágyhoz, hajóhoz, házhoz, autóhoz és biztosítótársasághoz hasonlít, hanem egy bálványhoz is, egy színesre mázolt fafaragványhoz, amelyet emberfeletti lény nyé nyilvánítanak, s amelynek istenekhez illő tiszteletet követelnek: feltétlen engedelmisséget, vér- és pénzadót.” (Coudenhove-Kalergi 1937:8.) Másik jellegzetes példa Somló Bódog (1907:4) könyvében lelhető fel: „Minden idők tudományos és gyakorlati politikájának legtöbbet hánytorgatott, százfélékeppen megoldott és mindegyre megoldásra váró nagy kérdése napjainkban ismét az érdeklődés középpontjába került. A legaktualisabb politikai és közgazdasági kérdések jó része az állami beavatkozás problémája köré kristályosodott.”

<sup>7</sup> Itt a piaci kudarcok ismertetésétől eltekintünk, azokat ismertnek feltételezzük.

<sup>8</sup> Itt szinonim értelemben használjuk az állam és a kormány kifejezéseket.

d.) szabályozás – állami kényszerítő eszközök segítségével bizonyos tevékenységek korlátozása a magánszektorban (*regulation*).

A *Hughes-féle* csoportosítás tulajdonképpen *egyfajta tovább- bontása* a fent említett két alaptípusnak (reguláció, illetve közvetlen termelő- és szolgáltatótevékenység). Itt értelem-szerűen az (1) típusba tartozik a (d) csoport, míg az (2) típusba az (a), (b), (c) verzió.

A piaci kudarcok egyébként „újtjelzői” lehetnek a kormányzat beavatkozásának, de számos problémát idéz elő, ha komplett „útkönyvként” értelmezik azokat – vagyis csak a piaci kudarcok alapján döntenek a kormányzatok, hogy mit tegyenek és mit ne. *Hughes (2003)*, valamint *Walsh (1995)*.

Ezzel a kijelentéssel egyet lehet érteni. A piaci kudarcok elméletét csupán annak igazolására használni, hogy miért avatkozott be az állam a piaci folyamatokba, félrevezető lehet. Legalábbis, mint arra *Szabó (2000:217)* rávilágít, számos alternatív megoldás létezik a piac káros következményeinek ellensúlyozására (például a jövedelmi egyenlőtlenség csökkentése adakozással). Más szerzők is hangsúlyozzák, hogy az állami és piaci szerepek nem választhatók szét olyan precízen, mint azt a piaci kudarcok elmélete sugallja. Jobban mondván a két szféra közötti „munkamegosztás” korántsem olyan egyértelmű, mint ahogy az következne az elméletből (*Dutt–Kim–Singh 1994:5*). Látni kell azt is, hogy még akkor is maradnak feladatai az államnak – miként azt *Dutt, Kim és Singh (1994)* igazolja *Nozick (1974)* állításával<sup>9</sup> – ha nem avatkozik be a piaci kudarcok hátrányos hatásainak enyhítése céljából. *Mindent összegezve*, az állam létének igazolására vagy akár csak az állami beavatkozás terének meghatározására a piaci kudarcok elmélete nem alkalmazható kizárólagosan, ugyanakkor az állami szerepvállalás nagyon fontos aspektusát érinti.

Ha logikusan és egyértelműen következett volna a piaci kudarcokból az állam szerepe, akkor egyszerű lenne az érvelés, ott kell a piacnak teret adni, ahol az állam (kormányzat) vall kudarcot. A kérdéskör azonban ennél jóval összetettebb. A beavatkozó állam feladata sem egyszerű, és nyilván naivitás volna azt hinni, hogy egy csapásra varázsszer az állam ott, ahol a piac elbukott. Az államnak a beavatkozáskor a társadalompolitikai célokon túl hatékonysági szempontokra is figyelnie kell; ami azt a kettős követelményt állítja a kormányzat elé, hogy egyrészt ne sértse, ne korlátozza a magántőke hatékony tevékenységét, másrészt pedig amikor ő maga lép fel termelőként, illetve szolgáltatóként, funkcióját a legkisebb költséggel vagy az adott ráfordítással elérhető legnagyobb eredménnyel lássa el (*Szabó 2000:221*). A kormányzati kudarcokat alapvetően négy jelenségcsoport magyarázza *Szabó (2000)* szerint:

- a nyomásgyakorló csoportok létezése és hatásuk a kormány politikájára, illetve tevékenységének valamennyi aspektusára;
- a bürokrácia (az állam választott és hivatásos tisztviselői) nehézkes és alacsony hatékonyságú működése;
- a kormányzati intézkedések nem szándékolt mellékhatásai, az ún. származékos externáliák;
- az inputok és outputok függetlenedése, illetve költségek és árak a piac kikapcsolásának következtében.

<sup>9</sup> Például védelmi feladatai vannak, működtetnie kell a jogrendszert, biztosítania kell a tulajdon védelmét vagy éppen a jogszerű szerződések kikényszeríthetőségét.

*Stiglitz (1989)* kifejti, hogy a kormányzattal szembeni kritikák a piac hatékonyságával szembeni „elfogultságból” erednek. Ezek a kritikák azt állítják, hogy a kormányzat felesleges, mert a magánszféra bármit hatékonyabban old meg, mint a kormány, illetőleg a kormányzat tevékenysége gyakran a társadalmi jólét ellen hat. Valójában azonban azt lehetne mondani, hogy egyértelmű és vitathatatlan bizonyíték nincsen arra nézve, hogy az állami szektor valóban mindent nagyobb hatékonyságvesztéssel oldana meg. *Stiglitz* szerint korlátozott gyakorlati bizonyítékaink vannak erre (*Stiglitz 2000:219–234*). Tegyük hozzá, valójában szükséges lenne valamennyi szolgáltatás és tevékenység értékelése olyan szempontból, hogy melyik szféra képes azt hatékonyabban megvalósítani. Az adott tevékenységet aztán ennek a szférának kellene elvégeznie<sup>10</sup>.

Témánk szempontjából a kormányzati kudarcok közül külön kiemelendő a bürokrácia, mint a talán legtöbbet támadott kudarc. A „bürokrácia” egyike a legtöbbször használt társadalomtudományi fogalmaknak<sup>11</sup>. Legismertebb és leginkább félreértett leírását *Max Webernek*<sup>12</sup> (1987) köszönhetjük. Általánosan ismert tőle a bürokrácia elemeinek<sup>13</sup> meghatározása.

Weber bürokráciája egy ideáltípus bemutatása csupán, nem pedig a valóság leírása. Elméletéből ez ugyan világosan következik, mégis sokan támadták azon az alapon, hogy az általa leírt rendszer a valósággal nem esik egybe, ráadásul sokféle típusban alakul ki a bürokrácia – korántsem a klasszikus weberi elemeket magába tömörítve (*Kieser 1995:77*).

(*Wren 2005:228*) felhívja a figyelmet, hogy Weber állítása szerint, pusztán technikai aspektusból vizsgálva, a bürokratikus szervezet (*administrative organization*) képes a legmagasabb hatékonyságot elérni, és az addig ismert legracionálisabb módja az egyének feletti ellenőrzésnek (imperative control). Vagyis a bürokrácia – nem a mai, pejoratív értelmében – egy szervezeti keret, amelyben hatékonyan oldható meg a szervezetben részt vevő egyének koordinálása és kontrollja. Weber kritikussai szerint a hatékonysági feltételezés csupán bizonyos feltételek között igaz (vagyis a bürokratikus szervezetek csak bizonyos keretek között lehetnek hatékonyak), illetve a bürokráciához rendszerint diszfunkcionális elemek és hatások tapadnak (ilyenek például a hatalmi harcok) (*Kieser 1995:77*). Egyébként maga Weber is kritizálta az ideáltípust, megemlítve annak hátrányait. A leggyakrabban emlegetett hátrány az „acélkemény burok” néven került be a köztudatba. Eszerint a bürokrácia zárt, rigid rendszert alkot mind a benne élők, dolgozók, mind a kívüllág számára.

A kritikák állításait egyébként önmagában vitatni nem lehet, ugyanakkor hozzá kell ten-

<sup>10</sup> Ez tulajdonképpen az államháztartás reformjának feladatfinanszírozáson alapuló modelljének egyik alapvető tétele. A modell kereteiről lásd: *Pete (1997)*.

<sup>11</sup> Mint *Gajduschek* rávilágít: ha egy kifejezést ilyen sokszor alkalmaznak, akkor eredeti jelentése halványodik. (*Gajduschek 1998:7*)

<sup>12</sup> A bürokraták magatartásának leírására másik ismert elmélet *Niskanen–Niskanen (2007)* modellje, melynek három kulcs-tényezője: a) a bürokraták intézményük hasznát maximalizálják, arra törekednek, hogy annak költségvetése legalább akkora, vagy nagyobb legyen, mint az egyensúlyi kibocsátás; b) a (köz)intézmény sajátos outputot vagy outputok kombinációját „bocsátja” ki” (az input pedig a költségvetés, mely szintén sajátos); c) egyfajta monopóliummal rendelkezik az intézmény, így a politikai döntéshozókat „mindent vagy semmit” döntési helyzetbe kényszeríti (az intézmény jobb alkupozícióban van) (*Bailey 1999:100*). *Niskanen* modellje mellett meg kell említeni még, hogy többek között *Mises, Downs és Tullock* is foglalkozott a bürokráciával, vagy annak kapcsolódó területeivel.

<sup>13</sup> Ezek: a világos feladatmegosztás, a hierarchia, a tisztviselők kinevezése megválasztás helyett, a szigorú szabályozottság, a rögzített fizetés, írásbeliség, személytelenség (*Wren 2005:228*).

A bürokrácia elméletének előzményeihez tartozik, hogy *Weber 1904-ben* egy konferencia kapcsán meghívást kapott *St. Louisba*. Tiszteletdíja fedezte az utazási költségeket, így lehetősége nyílt arra, hogy megfigyelje a kapitalista Egyesült Államok működését – mégpedig közvetlen közelről. Ezen látogatása kapcsán fogalmazódott benne meg kérdésként az, hogy tud-e egy nagy szervezet – legyen az templom, kormány, üzleti vállalkozás vagy bármi más – racionális módon, szisztematikusan működni. Elmélete tehát általánosabb érvényű, mint azt sokan gondolják (*Wren 2005:226*).

nünk, hogy mint ahogy minden elméletet, Weber teóriáját is meghatározó mértékben befolyásolta az a társadalmi-történelmi kontextus, amelyben született. Weber egyrészt a korát megelőző történelmi korszakhoz képest látta hatékonyabbnak a XVIII. század végétől egyre erősebben és több területen jelentkező bürokráciát, másrészt pedig az általa alkotott modell egy ideáltípust ír le. Ebből pedig értelemszerűen következik, hogy a modell leginkább arra használható, hogy a valósággal való összevetése után fontos következtetéseket lehessen levonni.

Azt viszont azért le kell szögezni, hogy a való életben tapasztalható diszfunkcionalitások miatt ténylegesen igazuk van azoknak, akik a valóságban működő bürokráciát kritizálják. De miért is nem működik ez a rendszer, mitől „elavult” rendszer<sup>14</sup>? Sokan gúnyolták már Weber modelljét, de a legismertebb szatíra Parkinson<sup>15</sup> tollából született. A bürokratákhoz (hivatalnokokhoz) kötődő jellemzően negatív attitűd mellett azonban van valós, gazdasági alapja annak, ami miatt a bürokráciát kritizálni lehet. Johnson (1999) ezen okok közé a következőket sorolja:

- a.) adminisztratív ellenőrzésvesztés (nem azok ellenőrzik a közhivatalokat, akik igénybe veszik a szolgáltatásokat<sup>16</sup>);
- b.) „minél nagyobb, annál jobb” (a köztisztviselők motiválva vannak hivatalaik növelésére);
- c.) bürokratikus monopóliumok: a közjavak egyedüli szolgáltatói (a hivatali monopóliumhelyzet arra bátorítja a köztisztviselőket, hogy nem pénzbeli jövedelem szerzésére törekedjenek és ennek a magatartásnak a következtében a hatékony, fogyasztóorientált és újító szellemű munkától „távol kerülnek”);
- d.) „A helyzet súlyos: küldj több pénzt!” (egy tevékenység ellátását nem a meglévő intézményrendszer oldja meg, hanem az állam arra önálló hivatalt vagy hatóságot hoz létre).

Ahmad és Broussine (2003) a közszféra szervezeteinek jellemzésekor említ hasonló problémákat, mint például azt, hogy a bürokraták inkább saját érdekeiket követik, mint az állampolgárét (*self-serving*). Ilyen problémának tartják magát a bürokratizmust, az integráció hiányát (mely az egyes ágazati politikákban, és az egész rendszerben jelentkezik) valamint azt a tényt, hogy a bürokraták és a közszférában működő szervezetek két választás között nem elszámoltathatóak.

A fentiek alapján gondolhatjuk azt, hogy a bürokrácia azonos a közigazgatással. Ez azonban nem helytálló. Egyrészt már maga Weber is azt állította, hogy ez egy „keret”, egy rendszer, ami a magánszférában és a közszférában egyaránt érvényesül (Burnes 2004:45).

<sup>14</sup> Erdemes ehelyütt megemlíteni a bürokrácia „továbbélésének” elképzelését is. Bouckaert – utalva arra, hogy a weberi modell már nem alkalmazható a modern államokra – továbblép a weberi rendszer leírásától és egy új, ügynevezett neoweberianus közintézményi rendszerrel ír, mely egyfajta elmozdulás az eredeti rendszertől. Azt lehet mondani, hogy a fogyasztóbarát, szolgáltatóorientált szemlélet keveredik a jogállamiság és a bürokratikus adminisztráció jellemzőivel (Pollitt, Ch. – Bouckaert, G. (2000): *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford, UK, idézi Jenei 2005:34–35).

<sup>15</sup> Parkinson eredetileg a bürokratikus szervezetek növekedésének okaival, módjaival foglalkozott. Neve azonban a köztudatban még „Parkinson törvénye” kapcsán maradt meg. Eszerint a munkavégzést mindig addig húzzák, hogy kitöltsse az elvégzendő feladat rendelkezésére álló időt.

<sup>16</sup> Ennek kapcsán egy érdekes példát lehet említeni. Nem csak az ellenőrzésvesztés lehet probléma, hanem maga a teljesítménymérés. A teljesítmény önértékelés útján történő megállapítása már önmagában is aggályokat vet fel, de ahogy Jávor és Rozgonyi említi, a különböző felügyeleti szervek esetében még erősebb a probléma. Ilyen lehet például egy fogyasztóvédelmi szerv vagy éppen a versenyhivatal. Hiszen ő maga dönti el, hogy mit és hogyan ellenőriz (Jávor–Rozgonyi 2005:64–71). Jól látszik, hogy így esélye van a saját teljesítményét, ezáltal megítélését is befolyásolni – például azzal, hogy a túl komplex vagy nem teljesíthető feladatokat ki sem jelöli elvégzésre.

Másrészt pedig napjainkban több területen találunk különböző fajtájú bürokráciákat (legyenek azok mechanikus vagy szakértői bürokráciák): számos nagyvállalat épül fel hasonló módon. Ennek elsősorban racionális oka van<sup>17</sup>. A bürokratikus berendezkedés egyértelmű előnyöket mutat ugyanis a karizmatikus vezetési stílussal koordinált<sup>18</sup>, vagy éppen a kulturális tradíciókon alapuló szervezettel szemben. Míg egy utóbbi elven felépülő szervezet képes összeomlani a karizmatikus erő vagy a kulturális hagyomány forrásának megszűnését követően (például a karizmatikus vezető szervezetből való távozásával), a bürokratikus rendszer továbbra is fennáll és működik ilyen esetben (Schermerhorn et al 2008:406–408).

Ahogy láttuk: kizárólagos magyarázóerővel nem bír sem a kormányzati kudarcok tana, sem a bürokráciaelmélet annak a tekintetében, hogy mi az állam és feladata, és milyen szerepe van ebben a közigazgatásnak (mint ahogy számos más teóriára elmondhatnánk ugyanezt). Olyan elmélet megalkotása valószínűleg elképzelhetetlen, amely bármelyik, jelenleg államnak minősülő entitás közigazgatására igaz lenne, és annak minden sajátosságát le tudná írni. Ahhoz, hogy valahogy megértsük a közigazgatást, valamint mérhetővé tudjuk tenni, elkerülhetetlen az egyszerűsítés. Szükség van egy viszonylag zárt és a komplexitást valamennyire redukálni képes rendszerre, amely jól kezeli a napjaink „jogállaminak” is nevezett közigazgatásait<sup>19</sup>.

Ehhez valahogyan értelmeznünk kell az államot. Bár sokféle államfelfogás létezik – és bizonyára többféle felfogás is szükséges, hiszen világszerte különböző okok eredményezték az államok kialakulását –, célszerű egy nézőpontot kiválasztani. Azt az elképzelést elfogadva, miszerint az államot nem a teljes társadalom közös, hanem egy elit érdeke hozza létre (Oppenheimer 1926), adódik a kérdés, adódik a kérdés, hogy mi és miért motiválja az elitet államalapításra. Erre a választ Olson ismert teóriája (a stacioner versus portyázó bandita elmélet) adja meg.

Induljunk ki abból az alapvető feltételezésből, hogy az államot a legnagyobb (katonai) erővel rendelkező, önérdelkkövető aktor racionális magatartása hozza létre (Olson 1993). Az önérdelkkövető egyén racionalitása abban áll, hogy egy területen élők feletti katonai hatalmát arra használja, hogy megvédje őket az általuk fizetett adó fejében. Vagyis nem csupán képes lesz a külső béke (kivülről érkező támadások visszaverése), valamint a belső béke (lakók megvédelme egymástól) létrehozására és megtartására, hanem érdekében is fog állni, hiszen az ő jövedelme a lakók „védelmi pénzéből”, az adóból fog származni. Ebben a világban az első közjószág (first order public good) a béke (rend) lesz<sup>20</sup>. Minden további közjószág szolgáltatása szintén az uralkodó (diktátor) racionalitásából fakad. Egyszerűsítve: akkor bocsát további közjószágot (például új utakat) az alattvalók rendelkezésére, ha az érdekében áll. Ekkor a lakók jövedelme növekszik az addicionális szolgáltatás következtében. A diktátor számára akkor éri meg a helyzet, ha a befolyó megnövekedett adóbevétel a közjó-

<sup>17</sup> Legalábbis racionális oka kell, hogy legyen, ha azt feltételezzük, hogy a piaci szereplők, illetve a vállalatok olyan szervezeti forma működtetésében érdekeltek, amely a piaci versenyben való helytállásukat segíti, vagy legalábbis nem hátráltatja. Más-különböen más formában működne, ha az lehetséges és hatékonyabb volna. Ezzel persze nem azt állítjuk, hogy minden vállalat bürokratikus, de az bizonyos, hogy a bürokrácia valamilyen szintje minden vállalkozásban jelen van.

<sup>18</sup> Az eredeti weberi rendszerben a hatalom három legitimációs forrása: legális hatalom (ide kötődik a bürokrácia), tradicionális hatalom, valamint karizmatikus hatalom. Weber feltételezése szerint egyébként a bürokrácia hátrányait úgy lehetne kiküszöbölölni, hogy a bürokratikus szervezet élére karizmatikus vezetőt kell választani. Az ilyen típusú vezető képes lesz enyhíteni az acélkemény burok korlátain, és megakadályozni, hogy a bürokrácia önálló életet éljen. (Kieser 1995:65)

<sup>19</sup> Ebből kifolyólag nem lesz igaz a világ összes közigazgatási rendszerére, csupán egy viszonylag jól körülírható halmazra.

<sup>20</sup> Itt nem foglalkozunk külön azzal a helyzettel, amikor demokrácia alakul ki, csupán megjegyezzük, hogy Olson érvelése szerint a demokrácia kialakulási feltétele (bizonyos történelmi kivételektől eltekintve) az, hogy a diktatúra kialakulási feltételei hiányozzanak. Olson igazolja továbbá azt is, hogy a demokrácia alacsonyabb bevétel-maximalizáló adószinttel képes működni a diktatúrához viszonyítva.

szág szolgáltatásának költségeit meghaladja.

Ebben az elméleti keretben tehát minden közjóság szolgáltatása mögött az uralkodói érdek áll. Az elsőrendű közjavak esetében teljesen egyértelmű, hogy ezek tiszta közjóságok lesznek. Felmerül a kérdés, hogy ha tisztán racionális alapon történik a döntéshozatal, miért tapasztalhatjuk azt, hogy az uralkodók olyan jószágokat is biztosítanak az adóbevételekért cserébe, amelyek már nem minősíthetők közjavaknak?<sup>21</sup> Azt lehet mondani, hogy az adók és a közszolgáltatások (illetve közjavak) közötti direkt (visszakövethető) kapcsolat egyre jobban felpuhul az idők folyamán. Egyúttal egyre jobban érvényesülhet bizonyos érdekérvényesítő csoportok szerepe a „közjóságokkal” (illetve „állami kiadásokkal”) kapcsolatos döntések meghozatalában. Az uralkodó számára kényelmes az ilyen csoportok „kihasználása”, hiszen az őt leginkább motiváló tényező a nyerhető adóbevétel/adónövekmény. Indifferens számára, hogy a nagyobb mértékű adónövekményt az alattvalók széles tömegétől, vagy egy szűk csoporttól nyeri.

Anélkül hogy ezt a folyamatot teljes egészében áttekinthetnénk, gondoljunk a folyamat végeredményére! Az elsőrendű közjóságok nyújtásától, e logika mentén eljuthatunk a kiterjedt jóléti szolgáltatásokig és annak magyarázatáig, hogy miért ilyen magas a közkiadások szintje napjainkban<sup>22</sup>.

A közkiadások növekedése különösen érdekes, ha a XX. század második felét vesszük górcső alá. *Tanzi* (2005) írásában idézi *Leroy-Beaulieu* osztályozását, mely a XIX. század végén született. Eszerint a 12% feletti adóbevétel/GDP arány extrém mértékűnek minősíthető. Ez alapján az 1945 óta követett általános gyakorlat igen szélsőséges (tekintve a 12%-os „limitet”). Az átlagos arány 40–50% körül mozog az utóbbi 50 évben; tehát mai szemmel nézve a *Leroy-Beaulieu* osztályozás minősíthető extrémnek. A közkiadások növekedéséről<sup>23</sup> el lehet mondani, hogy 1920 és 1960 között mérsékelt volt, majd 1960-tól az 1980-as évek közepéig, különösen Európa országában, felgyorsult. Ennek egyik oka a jóléti állam kiterjedése, az az eszme, hogy a bölcsőtől a sírig az államnak kell gazdasági védelmet, egyéni kockázatmérséklést nyújtania az állampolgárok számára. Napjainkban emellett a globalizáció folyamata önmagában is a közkiadások növelése irányába hat (*Kiss 2006:62*).

Összességében azt látjuk tehát, hogy az állam az eredeti szerepkörétől – amennyiben a rend kialakítását és fenntartását tartjuk annak –, alapvető funkciójától (core function) jelentősen eltérő, szerteágazó funkciókat is betölt. Ha elfogadjuk a fenti logikai ívet, akkor egy fontos következtetést tudunk megfogalmazni. Gyakorta halljuk azt, hogy az állam *közgazdaságilag nem indokolható* szerepet is betölt. Ha viszont arra gondolunk, hogy minden adóbevételből megvalósított szolgáltatás mögött (legyen az bármilyen jószág) egy-egy „alkufolyamat” húzódik meg az uralkodó (vagy éppen a demokráciában az uralkodó elit) és bizonyos érdekcsoportok között, akkor gazdaságilag egyszerre magyarázhatóvá válik az adott

<sup>21</sup> Ez azt jelenti, hogy megvalósulhat a fogyasztásból való kizárás, vagy a fogyasztás jellege eltolódik az egyéni fogyasztás irányába. Például ilyen az az eset, amikor az uralkodó saját költségén hidakat építtet, és azok használati jogát bizonyos privilégizált egyének kezébe adja azzal, hogy a hidhasználatért szedett vám meghatározott része őt illeti.

<sup>22</sup> Illetőleg így juthatunk el az adó modern és közismert fogalmához, melynek egyik legfőbb eleme a közvetlen ellenszolgáltatás nélkülség.

<sup>23</sup> Érdemes megemlíteni, hogy *Tanzi* szerint a közgazdászok indirekt (és talán nem is szándékos) módon hozzájárultak a közkiadások növekedéséhez azzal, hogy olyan gazdasági koncepciókat dolgoztak ki vagy népszerűsítettek, amelyek kényelmes elméleti alapot adtak a kormányzati beavatkozások növeléséhez. A költségvetési szakértők kialakították a közmenedzsment eszköztárát, amely – szerintük – lehetővé teszi a kormányzati programok tudományos vagy objektív szempontok szerinti elemzését. Ezek az eszközök azonban (mint pl. a társadalmi költség-hason elemzés, az egyes költségvetés-készítési rendszerek (pl. zéró-bázisú költségvetés) stb.) időnként tudományos álcaként szolgáltak olyan kormányzati programok esetében, amelyek a valóságban gyakorta politikai nyomás és politikai megfontolások irányítása alatt álltak (*Tanzi 2005: 619–620*).

szolgáltatás. Vagyis a fentiek alapján mindegyik döntés mögött racionalitás áll – ez alapján válik indokolhatóvá. Az persze más kérdés, hogy, különösen napjainkban, meglehetősen bonyodalmas lenne egy-egy gazdaságpolitikai döntés vagy közszolgáltatás kapcsán felfedezni a racionalitás okát, már csak információhiány miatt is.

## A közigazgatás feladata és helye ebben a rendszerben

Kialakulásának módjától függetlenül a létrehozott államot működtetni kell. Ahogy *Grünwald Béla* (1988:65) szenvedélyes röpiratában írja: „Az emberi tetteknek nincs külön orgánuma, de az állam cselekvésének eszköze egy másik nagyszerű organizmus, melyet közigazgatásnak nevezünk.” Ebből a meghatározásból számunkra most az a lényeges, hogy akár demokráciáról (többségi kormányzásról), akár diktatúráról beszélünk, az uralkodó egyén vagy réteg nem képes az „állam nevében” végzett cselekedetek végrehajtására, azok egyedileg nem hajthatók végre, szükség van megbízottakra<sup>24</sup>.

Bár a történelmi változások és a fejlődés tagadhatatlan, induljunk ki abból, hogy a közigazgatás tartalma, lényege fennállása óta alapvetően változatlan (*Lörincz 1999*). Mi is ez a lényegi elem? Hogyan ragadható meg a közigazgatás?

Ha pusztán közigazgatási szempontból akarjuk megragadni, a közigazgatás a mikroökonómiai vállalathoz hasonló feketedobozként fogható fel (*Pierre 1995*). Vagyis az értelmezésénél a szokásos kategóriák érvényesülnek (input-output, kiegészülve az outcome mint társadalmi hatás fogalmával). Ez kikerüli a szokásos multidiszciplinaritási és operacionalizálás problémát, mégsem kézenfekvő ezt továbbgondolni a további értelmezés szempontjából. Elsősorban akkor lehet hasznos a közigazgatás mint feketedoboz kezelése, amikor már tudjuk és értjük, miben is áll a közigazgatás lényege, és a konkrét teljesítményt szeretnénk meghatározni. Érdemes tehát makroökonómiai, gazdaságpolitikai fókuszról közelíteni.

Papp Zsigmond meghatározása szerint a közigazgatás nem más, mint a politikai érdekütköztetések során a domináns politikai csoportok által legitimált, közérdekűvé nyilvánított célok megvalósításának elősegítése az arra felhatalmazott és közhatalmi kényszer alkalmazására jogosított szervezetek által (*Papp 2007:51*). Továbbgondolva azt mondhatjuk, hogy létezik egy „közigazgatási cselekvési tér”, amelyben meghatározódnak a döntések. Ez a definíció praktikus, hiszen kezeli a „közérdekűség” problémát: nem azt állítja, hogy ténylegesen létezik az egyéni érdekek aggregátumaként előálló közérdek (amit a közgazdaságtan a közösségi döntések elmélete alapján elvet), hanem azt, hogy vannak olyan célok, amelyeket közérdekűvé nyilvánítanak. Másrészt viszont kezeli a jogi problémát, miszerint a közigazgatás „közhatalmat” gyakorol. Ha ezt a két meghatározást egyesíthetjük, akkor azt mondjuk, hogy a közigazgatást feketedobozként fogjuk fel – de figyelünk a folyamatra (process) is –, a folyamat lényegének pedig az egyéni érdekek ütköztetését és a közérdeknek nyilvánított célok megvalósítását tekintjük.

<sup>24</sup> Külön izgalmas elemzés tárgyat képezheti, hogy a közigazgatás és a kormány tekintetében hogyan érvényesül a megbízó-ügynök probléma – ettől most eltekintünk. További érdekes kérdés lehet annak külön vizsgálata, hogy a három klasszikus állapotban (diktatúra, demokrácia és anarchia) létezik-e, és hogyan, a közigazgatás.

## A közigazgatási cselekvési tér és annak szereplői

Ha a fent tárgyalt definícióból indulunk tovább, akkor meg kell vizsgálnunk, hogy mik is ezek a politikai érdeklőkötetések a modern<sup>25</sup> közigazgatási cselekvési térben? Gondoljunk vissza Olson teóriájára! Ott az állam egy megfelelő katonai potenciállal rendelkező egyén önérdékkövető racionalitásának produktuma volt<sup>26</sup>. Valójában azonban – ha elfogadjuk a racionális emberképből következő alapvető jellemző tulajdonságokat – feltételezhetjük azt is, hogy nemcsak a diktátor, hanem valamennyi egyén racionálisan cselekszik.

Ez az állam/kormány-felfogás nem más, mint az *Aberbach–Christensen* (2003) által megfogalmazott individuális (individual-economic) kormányzati modell. Ez a modell elsősorban arra fókuszál, hogy milyen motivációkkal rendelkeznek az aktorok, tehát az önérdékkövetést alapfeltételként, adottságként kezeli. Olyan kormányzatot feltételez, amely egy jól szervezett üzleti vállalkozáshoz hasonlóan működik. E kép szemléletes, de egy ponton sántít. A racionalitásra törekvés ugyan fontos jellemzőként elfogadható, de impliciten e a hasonlat azt is magában rejt, hogy az „üzleti vállalkozás” működtetésében azonos főérdek vezérli az államot és polgárait (mint ahogy az üzleti vállalkozás nyereségessége, „túlélése” lehet ilyen főérdek mind a vállalkozó, mind a munkavállaló szemében, nyilván más okok miatt).

Ahhoz, hogy rendszerben lássuk a közigazgatás működését, látnunk kell, kik a meghatározó, önérdékkövető aktorok. Feltesszük, hogy a népeség valamennyi tagja egy vagy több csoporthoz tartozik, és ebből következően feltehetjük, hogy ezen versengő csoportok által kifejtett nyomás *eredője* nyújt magyarázatot a politikai folyamat eredményére, amely meghatározza a közigazgatás céljait és feladatait. Feltesszük azt is, hogy a társadalom tagjait egyértelműen be lehet sorolni egy adott kategóriába az általuk betöltött és a közigazgatás szempontjából meghatározó szerepük szerint. Zárt gazdaságot feltételezve a jellegzetes csoportok<sup>27</sup> ezek alapján:

1. A közigazgatás működésében alapvetően érdekeltek az *állampolgárok*.
2. A gazdasági szféra jellegzetes szereplői: a *vállalkozók*.
3. A *politikuskok*, akik meghatározzák a közigazgatás által ellátandó célokat.
4. A *hivatalnokok* (köztisztviselők, adott esetben közalkalmazottak is), akik megtalálják a politikuskok által meghatározott célokhoz legjobban illeszkedő eszközöket, és végrehajtják a célok által indukált feladatokat.

A rendszer zárt gazdaságot feltételez, tehát nem vizsgáljuk külön a többi államnak és azok szereplőinek a hatását. Nyilvánvalóan nem lehet azt mondani, hogy a külföldnek (ezen belül a különböző nemzetközi szervezeteknek) és a külföldi szereplőknek nincsen hatása a rendszerre. Azonban még a gyakorlat is azt mutatja, hogy a nemzeti sajátosságok dominálnak a legerősebben a közigazgatási rendszerekben. Emiatt itt nem vesszük figyelembe ezeket a hatásokat, meghatározónak az adott állam területén belüli tényezőket tekintjük.

<sup>25</sup> Modern közigazgatási cselekvési tér elnevezéssel a XIX. század végétől kezdődő korszakot jelöljük.

<sup>26</sup> Erdemes ezzel összevetni Lőrincz Lajos állítását, „[...] hosszú időn keresztül egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott nagyon sok olyan társadalmi erőfeszítés, amelyet ma közösségnek tartunk (Lőrincz 1999:3).

<sup>27</sup> A fenti négy aktor négy különböző élettérből, szegmensből származik. Meghatározott értékrenddel, hiedelmekkel és motivációkkal rendelkeznek. Ezek a szegmensek tulajdonképpen azonosíthatók az Aoki (2007) által meghatározott intézményi tartományokkal (domainek). Ezek a tartományok nem hierarchikusan épülnek egymásra, hanem egymást kiegészítő kapcsolatban vannak, a területi átfedések miatt együtt fejlődnek. A gazdasági csere tartományához a vállalkozók, a politikai csere tartományához a politikuskok, a szervezeti csere tartományához pedig a hivatalnokok rendelhetők. A polgárok a társadalmi csere tartományához csatlakozhatnak.

Továbbhaladva: leszögeztük, hogy mindenki önérdékkövető ebben a rendszerben, de az is érthető, hogy mindenki mást akar. Ahhoz, hogy megértsük a motivációkat, induljunk ki *Goodsell* (2006) meglátásából. Szerinte minden szféra máshogy látja a közigazgatást, mást szeretne alapkövetelményként érvényesíteni annak működésében:

1. táblázat

A közigazgatással szembeni alapkövetelmények

	Állam	Piac	Társadalom
<b>A nézőpont, ahogyan az adott szféra látja a közigazgatást</b>	Erősen irányított adminisztratív apparátus	A magánszektor értekeinek követése (utánzása)	A közvetlen közösségi beavatkozást lehetővé tevő bürokrácia
<b>A közigazgatás adott szektor által preferált jellemzője</b>	Egységes végrehajtó ág és közszektor	Üzleti kultúra, a kiszereződés ( <i>contracting out</i> ) erős jelenléte mellett	Az „erős” és a „gyenge” közigazgatás egyaránt megoldás számára
<b>A vizualizált, elérni kívánt végeredmény (milyen az ideális közigazgatás?)</b>	Erős vezetés a valós hatalommal rendelkező felső vezetők által	Átszervezett, minimalizált és hatékony rendszer	Az állam és piac által vizualizált eredmény egyfajta keveréke

Forrás: Forrás: *Goodsell* (2006) alapján szerkesztve

Itt az államot azonosíthatjuk a politikai, a piacot a gazdasági, a társadalmat pedig értelemszerűen a társadalmi csere tartományával. Ebben a rendszerben nem kap helyet a hivatalnok (vagyis sarkítva: nem vizsgálja azt, hogy hogyan látja a közigazgatás magát) és ezzel a szervezeti csere tartománya sem, ugyanakkor látni fogjuk lentebb, hogy részben az állam, részben a piac és a társadalmi csere elvárásai is hatnak a közigazgatás működtetői saját szemszögére (sőt, bizonyos mértékben valamennyi tartomány szereplői tudnak direkt vagy indirekt befolyást gyakorolni más szereplőkre).

## Az eredő hipotézis cáfolata

Praktikus azt gondolni, hogy a közigazgatási cselekvési térben a döntés tehát az egyes érdekek (pontosabban az egyes cselekedetek) eredőjeként adódik. Vizsgáljuk meg ezt közelebbről! Ha valamely egyénekből vagy vállalatokból álló csoport tagjai bizonyos közös érdekekben osztoznak (vö.: *intézményi domainek*), akkor valószínű, hogy a csoport a szóban forgó érdek érvényesítésére törekszik (*Olson* 1987:45).

Nézzük meg, mik lehetnek ezek a „csoportérdekek”! Ezt foglalja össze tömören a 2. táblázat:

2. táblázat

## Jellegzetes motivációk szereplőnként

Szereplő	Politikus	Hivatalnok	Vállalkozó	Állampolgár
Jellegzetes érdekek	Szavazatmaximalizálás	Professzionális	Profitorientáció	Minőségi közszolgáltatás
Magyarázat	„Mindent ígér”, hogy újraválaszszak, olyan közjavak szolgáltatásába is belemegy, amelyek a költségvetést akár súlyosan deficitessé teszik.	Nem valamely magasabb elkövetése miatt akar professzionális lenni, hanem mert mind a politikus, mind az ügyintéző polgár felé megfelelően kell dolgoznia, hiszen mindkettőtől függ a munkahelye.	Ez tágan értelmezendő: kedvező befektetési és törvényi környezetet akar, meg azt, hogy a közigazgatás ne nehezítse a működését.	A fizetett adóért cserébe igényeit kielégítő közszolgáltatást, egyszerű ügymenetet vár el.

Alapesetben tehát a csoport ezeknek az érdekeinek érvényesítésére törekszik. A gyakorlatban azonban érvényesül az Olson által „csoportviselkedés paradoxonja” néven tárgyalt jelenség. Ennek lényege, hogy a nagy létszámú csoportok, még ha racionális egyének alkotják is őket, nem cselekednek csoportérdekeiknek megfelelően. Eszerint minél nagyobb egy csoport, annál kisebb a valószínűsége, hogy szervezeten és egységesen lépjen fel valamilyen cél megvalósítása érdekében. Ennek alapvetően két jellegzetes oka lehet. Egyrészt a potyautas magatartás valószínűsége a csoportmérettel nő, másrészt viszont minél nagyobb a csoport, annál inkább érezhetik az egyéni résztvevők azt, hogy az ő egyéni hozzájárulásuk eredménytelenül kevés a csoportérdek realizálásához (Olson 1987).

Ebből következően, minél kisebb egy csoport, annál könnyebben szerveződik, és annál könnyebben tudja érdekeit képviselni – így történhet meg aztán, hogy a nagyobb csoportok céljai nem realizálhatók. Továbbgondolva: egy demokratikusnak és modernnek érzett közigazgatási cselekvési térben pontosan az állampolgár az, aki a legkevésbé tudja érdekeit érvényesíteni.

Ez együtt azt is jelenti, hogy problémás az „eredő” meghatározása. Még ha matematikailag lehetséges is lenne meghatározni az egyes cselekvési „vektorokat” és ezek alapján a cselekvési tér eredőjét, akkor is kétséges lenne, hogy valóban a valóságot tükrözi, illetve hogy valóban a „többségi érdeket” jeleníti meg<sup>28</sup>.

Másképp kell tehát a döntésmeghatározókat felfogni. Folytassuk a fenti gondolatsort! Ha a kisebb csoportok könnyebben szerveződnek, és emiatt könnyebben érvényesítenek

<sup>28</sup> Ezt igazolja a közösségi döntések elméletében részletesen tárgyalt szavazási paradoxon, illetve az Arrow-féle lehetetlenségi tétel.

érdekeket, akkor a rendszerben feltételezhetően az fog dönteni, hogy mennyi és milyen érdekérvényesítő erővel rendelkező ilyen kis csoport tevékenykedik egy-egy, a közigazgatást érintő döntés kapcsán.

Ez azt jelenti, hogy valójában az érdekek között különbség, illetve hierarchia van. Minden szereplőnek vannak olyan igényei, érdekei, amelyek benne tudatosulnak, azokat realizálja. Nevezzük el ezeket *releváns*, tudatosult igényeknek! Emellett azonban létezik az érdekeknek egy „magasabb szintű” formája. Hívjuk ezt *domináns érdekeknek*. A domináns érdekek ebben a rendszerben az a releváns igény, amelyért hajlandó erőfeszítést is tenni.

Ebből következően egy adott kérdés kapcsán így nem a releváns, hanem a domináns érdekek fognak összecsapni. Ekkor pedig az az érdek fog megvalósulni, amelyhez nagyobb érdekérvényesítő erő tapad. Ez az érdekérvényesítő erő tapasztalataink szerint is sokféle formát ölthet<sup>29</sup>. Valójában azonban nem a forma, hanem az „erő” a lényeg – ami praktikusán annyit tesz, hogy a másik, ellenérdekelte szereplő által kifejtett erőfeszítéshez képest nagyobb a „nyertes” erőfeszítése.

Azt is látni kell, hogy egy-egy döntési helyzet kapcsán nem minden szereplő szeretne erőfeszítést tenni. Ezt tovább bontva: minden döntési helyzethez tapasztalható a fenti logika mentén úgynevezett *releváns* és *domináns szereplők*. Releváns szereplő az a szereplő (a négy fenti csoport tekintetében), akinek a helyzetét egy-egy döntés érinti, domináns szereplő pedig az, aki a döntés számára kedvezőbbé tétele érdekében hajlandó erőfeszítéseket tenni.

Logikusnak tűnik ezek után, hogy a közigazgatási cselekvési térben a döntések a domináns szereplők domináns érdekeinek ütköztetése nyomán „nyertes” fél elképzelései alapján határozódnak meg.

Mindebből az a fontos következtetés adódik, hogy a közigazgatási reformok, illetve kisebb-nagyobb mértékű változtatások iránt *konstans kereslet* van. Nem kell bizonyítanunk, mert a felvázolt rendszer egyenes következménye. Ha ugyanis igaz az, hogy a közigazgatási cselekvési tér aktorai különböző preferenciákkal rendelkeznek, akkor az is igaz, hogy az éppen tapasztalható status quo valamelyik aktornak biztosan nem megfelelő, általa nem preferált. Vagyis valahol, valakiknél biztosan van változtatás iránti kereslet – a változáshoz azonban ennél jóval több kell. Ugyanakkor természetesen az ellenérdekeltség is óriási és valós egy-egy reform kapcsán. Abból hogy különféle okokból jelentkező változási igényeket politikai és közjogi cselekvéssel lehet kielégíteni, egy nagyon fontos reform-paradoxon következik: a reformok megtervezése és végrehajtása azokra vár(na), akik személyes helyzetüknél fogva ebben ellenérdekeltek (Báger-Vigvári 2007:43). A továbbiakban nézzünk meg egy egyszerű illusztratív példát a felvázolt cselekvési tér modell „gyakorlati” érvényesülésére.

## Egy négyszereplős példa

Tegyük fel, hogy egy országban négy meghatározó (domináns) csoport van a közigazgatási cselekvési térben: a politikusok (akik ez esetben a kormány tagjai), a vállalkozók, a hivatalnokok, valamint az állampolgárok csoportja. Feltételezzük, hogy ezek a csoportok homogenen érdekekkel bírnak, és ezekért hajlandók erőfeszítéseket tenni. A politikusok szeretné-

<sup>29</sup> Például megvesztegetheti a politikusot vagy éppen a másik érdekelt felet.

nek változtatni a személyi jövedelemadóval kapcsolatos adminisztrációs terheken<sup>30</sup>, és kidolgoznak három törvényjavaslatot.

Abból indulnak ki, hogy ha a többség számára előnyös változtatást fognak törvényerőre emelni, akkor biztosíthatják az újráválasztásukat. Ezért „társadalmi egyeztetésre” nyilvánosságra hozzák a javaslatokat, és mindhárom érintett csoportot megkérdezik, melyik változat mellett voksolnának. Deklarálják, hogy valamennyi érintett véleménye azonos súllyal fog számítani a döntés meghozatalában.

A kiinduló állapot. Az adott országban  $t$  időpillanatban a hatályos személyi jövedelemadóval kapcsolatos jogszabályok szerint az alábbi mértékű adminisztrációs költségek vannak: a hivatalnokok vonatkozó adminisztrációs költsége  $y$ , a vállalkozóké  $2y$ , és  $\frac{1}{2}y$  az állampolgárké.

A kormánytagok által kidolgozott három törvényjavaslat közül az első alternatíva számottevően egyszerűsíti az állampolgárok által kitöltendő adóbevallást (az ezzel kapcsolatos költségeik felére csökkennének a változtatás következtében), de egyebekben tulajdonképpen változatlan marad a jogszabály. A második alternatíva minden más változatlanul hagyása mellett felére csökkenti a vállalkozók adminisztrációs terheit: kevesebb- és egyszerűbb nyilvántartást és kimutatást kellene elkészíteniük, ebből kifolyólag felére csökkennének költségeik. A harmadik alternatívában a hivatalnokok terheit csökkenti felére ceteris paribus. Vagyis a javaslatok jól láthatóan mindig csak egy szereplőnek kedveznének. Összefoglalva a fentieket, az egyes változatok esetében a költségek így alakulnának:

- (A)  $C_{hv} = y$ ,  $C_v = 2y$ ,  $C_{ap} = \frac{1}{2}y$  (eredeti, kiinduló állapot)<sup>31</sup>  
 (B)  $C_{hv} = y$ ,  $C_v = 2y$ ,  $C_{ap} = \frac{1}{4}y$  (első alternatíva)  
 (C)  $C_{hv} = y$ ,  $C_v = y$ ,  $C_{ap} = \frac{1}{2}y$  (második alternatíva)  
 (D)  $C_{hv} = \frac{1}{2}y$ ,  $C_v = 2y$ ,  $C_{ap} = \frac{1}{2}y$  (harmadik alternatíva)

Tegyük fel továbbá, hogy a szereplők döntését befolyásolja még két költség: az információs költség ( $C_i$ ) és a véleménynyilvánítási költség ( $C_{ve}$ ) (meghatározásukat lásd lent). Ezek mértékét nem tudjuk pontosan, csupán a köztük fennálló relációt: egy új törvényjavaslat megismerésének információs költsége mindig magasabb, mint a véleménynyilvánítási költség. Ezenkívül az információs költség, tegyük fel, mindig alacsonyabb, mint az adminisztratív költség.

A fenti alternatívákat áttekintve látható, hogy az új javaslatok vonatkozásában (B, C, D verzió) egy-egy csoport helyzete nem változna két esetben, és egy esetben javulna. Tegyük fel, hogy a különböző alternatívákat különböző időpontban hozzák nyilvánosságra<sup>32</sup>, valamint hogy a véleménynyilvánítás költsége zérushoz közelít. A kormányzat pedig, ahogy említettük, azt az alternatívát kívánja hatályba léptetni, amely a többség akaratával egyezik; ez számára azt jelenti, hogy egy alternatíva 2/3-os támogatást ér el, hiszen ez azt jelenti, hogy a három szereplőből kettő támogatja az adott javaslatot.

Léteznek tehát a fentiek alapján olyan esetek is, amikor az adott szereplő helyzete nem javul és nem romlik. Ekkor az adott szereplő számára adminisztratív költségei szempontjából közömbös, hogy melyik jogszabály van hatályban. Ez azonban nem egyenlő azzal, hogy a

<sup>30</sup> Ilyen adminisztratív költségek például az állampolgár számára az adóbevallás elkészítése; a vállalkozó számára a jövedelemmel kapcsolatos munkáltatói kimutatások és nyilvántartások elkészítése; a hivatalnok számára az adóellenőrzés költsége.

<sup>31</sup>  $C_{hv}$  = a hivatalnokok adminisztratív költsége,  $C_v$  = a vállalkozóké,  $C_{ap}$  = az állampolgárok adminisztratív költsége

<sup>32</sup> Nem nehéz észrevenni, hogy ez a „szavazási paradoxon” néven az irodalomban tárgyalt jelenségnél leirtak szerint befolyásolhatja a végeredményt.

kimenet ténylegesen közömbös a szereplő számára. Az információhoz jutás és a feldolgozás költsége (az új jogszabály megismerésének és megértésének költsége) valójában azt eredményezi, hogy az adott szereplő, ha döntenie kell, mégis a régi jogszabály hatályban tartása mellett van. Ebben az esetben ugyanis nem nőnek és nem csökkennek adminisztratív költségei, viszont egyéb költségei (az információhoz való jutás és feldolgozás költsége, a továbbiakban információs költségek) nőnek.

A feltételek szerint végiggondolva a lehetséges kimeneteket, látjuk, hogy a hat lehetséges eset<sup>33</sup> felében, amikor a régi jogszabály bármelyik új verzióval mérkőzik meg, a korábbi jogszabály hatályban tartása lesz a szereplők által preferált kimenet az új jogszabállyal szemben<sup>34</sup>. Vagyis egy háromszereplős véleménynyilvánítási folyamatban, ahol egy új alternatíva egyértelműen csak egy szereplő számára lesz kedvezőbb, a régi jogszabály preferált. Ha ez nem történne így, akkor nem lehetne meghatározni a kimenetet.

Ha viszont nem a régi, hatályban lévő jogszabály mérkőzik meg, hanem két teljesen új alternatíva, akkor a szereplők nem az információs költségek mentén fognak dönteni (hiszen az bizonytalan, hogy melyik alternatíva milyen információs költségekkel járna), hanem azt vizsgálva, hogy melyik változat esetén lenne kedvezőbb a helyzetük. Noha a példában megválasztott arányok (az adminisztratív költségek mértéke) önkényesek, feltehetőleg az egymás közötti arányok indifferensek az egyéni döntéshozatal szempontjából. A szereplők általában ugyanis egyetlen szempontot figyelnek: a saját helyzetük a jelenlegi ( $t$ ) és a jövőbeni ( $t+1$ ) pillanatban. A példa feltételei alapján a második három lehetőségénél nem aggregálható „többségi akarat”, hiszen mindegyik esetben egy szereplő helyzete javul, egy szereplő helyzete romlik, és egynél nem változik az adminisztratív költségek szintje. Ez utóbbi szereplőnél, tekintve hogy sem az adminisztratív, sem az információs költségek alapján nem tud döntést hozni, bizonytalan a kimenet (vagy „mindegy alapon” választja az egyik vagy másik alternatívát, vagy véleményt sem nyilvánít, mert a véleménynyilvánítás minimális költségét sem éri meg neki a kimenet)<sup>35</sup>.

Összegezve a második három lehetőséget, azt lehet mondani, hogy a vélemények „kikérésével” nem jut többségi döntéshez a kormányzat, így a helyzet másképpen fog eldőlni. Hogyan? Mindhárom esetben láthatóan két-két szereplő rendelkezik domináns érdekekkel<sup>36</sup>, míg a harmadik szereplő érdeke csupán relevánsnak minősíthető. Ebből logikusan következik, hogy az a törvényjavaslat fog életbe lépni, amelyiket a domináns szereplők közül erősebben támogatnak.

<sup>33</sup> A vs. B; A vs. C; A vs. D; B vs. C; B vs. D; C vs. D.

<sup>34</sup> Egy esetet itt ismertetve: ha a régi jogszabály és a B verziójú új javaslat mérkőzik meg, akkor a hivatalnok és a vállalkozó adminisztratív költsége változatlan, az állampolgáré csökken ( $C_{ap,A} > C_{ap,B}$ ). Ugyan az új jogszabállyal neki információs költsége is merül fel, de ez feltételezhetően kisebb, mint az adminisztratív költségcsökkenéssel realizált haszon ( $\Delta U_{hv} > C_{ve}$ ). A másik két szereplőnek az A verzióban fennálló információs költsége kisebb, mint a B verzió esetén ( $C_{i,BvA} < C_{i,BvB}$  illetve  $C_{i,vA} < C_{i,vB}$ ). Ebből következően ketten az A verzió mellett lesznek, mert az összköltség itt egyértelműen kisebb számukra (nézzük ezt a hivatalnoknál meg:  $C_{hvA} + C_{i,BvA} < C_{hvB} + C_{i,BvB}$  mert  $C_{hvA} = C_{hvB}$  és  $C_{i,BvA} < C_{i,BvB}$ ). Ilyenkor feltételezhetően nem veszik számításba a véleménynyilvánítási költségeket, hiszen a véleménynyilvánítással realizálható haszon nagyobb, mint a vélemény nyilvánításával járó költség. A másik két szereplő helyzetét javító helyzetekben is ez lesz a végeredmény: a régi jogszabály „győz”.

<sup>35</sup> Nézzünk itt is egy esetet: B vs. C esetében  $C_{hvB} = C_{hvC}$ ;  $C_{iB}$  és  $C_{iC}$  közötti relációt nem ismerjük egyik szereplő esetében sem.  $C_{iBvA} < C_{iBvB} < C_{iBvC}$ . Vagyis az állampolgár a B verziót, a vállalkozó a C verziót preferálja, a hivatalnok pedig önmagában az adminisztratív és az információs költségek alapján nem tud dönteni.

<sup>36</sup> Emlékeztetőül: domináns érdekek tekintjük azt a releváns (tehát realizált, tudatosult) érdeket, amelyért az adott szereplő hajlandó erőfeszítést tenni.



Bár a fenti példa jelentős egyszerűsítésekkel és szigorú feltételekkel operált<sup>37</sup>, mégis megállapítható, hogy a korábban felvetett „eredő-hipotézis” elvethető. Hiszen nem igaz az, hogy az esetek mindegyikében az „érdekek eredője” lesz a végső kimenet. Egyrészt láttuk, hogy az eredő nem mindig határozható meg. Ilyenkor a domináns szereplők domináns érdekei közül az lesz a meghatározó, amelyhez nagyobb érdekérvényesítő erő tapad. Másrészt pedig, ha meghatározható az eredő, akkor az csak úgy tehető meg, hogy az adott alternatíva következményei (a szereplő t+1 időpontbeli várható helyzete) mellett az adott alternatívához kapcsolódó információs költségeket is figyelembe vesszük.

### Zárásként

Láttuk a fentiek alapján, hogy mindazok ellenére, ahogy a közigazgatást sokszor kezeljük, az is lehet közgazdaságtani vizsgálat tárgya. *Magyary Zoltán* szavaival élve a közigazgatás ugyanúgy igazgatás, mint a magánigazgatás, ebből kifolyólag nincs helytálló alap arra, hogy a hatékonyság és a gazdaságosság tekintetében más mértéket alkalmazzanak rá (*Magyary 1942*). Az írásban bemutatott gondolatmenet egy lehetséges alternatívát kínál a közigazgatás elképzelésére és a további vizsgálatok megalapozására. Természetesen számos más elképzelés jó és alkalmazható lehet. A lényeg csupán annyi, hogy a nagyon problémásnak tartott vizsgálati tárgyak elemzése sem lehetetlen – ha megfelelő keretet találunk hozzá.

### Hivatkozások

- Aberbach, J. D. – Christensen, T. (2003): *Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform. Economics Inspired Reforms and Competing Models of Governance*. Administration and Society, 35. évf., 5:491–509.
- Ahmad, Y. – Broussine, M. (2003): *Reconciliation and renewal*. Public Management Review, 5. évf., 1:46–62.
- Anderson, J. E. (1989): Government and the Economy: What is Fundamental? In: Samuels, W. J. (ed.): *Fundamentals of the Economic Role of Government*. Greenwood Press, New York.
- Ahmad, Y. – Broussine, M. [2003]: *Reconciliation and renewal*. Public Management Review, Vol 5., Issue 1: 46-62.
- Aoki, M. (2007): Endogenizing Institutions and Institutional Change. Journal of Institutional Economics, 3. évf., 3:1–31.
- Báger Gusztáv – Vigvári András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézetének tanulmánykötete.
- Bailey, S. J. (1999): *Local Government Economics*. Principles and Practice. Macmillan, London.
- Burnes, B. (2004): *Managing Change*. Pearson Education Limited, Harlow.
- Coudenhove-Kalergi, R. N. (1937): *Totális állam, totális ember*. Radó István nyomdai műintézete, Budapest.
- Dutt, A.K. – Kim K. S. – Singh, A. (1994): *The State, Markets and Development*. Beyond the Neoclassical Dichotomy. University Press, Cambridge.
- Friedman, M. – Friedman, R. (1998): *Választhatasz szabadon*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Gajdusчек György (1998): *A bürokrácia jelentései*. In: Közigazgatás – szorítóban. Átalakulási tanulmányok a

<sup>37</sup> Természetesen a fenti példa formalizálható és a feltételek ésszerű változtatásával egyes hipotézisek vizsgálatára is alkalmas lehet. Például ha feltesszük, hogy az egész véleménynyilvánítási folyamat az interneten zajlik, és azt akarjuk megvizsgálni, hogy ilyen szigorú feltételek mellett a technika valóban képes-e az egyes szavazási anomáliákat csökkenteni, és igazságos eredményre vezet-e a rendszer, akkor a fenti példa jó kiindulás lehet.

- századvégen. Unió Kiadó, Budapest.
- Goodsell, C., T. (2006): *A New Vision for Public Administration*. Public Management Review, 8. évf., 2:623–635.
- Grünwald Béla (1988): *A közigazgatás és a személyi élet*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874–1947*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- Hubbard, D. W. (2011): *Mérjünk meg bármit!* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Hughes, O. E. (2003): *Public Management and Administration*. An Introduction. Palgrave Macmillan, New York.
- Jávor István – Rozgonyi Tamás (2005): *Hatalom, Konfliktus, Kultúra*. KJK Kerszöv, Budapest.
- Jenei György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Kieser, A. (1995): *Szervezetelméletek*. Aula Kiadó, Budapest.
- Kiss Marietta (2006): *A globalizáció és a jóléti állam: azonos kihívás, eltérő válaszok*. Competitio, V. évf., 1:165–181.
- Lőrincz Lajos (1999): *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*. Tér és Társadalom 13. évf., 3:3–18.
- Lőrincz Lajos (2007): *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle, I. évf. 2:3–13.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- Niskanen, W. – Niskanen, W. Jr. (2007): *Bureaucracy and Representative Government*. Transaction Publishers Chichago.
- Olson, M. (1987): *Nemzetek felemelkedése és hanyatlása*. Gazdasági növekedés, stagfláció és társadalmi korlátok. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Bp.
- Olson, M. (1993): *Dictatorship, Democracy and Development*. The American Political Science Review, 87. évf., 3:567–576.
- Oppenheimer, F. (1926): *The State. Its History and Development Viewed Sociologically*. Vanguard Press, New York.
- Papp Zsigmond (2007): *A gazdaság, a társadalom, a politikai és a közigazgatás kapcsolata*. In: Imre Miklós (szerk.): *Közigazgatás és gazdaság*. HVG Orac, Budapest, 19–81.
- Parkinson, C. N. (1957): *Parkinson's Law: or, the Pursuit of Progress* J. Murray, London.
- Pete Péter (1997): *Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje: Az államháztartási reform tartalma, az állami szerepvállalás mértékének és jellegének tisztázása*. Közgazdasági Szemle, XLIV. évf. 2:150–164.
- Pete Péter (2001): *Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez*. Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 10:810–823.
- Pierre, J. (1995): *Bureaucracy in the Modern State: an Introduction to Comparative Public Administration* Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Rabin, M. (2008): *Pszichológia és közgazdaságtan*. Alinea Kiadó, Budapest.
- Schermerhorn, J. R. jr. – Hunt, J. G. – Osborn, R., N. (2008): *Organizational Behavior*. John Wiley and Sons, Denver.
- Somló Bódog (1907): *Állami beavatkozás és individualizmus*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest.
- Stiglitz, J. E. (1989): *The Economic Role of the State*, Blackwell, Cambridge.
- Stiglitz, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Szabó Katalin (2000): *A jóléti államtól az esélyteremtő államig*. In: Bara Zoltán – Szabó Katalin (szerk.): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 209–242.
- Tanzi, V. (2005): *The Economic Role of the State in the 21<sup>st</sup> Century*. CATO Journal, 25. évf., 3: 617–638.
- Walsh, K. (1995): *Public Services and Market Mechanisms*, Macmillan, London.
- Weber, M. (1987): *Gazdaság és társadalom 1*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Wren, A. D. (2005): *The History of Management Thought*. John Wiley & Sons, Inc., New York.