

Timothy Besley

A jó kormányzat politikai gazdaságtana



ALINEA KIADÓ, 2012

A politikai gazdaságtan vizsgálatának fő tárgya a politika és a gazdaság között fennálló kapcsolatrendszer, vagyis az, hogy a politikai hatalom, az alkalmazott politikák, valamint a kialakított politikai intézményrendszer hogyan hatnak a gazdaság működésére, teljesítőképességére, ezáltal pedig a társadalmi és egyéni jólétre. A politikai gazdaságtan képviselőinek egyik legfontosabb meglátása az, hogy ez az egész rendszer olyan egyének által határozódik meg, akik személyes motivációik, érdekeik alapján cselekszenek. Éppen ezért a politikai gazdaságtan – a neoklasszikus közgazdaságtan főáramától, a „mainstreamtől” elvonatkoztatva – nem az optimális döntések vizsgálatát állítja kutatásának középpontjába, hanem a meglévő állapotok megértését, azt hogy az egyének döntései és az azok eredményeképpen kialakuló viszonyok miért olyanok, amilyenek.

Timothy Besley is e problémakör bizonyos elemeit helyezi vizsgálatának fókuszába, de mint maga is megemlíti, korántsem a teljes-

ség igényével nyúl a témához. Elsősorban a politikai értelemben vett megbízó–ügynök elméleten keresztül közelíti meg a kormányzati szerepvállalás kérdéskörét.

A témát érintő közgazdasági elemzések alapvetően két csoportba sorolhatók. Míg az egyik oldalon azok állnak, amelyek a kormányzatra, mint a közérdek képviselőjére tekintenek, addig a másik oldalon azok, amelyek a kormányzatot az egyéni érdekek megvalósítása színtereként értelmezik. Ezzel szemben Besley mintegy az „arany középutat” képviselve, ötvözi a két szélsőséges álláspont mondanivalóját. Nézete szerint nem szabad lándzsát törnünk egyik vagy másik megközelítés mellett sem, mivel a kormányzat nem tisztán „rossz” vagy „jó”, ugyanúgy képes a közérdek megvalósítására, mint ahogy az egyéni érdekek előtérbe helyezésére és az aszerinti cselekvésre.

A könyv négy önálló gondolati egységre tagolódik, úgymint:

- a kormányzat szerepvállalásának vizsgálatát megalapozó bevezető politikai gazdaságtani elmélettörténeti, illetve módszertani kitekintőre,
- a kormányzati, illetve politikai kudarcok lényegét, formáit, forrásait bemutató, az alapvető probléma megértését elősegítő tanulmányra,
- a probléma, politikai értelemben vett megbízó–ügynök elmélet alapján történő modellezésre,
- valamint ennek a modellnek egy specifikusabb, közösségi pénzügyekhez kapcsolódó alkalmazására.

A bevezető fejezet egyrészt egy általános háttérrel szolgáltató politikai döntéshozatal vizsgálatához néhány kulcsfontosságú dimenzió – úgymint az állam méretének, a korrupció mértékének, a tulajdonjogok, a bizalom, illetve a választói részvétel problematikájának – empirikus elemzésén keresztül. Másrészt alapvető közgazdasági, gazdaságpolitikai, politikai gazdaságtani fogalmakkal, ismeretekkel, elmélettörténeti kitekintésekkel igyekszik elősegíteni a következő fejezetek elemzéseinek, lényegi megállapításainak megértését. Anélkül, hogy ez a rész megállapításaiban, eredményeiben merőben újat vagy az előzetes várakozásoktól lényegesen eltérőt, meglepőt hozna, szerves részét képezi a könyvnek, mivel rávilágít a téma elemzésének fontosságára és megfelelő alapot nyújt az olvasó számára a későbbi fejezetekben bemutatásra kerülő modellek, elemzések feldolgozásához.

A második fejezet a kormányzati, illetve a szűkebben értelmezett politikai kudarcokkal foglalkozik. Míg az előbbi Besley nézete szerint tágran értelmezve az állam mindenek feletti fennhatóságából, az erőszak, a kikényszerítő hatalom monopóliumának birtoklásából, addig az utóbbi a demokrácia elvének politikaalkotási folyamatban történő sérüléséből, az önérték előtérbe kerüléséből, érvényre jutásából adódik.

Besley három megközelítést vázol fel a kormányzati kudarc értelmezése tekintetében. Az első a piaci kudarc általános értelmezéséből kiindulva a kormányzati kudarcot, mint egy nem Pareto-hatékony erőforrás-allokációt eredményező kimenetet definiálja. Röviden ez annyit tesz, hogy az erőforrás-allokáció a társadalom hasznossági lehetőségeinek határán belül valósul meg. Ez a megközelítés – Besley meglátása szerint – nem tűnik elégségesnek, mivel elképzelhető olyan Pareto-hatékony elosztás is, amely a társadalom széles rétegei számára elfogadhatatlan, így – ugyan nem ebből a megfontolásból, de nyilvánvalóan – kormányzati kudarcként értékelendő. A második ennél jóval szűkebben értelmezve a jelenséget, akkor beszél kormányzati kudarcról, ha egy adott politikai döntés értelmében a kívánatostól eltérő erőforrás-allokáció valósul meg. Ez a megközelítés sem tűnik életképesnek, mivel ilyen értelemben szinte valamennyi politikai döntésről elmondható, hogy az kormányzati kudarc, mert nem eredményez jólét-maximalizálást adott társadalmi jóléti függvény mellett. A harmadik megközelítés – amely *Wicksell* névéhez fűződik – a kormányzati politika melletti, illetve annak hiányában létrejövő állapot közötti különbségből vezeti le a fogalmat. Abban az esetben beszél kormányzati kudarcról, ha a kormányzati beavatkozás rosszabb kimenetet eredményez, mint amilyen a nélkül jönne létre, azaz Pareto-dominálva van a beavatkozás hiányában létrejövő állapot által.

Attól függetlenül, hogy mit minősítünk kormányzati kudarcnak, Besley három forrást jelöl meg, amelyből az táplálkozhat. Ezek: a tudatlanság, amely egyszerűen a tökéletlen, nem a teljes információ melletti döntéshozatalt takarja, a befolyásolás vagy markánsabban megfogalmazva korrupció, amely egyébként – mint ahogy Besley is megjegyzi – nem feltétlenül csak rossz kimeneteket eredményezhet, valamint a vezetés „rossz” minősége, azaz a politikai döntéshozók önértékkövető magatartása, illetve esetenként szerényebb képességei.

Mivel a politikai döntéshozókat egy meghatározott időszakra választják, azonban a legtöbb esetben legalább egyszer újraválaszthatók, Besley a kormányzati kudarcokat alapvetően dinamikus kontextusban, több időszakos modell segítségével vizsgálja az elköteleződés, illetve újraválasztás problematikájának megértése miatt. Erre az időszakok közötti kapcsolódások elemzése végett van szükség, amelyeknek három típusát különbözteti meg. Ezek a befektetési kapcsolódások, amelyek a gazdaságpolitikai döntések befektetésekre gyakorolt hatását veszik számításba, a politikai kapcsolódások, amelyek a közpolitikai döntések időszakok közötti kapcsolódására világítanak rá, amennyiben egy időszak közpolitikai döntései részben vagy egészben determinálják a következő időszak politikai döntéshozóinak személyét, valamint a közpolitikai kapcsolódások, amelyek a közpolitikai döntések következő időszakbeli döntésekre gyakorolt hatását emelik ki. Az időszakok közötti kapcsolódások mélyrehatóbb vizsgálata a dinamikus környezetben hozott döntések mögött meghúzódó megfontolások feltérképezése miatt indokolt, amelyeket Besley három csoportba sorol. Megkülönbözteti a rövid, illetve hosszú távú közpolitikai, valamint a túlélési megfontolásokat. Ezek stratégiai jelentősége abban rejlik, hogy befolyásolhatják, ki kerülhet hatalomra és társadalmi szempontból milyen hatékonysággal végzi tevékenységét.

Ennek a fejezetnek talán a legfontosabb tanulsága az – amit Besley is kiemel következtetései között –, hogy minden esetben körültekintően kell egy-egy kialakult helyzetet megvizsgálnunk, mielőtt véleményt alkotnánk róla. Kategorikusan kijelenteni egy kimenetről, hogy az kormányzati kudarc anélkül, hogy egy szigorúan jobb alternatívát tudnánk felvázolni, nem tűnik reálisnak. Ebből is leszűrhető, hogy a kormányzati kudarcok megítélése nem egyszerű feladat. Felismerésük és reális megítélésük a témát behatóbban tanulmányo-

zók nézete szerint azonban azért kulcsfontosságú, mert hozzájárulhat ahhoz, hogy képesek legyünk egy olyan rögzített politikai játékszabálykeretet – egy „optimális alkotmányt” – megalkotni, amely kiküszöböli azokat a negatív tényezőket, amelyek tévútra vihetik a politikai folyamatokat.

A harmadik fejezet a politikai értelemben vett megbízó–ügynök modell segítségével igyekszik választ adni a kormányzati kudarcokkal kapcsolatban felmerült kérdésekre. A modell igen egyszerűen közelíti meg a problémát, azt a kapcsolatrendszert tárja fel, ami a választópolgárok – mint megbízók – és a politikusok – mint ügynökök – között alakul ki. Az elmélet feltevése szerint alapvetően két probléma vetődhet fel az egyének politikai hatalommal történő felruházása esetén. Az egyik az ellenőrzés problémája. Ezzel kapcsolatban kulcskérdés annak megállapítása, hogy a választott döntéshozók tevékenységük során visszaélnék-e hatalmukkal, azaz opportunista módon cselekszenek-e. Tevékenységükkel összhangban kell őket büntetni vagy jutalmazni a társadalom számára kívánatos döntések meghozatala, az optimális kimenet elérése érdekében. Ebből azt látjuk, hogy az ellenőrzés lehetőségének megteremtése, illetve egy kifinomult ösztönzési rendszer létrehozása kiemelt jelentőséggel bír. A másik a szelekció kérdése. Ezzel kapcsolatban egyszerűen arra kell törekedni, hogy azok kerüljenek döntéshozói pozícióba, akik a legalkalmasabbak mind motivációjukat, mind felkészültségüket tekintve, azaz hajlandók és alkalmasak a köz érdekében tevékenykedni. Az előbbieken említettek tulajdonképpen két kockázatot fogalmaznak meg, amelyeknek feloldása a választások, illetve az elszámoltatás a feladata.

Játékelméleti szempontból tekintve az előzőeket egy olyan játék képe rajzolódik ki, amely politikusok és választópolgárok között zajlik. A politikusok elsődleges érdeke a politikai hatalom megszerzése és megtartása, másképpen

szólva meg-, illetve újraválasztásuk „kikényszerítése”. A választópolgárok célja pedig az, hogy a számukra kívánatos politika valósuljon meg, azaz olyan politikus kerüljön döntéshozói pozícióba, aki ennek eleget téve maximálisan képviseli érdekeiket. Besley ezt az alapjátékot felhasználva, újabb és újabb tényezőket bevezetve négy kérdésre – a bizonytalanság mibenlétére, a közhivatal-vállalás motivációra, az elszámoltathatóság természetére, valamint a retrospektív szavazás problémájára – keresi a választ.

Az elmélet abból a feltevésből indul ki, hogy egyes – Besley szóhasználatával élve – kongruens politikusok nagyobb hajlandóságot mutatnak, illetve képességeiknél fogva alkalmasabbak a választók akarátának leginkább megfelelő döntések meghozatalára, mint más, gyengébb képességű, járadékszerzésre törekvő, illetve esetlegesen különböző érdekcsoportok befolyása alatt álló, disszonáns politikusok. A választópolgárok célja ennek megfelelően nem más, mint a kongruens politikusok felismerése és megválasztása, azonban ennek megvalósítása korántsem olyan egyszerű feladat, mint amilyennek első ránézésre tűnik. A probléma nem a kongruens politikusokkal kapcsolatban merül fel, akik mindig a választók érdekeit szem előtt tartva próbálják meghozni az optimális döntéseket, hanem a disszonáns politikusokkal, akik kongruensként viselkedve próbálják „megtéveszteni” a választókat. Az elemzés elsődleges tárgya mindvégig a politikai döntéshozók elszámoltathatóságának kérdése a disszonáns magatartás megakadályozása érdekében.

Ez a fejezet ezt a problémát járja körül részletesen, az alapmodell fokozatos kiterjesztésén, újabb és újabb tényezők beemelésén keresztül a politikusok és a választók egyensúlyi viselkedésének meghatározása, valamint megértése céljából. Ugyan – mint ahogy a közgazdaságtan valamennyi területén alkalmazott modelleknél – sok esetben itt is túlzott leegyszerűsítésekkel találkozunk, mégis alkalmasnak tűnik

a vizsgálat ahhoz, hogy közelebb kerüljünk a kormányzati kudarcok jobb megértéséhez és az ezekkel kapcsolatban felmerült problémák esetleges megoldásához.

A *negyedik fejezet* az előzőekben felvázolt politikai megbízó–ügynök modell közpénzügyekre történő alkalmazásával foglalkozik. Mint ahogy Besley megemlíti, a közpénzügyek politikai gazdaságtani megközelítésének alapvetően két vonulata létezik. Az egyik az ügynevezett mediánshavazó elméleten keresztül közelíti meg a közösségi pénzügyek problémáját és arra keresi a választ, hogy a politikaalkotási folyamatra milyen hatással vannak a választópolgárok között kialakult érdekelletétek. A másik – számunkra releváns megközelítés – a politikai megbízó–ügynök modell logikája szerint a választók és politikusok között kialakult érdekkonfliktust helyezi vizsgálatának középpontjába és arra a lényegi megállapításra jut, hogy a disszonáns, nem a társadalmi jólét maximalizálása érdekében tevékenykedő politikusokat esetenként csak korlátozottan lehet „megregulálni”.

E gondolatmenetet követve a fejezet célja – a politikai megbízó–ügynök modell közpénzügyi kérdésekre történő alkalmazásával – az, hogy két konkrét felvetéssel kapcsolatban valamilyen általános következtetésre jusson. E két kérdés egyrészt a kormányzat hatalma választásokon kívüli „kézbentartásának” indokoltságával, másrészt pedig a közjavak, illetve közszolgáltatások előállításának a kormányzat feladatköréből történő kiszervezésével, annak szükségességével, megvalósíthatóságával, illetve eredményességével foglalkozik. A modell eredményei alapján Besley arra a megállapításra jut a kormányzat hatalmának korlátozása kapcsán, hogy a választások ugyan szükséges és elengedhetetlen forrásai az alapprobléma feloldásának, azonban korántsem elegendők, mivel nem képesek tökéletesen kizárni a járadékवादátot. Ebből következően a modell segítségével mintegy második legjobb megoldásként

Besley további közvetett, a politikusok magatartásának befolyásolására, illetve közvetlen, a kormányzat költségvetési korlátjának módosítására alkalmas intézkedéseket vizsgál a probléma feloldása érdekében. A másik felvetés, a közjavak, illetve közszolgáltatások előállításának kiszervezése kapcsán pedig Besley arra a megállapításra jut, hogy a civil szervezetek két okból is hatékonyabbak lehetnek a kormányzatnál. Egyfelől az elszámoltathatóság kapcsán kiemeli, hogy míg a kormányzat esetében csak a választási rendszer szolgálja ennek a célnak a megvalósítását, addig a civil szervezetek vonatkozásában tulajdonképpen bármilyen mechanizmus alkalmazható, ami eredendően hatékonyabb. Másfelől pedig rávilágít arra, hogy azok az egyének, akik hajlandóságot mutatnak egy ilyen szervezetben történő szerepvállalásra, alapvetően kisebb valószínűséggel önérdék követők, azaz nagyobb eséllyel tartják szem előtt megbízóik érdekeit. Azonban arra is fi-

gyelmeztet, hogy nem szabad fenntartás nélkül elfogadni azt az állítást, miszerint a kormányzat civil szervezetekkel történő helyettesítése minden esetben optimális kimenethez vezet, mivel a civil szervezeteket is egyének alkotják, így esetükben is, ugyan kisebb eséllyel, de felmerülhetnek ugyanazok a problémák, mint amelyeket a kormányzatnál tapasztaltunk.

Összességében elmondható, hogy a könyv átfogó képet ad egy olyan politikai gazdaságtani problémáról, amely az emberek életének, mindennapjainak fontos részét képezi akár tudomást vesznek róla, akár nem. Mindezt olyan közérthető formában igyekszik megvalósítani, hogy azok számára is komolyabb nehézségek nélkül feldolgozható legyen, akik nem foglalkoznak behatóbban mikroökonómiai, illetve játékelméleti kérdésekkel.

Cseh Árpád

Levelezési e-cím: cseha@asz.hu