

A közpénzek felhasználásának értékeléséről

A „szakember” és az értékítéletek

Bevezetés

Magyarországon sok szó esik arról, vajon helyesen használják-e fel az adófizetők pénzt, a „közpénzt”. Gyakran nemcsak a magyar adófizetők pénze kerül szóba, hanem az is, amely külföldi forrásból, például az Európai Unió különböző alapjaiból ered. Minden országban sokan vesznek részt annak eldöntésében, hogyan kell a közpénzt felhasználni, elsősorban erre jogosult politikusok és állami tisztviselők. Emellett van a *döntéshozóktól* bizonyos fokig elkülönült szakembercsoport, amely maga nincsen ugyan felhatalmazva döntésre, viszont rá van bízva egyfelől a döntés előkészítése, másfelől a döntés nyomán végbemenő tevékenységek utólagos értékelése. Tulajdonképpen a döntés-előkészítés is sajátos fajta értékelés: a számításba jövő alternatívákat kell egymással összevetni és a döntéshozókat tájékoztatni arról, hogy egy-egy konkrét döntésnek melyek a várható következményei, a különböző alternatíváknak melyek az előnyei és hátrányai. Azokat a szakértőket, akik ezt az igen fontos és felelősségteljes feladatkört látják el, összefoglalóan az értékelés (angolul: appraisal) szakembereinek szokták nevezni. Nagy létszámú gárda ez minden országban; egy részük a közszolgálati szférában, másik részük az üzleti-vállalati szférában, egy harmadik részük pedig különböző nem kormányzati, de nem is üzleti szervezeteknél tevékenykedik. Legtöbbjüknek az értékelés vált a fő foglalkozásává. Nagy részük közgazdász, esetleg jogász képzettséggel rendelkezik, de egy-egy közpénzen finanszírozott tevékenység előzetes vagy utólagos értékelése nem csak közgazdasági és jogi megfontolásokat tesz szükségessé. Mérlegelni kell politi-

kai, társadalmi és kulturális hatásokat, fel kell használni nemcsak a közgazdaság-tudomány és a jogtudomány, hanem a politológia, a szociológia, a szociálpszichológia megállapításait is. Egy-egy döntés előzetes vagy utólagos értékelésekor mélyrehatóan mérlegelni kell a cselekvés etikai vonatkozásait is – ennyiben az értékelésben részt vevő szakértőnek járatosnak kell lennie a politikai filozófia és az etika kérdéseiben is.

Az értékelés szakemberei sokszor hívnak össze beszélgetéseket, hogy a gondolatok és tapasztalatok kicserélésével is emeljék nehéz munkájuk színvonalát. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség rendezésében 2010. május 6-án és 7-én Magyarországon zajlott le egy figyelemre méltó találkozás *Nemzetközi Értékelési és Módszertani Konferencia* címmel. A rendezők engem kértek fel a megnyitó előadás megtartására. Sajnos betegség miatt nem tudtam személyesen elmenni, de elkészítettem az előadás írásbeli szövegét. Eredetileg arról volt szó, hogy az előadás a konferencia többi anyagával együtt kötetben jelenik meg. A kötet sorsa bizonytalan – ezért megragadtam azt a lehetőséget, hogy mondanivalómat a *Mozgó Világ* hasábjain tegyem közzé.

Az itt közölt szöveg nem akadémiai tanulmány a szokásos apparátussal (az irodalmi előzmények bemutatásával, lábjegyzetekkel, hivatkozásokkal) felszerelve. Megtartottam eredeti karakterét: ez tehát egy szakmai konferencia vitaindító előadása.

Megjegyzéseim egy budapesti konferenciára készültek – de nem a magyarországi problémákhoz szólok hozzá. Mondanivalómat úgy fogalmaztam meg, hogy azok az *általánosítás igényével*

tárgyalják mindazon programok értékelési problémáit, amelyeket teljesen vagy nagy részben közpénzből (az országon belül keletkezett vagy nemzetközi szervezet által juttatott közpénzből) finanszíroznak.¹

Kötelességemnek tartom már előljáróban figyelmeztetni az olvasót: a közpénzfelhasználás értékelésének munkaterületén sok ezer erre a témára specializálódott szakember tevékenykedik – és én nem tartozom ebbe a gárdába. Amire szakosodtam – a közgazdaságtan általános elmélete, rendszerek összehasonlítása, a tervezés problémái, a jóléti állam reformja stb. –, érintkezik ugyan ezzel a területtel, itt-ott átfedések is vannak, ám mégiscsak más szakmai területnek tekinthető. Amikor a meghívást elfogadtam és az előadásomra készültem, igyekeztem néhány munkát elolvasni a tengernyi irodalomból és beszélgettem magyarországi kollégákkal a tapasztalataikról.² Am végeredményben mégiscsak le kell szögezmem: itt most egy *kívülálló* próbál hozzászólni olyan kérdésekhez, amelyeket a konferencia résztvevői és az értékeléssel hivatásszerűen foglalkozó szakemberek *belülről* nálam jobban ismernek. De talán éppen ennek is lehet némi haszna: néha a kívülálló friss szemmel olyasmit is észrevehet, amelyhez a belül lévő szemem már túlságosan hozzászokott, és ezért meg sem látja.

Magától értetődőnek tartottam volna, hogy egy-egy programmal kapcsolatosan szigorúan azonos metodikát alkalmaznak az előzetes (ex ante) döntés-előkészítéskor és az utólagos (ex post) értékeléskor. Szememben triviális igazság: minden olyan szempontot, amit utólag mérlegelni kell, fontolóra kellett

volna venni a döntés előkészítésekor. Ha olyan fejlemény történt, ami befolyásolja az eredményt, és amit figyelmen kívül hagytak a döntés előkészítésekor, akkor ez azt bizonyítja: előzetesen elmulasztottak mérlegelni valamilyen fontos szempontot, és rosszul mérték be a bizonytalanságot, a kockázatokat, a váratlan fejleményeket. Fejtegetéseim nagy részében nem teszek különbséget az ex ante és ex post értékelés szempontjai között. Észrevételeim vonatkoznak mind az előzetes, mind az utólagos értékelésekre. Ahol különbséget teszek a két fázis között, ott arra nyomatékosan felhívom majd a figyelmet.

Magánpénz és közpénz, piaci és bürokratikus koordináció

A konferencia tárgya szorosan kapcsolódik egy kérdéskörhöz, amellyel igen sokat foglalkozik mind a közgazdaságtan, mind a rokon diszciplínák, a politikatudomány és a szociológia: milyen a piac és az állam viszonya, melyek e viszony tényleges és kívánatos jellegzetességei. Ebben a kérdéskörben otthonosan érzem magam, mert évtizedek óta erősen foglalkoztat.

Csak Robinson tevékenykedett (egy ideig) teljes elszigeteltségben – a többi ember kooperál egymással, vagy küzd egymás ellen. Tevékenységeiket *koordinálni* kell. Többféle koordinációs mechanizmus működik egymás mellett, és részben egymással összekapcsolódva. Ezek közül kettőt emelek ki: a piaci és a bürokratikus koordinációt. A jelen írás keretében nem tudom részletesen kifejteni e kétféle mechanizmus jellegzetes vonásait, a közöttük fennálló lényeges különbségeket.³

¹ Nem kívánok fejtegetéseimben kizárólag az Európai Unió által juttatott források allokációjának elemzésére szorítkozni. Sokféle nemzetközi (regionális vagy globális) szervezet juttat pénzügyi támogatást sokféle célra, mégpedig sokféle processzus útján. Arra törekedtem, hogy megfigyeléseim és ajánlásaim a nemzetközi szervezetek minél szélesebb körére érvényesek legyenek.

² Köszönöm Ember László, Gyene Gyöngyvér, Ke-

nyeres Kinga, Soproni-Hartyánszky Dorottya és Szűrszabó Péter értékes kommentárjait a kézirat egy korábbi változatához. Természetesen az itt publikált szövegért teljes mértékben a szerző vállalja a felelősséget.

³ Aki erre vonatkozó gondolataimról részletesebben meg akarja ismerkedni, az olvassa el „A szocialista rendszer” c. könyvem e tárggyal foglalkozó fejezeteit.

A konferencia résztvevőinek tevékenysége a „bürokratikus koordináció” szférájába tartozik. Állami tisztviselők, vagy államközi szervezetek tisztviselői, állami jellegű vertikális apparátus munkatársai. Feletteseiktől kapnak utasításokat, és azok végrehajtásáról feletteseiknek kell számot adni. Közpénzből fedezik a fizetésüket. Részt vesznek közpénzek allokációjában, akár az allokációs döntések előkészítésekor, akár a döntések megvalósításának utólagos értékelésekor.⁴

A köznyelv sokszor pejoratív kicsengetéssel használja a „bürokrata” szót. Az én szótáramban a leghalványabb rosszszóhoz, amit Max Weber, a nagy német társadalomtudós szellemében használok.

Van, aki azt hiszi: a piac remekül működő koordinációs mechanizmus – hagyják békében. Ahová a bürokratikus koordináció belenyúl, ott csak bajt csinál. Ezt a nézetet nem fogadom el.

Van, aki azt hiszi: a piac igazságtalan, vak, szeszélyes – reménytelenül rossz koordinátor. Az embereken csak a bölcs és jószágos állam segíthet. Ezt a nézetet sem fogadom el.

Illúziók nélkül tekintek mindkét koordinációs mechanizmusra. Mindkettőnek vannak kedvező és kedvezőtlen – de mindenképpen vele született, immans – tulajdonságai. Van sokféle típusú piaci kudarc és van sokféle típusú kormányzati kudarc.

Ezek után adódna talán egy egyszerű következtetés. Kombinálni kell a kétféle mechanizmust és akkor azok kölcsönösen korrigálják egymás hibáit. Engedjük jó szélesen működni a piacot – de az államnak regulálnia kell a piacot. És ne csak regulálja, hanem maga is végezzen koordinációt: osszon szét közpénzeket, végezzen beruházásokat és így tovább.

⁴ Esetleg olyan magáncégek, pl. tanácsadó vállalatok munkatársai is részt vesznek a megbeszélésekben, amelyek tevékenységét a bürokratikus apparátus rendelte meg, az finanszírozza és dönt elfogadásukról – ennyiben tehát munkájuk beépül a bürokratikus koordinációba.

A kétféle mechanizmus szerencsésen kiegészíti egymást.

Vagy igen, vagy nem.

Jó esetben a bürokratikus koordináció korrigálja a piaci mechanizmus által okozott hibákat és űrt tölt be ott, ahol vákuumot hagyott a piac működése.

Visszont rossz esetben úgy kapcsolódik egymáshoz a kétféle mechanizmus, hogy azok egymás jó tulajdonságait gyengítik, miközben talán nem is tompítják egymás rossz vonásait.

Esetleg rosszabbul működik a kombinált forma, mint ha bármelyik forma „tisztán” érvényesülne.

Látszólag nagyon távolról indultam el, ám meg vagyok győződve arról, hogy a konferencia témájának egyik legfontosabb problémáját érintem itt. Ha nekem kellene döntést hoznom közpénz felhasználásáról, vagy utólag állást foglalnom: jól használták-e fel a közpénzt, akkor meg kell győzniük arról: valóban kellett-e a közpénz ehhez a feladathoz? Nem tudta volna-e a magánkezdeményezés, az üzleti érdek (vagy az idáig még nem említett harmadik koordinációs mechanizmus, a civil buzgalom, az önkéntes asszociáció, az altruizmus) megoldani a feladatot? Miért kell állami támogatást adni profitorientált vállalatoknak? Miért kell közpénzen létrehozni szervezeteket olyan funkciók ellátására, amelyek spontán, magánkezdeményezésre, a profit reményében is létrejöttek volna? Miért kell közpénzen támogatni olyan kulturális vagy sportrendezvényeket, vagy miért kell közpénzen teljesen ingyen adni olyan szolgáltatásokat, amelyekért az emberek nagy része kész és képes fizetni? Esetleg meg lehet győzni arról, hogy ilyesféle esetekben bizonyos megfontolások miatt valóban szükség van közpénzek kiadására. Rendben van – akkor győzzenek meg arról, de komoly érveléssel! A válasz nem magától értetődő – és senki se próbálja azt a benyomást kelteni, mintha lenne triviális, gondolkodás nélkül elfogadható, szinte axiomatikusan igaz válasz ezekre az igen nehéz dilemmákra.

A közgazdaság-tudomány tisztessége-

sen feltárta a piaci kudarcok különböző válfajait:

Egy-egy akció hatása nincsen teljes mértékben internalizálva a szereplők saját kalkulációjában. Az externalitások figyelembe vételét elősegítheti az adminisztratív kényszer és/vagy a közpénzzel való ösztönzés. Érdemes külön is kiemelni az externalitások néhány speciális esetét.

A mai akciók egyes hatásai – mind a nyereségek és előnyök, mind a veszteségek és áldozatok oldalán – csak feltételezve jelentkeznek, miközben a piaci mechanizmus szereplői csak az azonnali vagy kis késéssel jelentkező, gyors hatásokat érzékelik. Ezért indokolt lehet közpénzzel támogatni olyan programokat, amelyek kedvező hatását inkább a későbbi nemzedékek élvezik majd. (Nem tudok ellenállni annak, hogy ezen a ponton a gondolatmenettől elkanyarodva egy rövid kitérőt tegyek. Ha a közpénzek bevetésének egyik célja valóban az, hogy öt vagy huszonöt év múlva jelentkező kedvező eredmények elérésére serkentsen – vajon mennyiben segíti e szándék érvényesülését az olyan értékelés, amelyet alig pár évvel egy-egy program elindítása után folytatnak le? A gyorsított felülvizsgálat lélektani hatása éppen ellentétes lesz. Gyorsan kell látványos eredményeket produkálni, hogy az értékelő elégedett legyen. Az aránylag korai értékelés – akár szándékosan így akarják, akár a deklarált szándékok ellenére – az igazi hosszú távú érdekek tisztelete ellen dolgozik!)

Az externalitás egy másik fontos, jól ismert típusa: a pénzben közvetlenül ki nem fejthető „humanitárius” hatás. Sok minden sorolható ide: a bajba jutottak megsegítésétől az emberi méltóság erősítéséig, a szellemi értékek terjesztésétől a nemes hagyományok megőrzéséig. Jogos, hogy a bürokratikus koordináció mechanizmusa itt a közpénzek segítségével ellensúlyozni próbálja a profitérdek allokációs tevékenységét.

Igen ám, de meddig lehet és meddig

szabad elmenni ebben az ellensúlyozó szerepben? Különösen olyan tevékenységeknél, amelyekben spontán megjelenik a vállalkozó, a magántőke, a piaci mechanizmus?

Ha a közpénz allokátora rászánja magát arra, hogy eldönti: közpénz juttatásával „kiemel” egy bizonyos terméket vagy termékcsoportot, egy bizonyos szolgáltatást vagy szolgáltatáscsoportot – *szelektiót* hajt végre. Előnyben részesíti a tevékenység egyik alternatív irányát a többi, azzal közvetlenül, vagy közvetve versenyző iránnyal szemben. Biztos, hogy jól szelektál? Nekem személy szerint rokonszenves lenne az, ha érzékelném: nem arrogáns, nem magabiztos, nem gondolja azt, hogy a döntéshozó tisztviselő vagy zsűritag vagy bizottsági elnök „hivatalból”, *ex officio* okosabb a piacnál, a saját pénzét kockáztató tulajdonosnál, az anyagi és erkölcsi tőkéjét vásárra vivő vállalkozónál, az újítás kezdeményezőjénél. Vajon biztos-e, hogy – zsűritagként – igent mondott volna annak a két stanfordi diáknak, akik egy határos internetkérésőt akartak kifejleszteni, és ehhez pénzt kértek? Az ő nem nagyon mutatós elképzelésükből nőtt ki a *Google*.

A közpénz osztogatása egyfelől korrigálhatja a vak piac hibáit és kudarcait. Másfelől unfair, nem korrekt torzulást vihet a piaci versenybe. Elkényelmesítheti azt, akit állami pénzzel tömnek. A kedvezményezettnek rájönnek arra, hogy kifizetődőbb állami pénzért kilincselni, mint a piacon helytállni. Kialakul a „járadékvadászat”, amelyet jól ismer a közgazdaság-tudomány.

Nem tudok – más sem tud – receptet adni arra, hogyan kell dönteni. Nincs egyszer és mindenkorra érvényes határ azok között a szférák között, amelyben indokolt és amelyben nem indokolt a közpénz osztogatása. Minden egyes döntés nehéz dilemmákkal jár. Csak a végletes álláspontok, a nehéz ellentmondások olcsó (piacellenes vagy bürokráciaellenes) jelszavakkal, könnyű szívvel és felületlen gondolkodással való elhárítása ellen akarok óvni.

Értékmentes technokratikus döntések?

Mind a sajtóban vagy a politikai processzus világában, mind pedig az illetékes hatóságok apparátusában sokszor elhangzik az a követelés, hogy a közpénzek allokálását „szakmai döntésekre” kell rábízni.

Ez jól hangzó követelés, és – első halásra – rokonszenves azok szemében, akik megcsömörlöttek minden kis és nagy kérdés végtelen átpolitikálásától. Mégis szembeszallok ezzel a követeléssel, mert merő illúzióznak tartom.

Az emberi tevékenységek koordinációjáról és az anyagi erőforrások allokációjáról csak egy *adott értékrendszeren belül* lehet „szakmai szempontok” szerint dönteni. Ha egy profitorientált magánvállalat döntéshozó testülete beruházási projektek között választ, akkor számára alapjában véve adva van a választást orientáló fő érték, nevezetesen a vállalat profitjának növelése. (Tegyük hozzá: a gondosabb elemzés még ilyenkor is jogosan aggályoskodik: vajon az állandó fő részvényesek, esetleg az alapító család érdekeit kell-e inkább szolgálni, vagy a gyorsan cserélődő kisorozványesekét? Inkább a tulajdonosok, vagy inkább a vezető menedzserek érdekeit? És vajon nem várják-e el egy komoly vállalatnál, már csak a róla kialakult „public image” kedvéért is, hogy sok szempontból túltegye magát a szűk profitérdeken?)

Még sokkal inkább elmondható a közpénzek allokációjáról: nincsen értékmentes döntés. Aránylag ritkább eset, de előfordul, hogy a döntés meghozatalakor nyíltan rámutatnak, milyen értékek szolgálatában hozták meg. Sokkal gyakoribb, hogy – noha implicite értékeken alapuló választásról volt szó – azok rejtve maradtak. Elrejtődtek, mert a döntés előkészítői, a döntéshozó és később a döntés felülvizsgálója maga sem érti világosan az összefüggést egyfelől a program, a cselekvés, másfelől a végső értékek között.

A közpénzallokáció szakértőitől nem szabad azt igényelni, hogy technokrati-

kus szellemben eljussanak valamilyen döntés egyértelmű és feltétel nélküli sugalmazásáig, és ezzel megtakarítsák az igazi értékválasztás gondját azoknak, akiknek dönteniük kell. A döntést előkészítő szakértők (és hasonlóképpen, a döntéseket utólag értékelő elemzőknek) az a kötelezettségük, hogy kimutassák egyfelől a cselekvési alternatívák és másfelől a végső értékek és politikai célok közötti *kapcsolatokat*. Ex ante vizsgálatoknál valóban választható alternatívákra vonatkozóan kell ezeket a kapcsolatokat kimutatni. Ex post vizsgálatoknál a ténylegesen megvalósult tevékenységet kell összevetni kontrafaktuális tevékenységekkel. Igaz, utóbbiak csupán szellemi konstrukciók, ám megalapozhatók pl. más országok tapasztalataival, esetleg a múltban lezajlott hasonló események tanulságaival.

Megpróbálok az eddig elvont szinten tárgyalt problémát egy – általam megszerkesztett, kizárólag a szemléltetés céljait szolgáló – példával megvilágítani.

Egy országban sokéves állami programmal javítani szeretnék egy etnikai kisebbség helyzetét, mondjuk a cigányság helyzetét több kelet-európai országban. Az *eszközök* téra jól ismert, különböző erőfeszítések a foglalkoztatás, az oktatás, a társadalmi közvélemény-formálás, a jövedelemelosztás és segélyezés területén és így tovább. Ritkábban esik szó (mert túlságosan magától értetődőnek tűnik) arról, melyek az erőfeszítések *céljai*. Felsorolok néhány célt, más kifejezéssel, néhány végső értéket, amelynek szolgálatát célul tűzhetnének ki:

– Egyenlőség. Minden ember egyenlő, minden embernek joga van arra, hogy tiszteljék a méltóságát és emberhez méltóan éljen.

– Az anyagi életfeltételek javítása, a nyugodt élet.

– Szabadság. Minden ember joga a maga választása szerint élni – amíg az nem jár mások szabadságának korlátozásával.

– Az egyén szuverenitása. Nem sza-

bad felette zsarnokoskodni, de még csak gyámkodni sem helyes felette.

– A nemzeti közösség építése. Az egyén érdekét a nemzeti célok alá kell rendelni.

– A tisztességes munka, a jól teljesített kötelesség.

– A tudás, a „kiművelt emberré” válás.

– A magántulajdon védelme, a közbiztonság erősítése.

Írásomnak nem az a feladata, hogy ezekkel a végső értékekkel kapcsolatban állást foglaljon. Azt kívántam érzékeltetni, hogy itt részben egymással jól összeférő, részben egymásnak ellentmondó értékcélok szolgálatába kell állítani az instrumentumokat.

Aki érdemlegesen részt vesz a közpénzek allokációjában, az köteles tisztázni: milyen célok megvalósítását kívánja elősegíteni, milyen végső értékek érvényesülését szeretné előmozdítani. Folytassuk a megkezdett példát: a cigányság helyzetének javítására irányuló állami program értékelését. Hol rejlenek itt az *értékválasztások*?

Javítani akarjuk a cigányok anyagi helyzetét. Igen – de a cigány népességen belül milyen csoportoké javuljon gyorsabban? Kinek a továbbjutását akarjuk leginkább elősegíteni? Azokat, akik már eddig is leginkább beilleszkedtek a társadalomba? Vagy ellenkezőleg: azokat kell inkább támogatni, akik a legkevésbé illeszkedtek be, hogy a jövőben gyorsabban alkalmazkodhassanak? Egyáltalán mennyire fontos, hogy beilleszkedjenek? Nem inkább arra kellene törekedni, hogy békében külön élhessenek?

Felmerülnek a redisztribúció más területeken is jelentkező alapvető etikai dilemmái. Kit kell támogatni? A legügyesebbeket, a legszorgalmasabbakat, a legtehetségesebbeket – hogy jó példát mutassanak a többieknek? Vagy azokat, akik a leginkább hátrányos helyzetben vannak, leginkább rászorulnak a közpénzből eredő támogatásra?

Ha az ország demográfiai helyzetét a lakosság egészét tekintve az jellemzi, hogy alacsony a népszaporulat – elő

kell-e mozdítani, hogy legalább az etnikai kisebbségnél gyorsabb legyen a szaporodás, és ezzel még inkább hozzájáruljon az össznépeség növeléséhez? Vagy ellenkezőleg, ott vissza kell tartani, azaz azt kell elősegíteni, hogy módosuljon a lakosság etnikai összetétele, és növekedjék a nem cigány népesség részaránya? Hogyan is viszonyul ez a probléma az olyasféle végső értékekhez, mint az emberek közötti egyenlőség vagy a nemzeti közösség építése?

– Mennyire elsődleges vagy másodlagos a fontossága a közbiztonsági szempontoknak? A nem cigány népesség tulajdonának védelme – ez mennyi erőforrást igényel (ami erőforrást vonhat el a széles problémakör más céljainak megvalósításától)?

– Mennyiben kell tiszteletben tartani az etnikai kisebbségnél az egyéni szuverenitást (amibe beletartozik az egyén hibás választásainak elfogadása is)? Vagy mennyire kell felette gyámkodni? Vagy mennyire szabad diktálni – mert tulajdonképpen az igazi cél a társadalom nem cigány többségének érdekvédelme, biztonságának, nyugalmának és tulajdonának megóvása?

Az iskolák szegregációja jól szolgálhatja az egyik célt, miközben hátráltatja egy másik cél elérését. Vagy a segélyek kiutalásának feltételekhez kötése jól szolgál bizonyos célokat, ugyanakkor ellentmond más értékeknek.

Nem kívánhatja senki sem, hogy a közpénzek allokációjában és az allokáció előzetes és utólagos értékelésében közreműködő szakemberek hivatásos morálfilozófusokká váljanak. Nem az ő feladatuk, hogy kijelöljék a kívánatos, követendő értékre. Azt viszont el kell várni tőlük, hogy értsenek ahhoz a mesterséghez (vagy tudományhoz vagy művészethez), amely szemléletesen kimutatja a kapcsolatot egyfelől az eszközök (adott típusú közpénzhasználat, adott típusú állami aktivitás), másfelől a célok, a végső értékek között.

Még egy észrevételt kell hozzáfűznom a fenti okfejtéshez. Amikor felsoroltam a különböző értékeket, amelyek

megvalósítására törekedhetnének, kizárólag nemes célokat vettem fel a listába. Még ezek között is konfliktusok támadnak, már csak azért is, mert egyik cél előtérbe helyezése pénzt, erőforrásokat vonhat el más célok szolgálatától. De legyünk realisták! Az olyan nemes célok, mint a nemzeti közösség erősítése vagy az egyéni szuverenitás mellett az emberek számottevő részének gondolkodását visszataszító ideológiák, nemtelen „értékek”, alacsonyrendű célok is befolyásolják: fajgyűlölet, rasszista és nacionalista ideológia, a másként gondolkodók megvetése vagy az osztálygóg. Amikor az előzetes vagy az utólagos értékelés megpróbálja kielemezni: tulajdonképpen milyen értékeket szolgál egy-egy közpénzen végrehajtott program vagy tevékenység – éberem figyelnie kell arra, nem állt-e be akarva-akaratlanul is negatív „értékű”, nemtelen célok szolgálatába. Ha ezt tapasztalná, akkor kötelessége erre élesen, kiáltó hangossággal felhívni a döntéshozók figyelmét.

Érdekek szolgálatában

36

Írásom előző fejezete és a most következő fejtegetés szorosan kapcsolódik egymáshoz és némiképpen összemosódik. Legalább a fogalomtisztázás szintjén szeretnék elválasztani két problémakört:

Az egyik: a cselekvés által szolgált *értékek*. A másik: a cselekvés által szolgált *érdekek*. Az elsőben az *etika*, a másodikban a *gazdasági szociológia* szemszögéből közelítjük meg a választási dilemmákat.

Az elméleti fejtegetések papirosán elképzelhető, hogy az államapparátusban tökéletesen racionális és elfogulatlan, minden egyéni érdek vagy részérdek sugalmazásai iránt immunis érzélnyvek tevékenykednek. A valóság más – itt hús-vér emberek dolgoznak.

Előfordul, hogy a közpénzallokációban közreműködő köztisztviselőt cselekményeiben *egyéni* érdek vezeti, mert a pénzért folyamodók megvesztegették. A korrupció mindenütt felüti a

fejét. Sokat foglalkozik vele a sajtó, a politikai élet, a közvélemény és a tudomány, joggal – és ehhez nincs mit hozzátennem ebben a dolgozatban.

A korrupció sérti a törvényt, a büntető és igazságszolgáltatás minden szintjén fel kell lépni ellene. Amivel foglalkozni szeretnék, az nem tartozik a kriminalisztika körébe: a köztisztviselők, köztük a közpénzek allokálásában közreműködő szakemberek tevékenységét (tudatosan és szándékosan, vagy félig-meddig öntudatlanul és előre elhatározott szándékok nélkül) *parciális érdekek* befolyásolják. A befolyás lehet erős vagy lehet gyenge, végtelen elfogultságot hozhat létre vagy csak enyhe részrehajlást – de a mélyreható elemzés igen sok cselekményben rábukkanhat érdek vezérelte hatásokra.

Egy-egy szervezet munkatársa rendszerint azonosul az őt foglalkoztató szervezettel. Ha az agrárszektorért felelős hatóságnál dolgozik, akkor azt szeretné, hogy ezzel a hatósággal meg lennének elégedve a felsőbb szervek. Am ha ugyanazt a személyt áthelyezik a környezetvédelmi hatósághoz, nagyon hamar az új szervezethez fűzi a lojalitását. Előbb az agrárérdekekért, később pedig már a környezetvédelmi érdekekért küzd. Ha az ő hatóságát támadás éri, kiáll „a mundér becsületéért”.

Próbáljuk ezt a teljesen általános jelenséget konkretizálni olyan szervezetre, amelyek valamely nemzetközi szervezet által juttatott pénzügyi alapok allokációjával foglalkoznak. Advan egy képzeletbeli tagállam, és annak a nemzetközi szervezet által juttatott pénzek allokációjával foglalkozó hatósága. A szervezet érdeke: minél több pénzt szerezni a nemzetközi szervezettől. Kár lenne veszni hagyni akár egyetlen eurót is, ami idehaza elkölthető lenne. Ha kiderülne, hogy volt pénz, de nem hívták le, akkor emiatt támadások érhetik a hatóságot. Az érdekek meghatározott magatartást generálnak: sürgetni kell a döntést! Esetleg olyankor is dönteni kell, amikor az előkészület még nem volt elég alapos és körültekintő.

Formailag rendben legyen – és hajrá, menjen a dolog.

Eközben a döntés-előkészítőkre más nyomások is nehezednek: parciális érdekcsoportok sugalmazzák álláspontjukat – természetesen érvekkel, a közérdekre való hivatkozásokkal alátámasztva. A szakemberek gondolkodására óhatatlanul hatást gyakorolnak a sugalmazások. Ez különösen könnyen történik meg olyankor, ha személyes, kollegiális vagy intellektuális szálak fűzik az érdekcsoportokhoz. Bizonyára részt vesz egy mezőgazdaságra is befolyást gyakorló döntés előkészítésében egy agrárszakember. Sokat közülük a származás köt a faluhoz, a paraszti világhoz, vagy az agrárügyetemen és később a mezőgazdasági munkahelyeken töltött idő, az ott kialakult barátságok és kollegiális hálózatok. Nincs szó semmiféle korrupcióról, a szó jogi értelmében – csak egyszerű részrehajlásról és befolyásolásról.

Szerephez juthatnak politikai érdekek. A konkrét politikai rezsim személyzeti politikájától függ, hogy a legfelső pozícióktól kezdve és lefelé, az alsószintű állások felé haladva milyen mélyre hatol el a politikai kinevezés gyakorlata. Am még az is, akinek a kinevezése nem nyílt politikai aktus, jóban akar lenni a hierarchiában felette állókkal, azokkal, akiknek karrierje, kinevezése, előléptetése vagy leváltása politikai jellegű döntésektől függ.

A közpénzek allokációját gazdasági számítások kísérik. Aki közpénzért folyamodik, az tudja, hogy jobbak az elfogadás esélyei, ha aránylag kis ráfordításért nagy teljesítményt ígér. Ez ahhoz vezet, hogy szisztematikusan alábecsülik a várható költségeket és túlbecsülik a várható eredményeket. Aki a kérelem jóváhagyásának szintjén dönt, tudja, hogy a kérelmező érdeke félrevezetni őt – csak azt nem tudja, hogy melyik kérelmező milyen mértékben torzítja az adatokat. Valahogy dönt.

A részdöntéseket követő fázisban, amikor magasabb szinten aggregált számokkal dolgoznak, amelyek a részdön-

tések kalkulációit adja össze (mondjuk, egy régió valamennyi közpénzen finanszírozott projektjének összes kiadását), a felsőbb szintű döntéshozó óhatatlanul cinkossá válik az információtorzításban. Az ő aggregált számai is torzítottak és ezeket adja tovább felfelé – pl. országos szintű döntésekhez, vagy még tovább felfelé, a nemzetközi szervezet szintjén hozott döntések előkészítéséhez. Aki közpénzt kér, bármilyen szinten, és a felette álló közpénzszolgáltatóhoz folyamodik, érdekelt a szisztematikus információtorzításban.

Ha egy-egy ország egészének érdeke minél több támogatást kapni valamelyik nemzetközi szervezettől – akkor ennek az érdekeknek a képviselői hallgatólagosan tudomásul veszik: a támogatásra vonatkozó összesített igény olyan parciális számításokon alapul, amelyek szisztematikusan torzított információkra épültek. Mélyreható és gyötörő erkölcsi dilemma alakul ki. Az egyik oldalon ott a nemzeti érdek (jöjjön a nemzetközi szervezettől minél több a mi országunkba, ne pedig más országba). A másik oldalon ott a korrektség, őszinteség, tárgyilagosság, elfogulatlanság erkölcsi parancsa. Tegyük fel, hogy „A” ország közpénzallokátorai az utóbbi morális parancsok teljesítése felé hajlanának. Ez szép és dicséretes. Igen ám, de megfordul a fejükben a gondolat: a többi igénylő ország nyilván nem ezt teszi, hiszen érdeke az információtorzítás. Az ostoba becsületes ország marad alul, és az „ügyes” országok kerekednek felül a nemzetközi szervezet által szétosztott pénzért folytatott versenyben.

És most ugorjunk át az utólagos vizsgálatok fázisába. Ilyenkor az előzetes torzítások egy része lelepleződik. Tengeri jelentés igazolja, hogy az előzetes számításokban a ráfordításokat szisztematikusan alábecsülték. Mennyire várható el, hogy az utólagos értékelés feltárja az előzetes értékelés gyenge pontjait? Sok minden nehezíti a tisztázást.

– A minimum az lenne, hogy összehasonlítható legyen az előzetes és az utólagos vizsgálat; azonos adatkörre, azo-

37

nos mutatószámokra és kalkulációs formulákra épüljenek. Ez a feltétel többnyire hiányzik.⁵

– Az elfogulatlan utólagos vizsgálatot valamelyest megkönnyíti, ha azok a szakértők, akik utólag elemeznek, szervezetenként elkülönülnek azoktól, akik a döntések előkészítésében vettek részt. Csakhogy ez az elkülönülés csupán viszonylagos, amennyiben azonos felettek alá vannak rendelve. Vegyük azt a szervezeti struktúrát, amelyben egy hatóság jogkörében központosították a fejlesztési programokat. A hatóság egyik osztálya készíti elő az allokációs döntést, és egy másik osztály irányítja az utólagos értékelést. Mindkét osztály közös fő-főnöke ugyanazon személy vagy kollektív testület (tanács vagy bizottság). Az „utólagosoktól” azt várjuk: leplezzék le, hogy a fő-főnök hibásan döntött az „előzetes” fázisban? Az utólagos értékelések nehezen tudnak ellenállni annak az ösztönnek (vagy annak a nyomásnak), hogy „védjék a mundér becsületét”, kiálljanak az őket alkalmazó hatóság reputációjáért, és ne rombolják a hatóság jó hírnevét.

Ha országos szintű utólagos értéke-

lésről van szó, akkor ez az elemzés a nemzet becsületbeli ügyévé válik. (Képzletbeli országok nevét használom.) „Mi, »ingusok« nyíltan hirdessük: nem jól költöttük el a nemzetközi szervezettől kapott pénzt, miközben ők, a »kaszánok« jól vizsgáztak? Az ő vizsgaeredményeik azért kedvezőek, mert ők bezzeg elhallgatták a hibás döntéseket. Mi meg teregezzük ki a nemzet szennyesét? Ez nemzetietlen viselkedés lenne.”

Van-e gyakorlati megoldás a fentiekben érzékeltetett nehézségek kiküszöbölésére? Nem emberi tévedés, hanem maga a szituáció generálja az értékelés hibáit. Nem a felületesség, még csak nem is a tudás korlátai okozta véletlen hibákra utalok, hanem az érdekek által gerjesztett szisztematikus torzításokra.⁶

Fejtegetéseim végéhez érve szeretném még egyszer hangsúlyozni: nem tartottam feladatommak, hogy útmutatásokat adjak a közpénzek allokációjának előzetes és utólagos értékeléséhez. Kérdéseket akartam feltenni, dilemmákra rámutatni, az értékelés nagy nehézségeit megvilágítani – abban a reményben, hogy ez vitákra és a problémák alapos átgondolására készítet.

civil szervezetek éles szemmel és határozott fellépéssel vizsgálódnak és értékelnek, akkor némiképpen ellensúlyozhatják a fent leírt elfogultságokat. Am számításba kell venni, hogy egy-egy civil szervezet maga is parciális érdekeket képvisel: egy szakma, egy nemzedék, egy régió, valamilyen embercsoport (pl. meghatározott betegségben szenvedők), vagy egy meghatározott cél (pl. a környezetvédelem) szolgálatára szerveződött. Ennyiben a civil szervezetek maguk is szükségképpen elfogultak, részrehajlók.

⁵ Persze az utólagos értékelésről akkor sem szabad lemondani, ha nem hasonlítható össze kellő szigorúsággal az azonos (vagy nagyon hasonló) metodikával készült előzetes értékeléssel. Az utólagos vizsgálatról elvárhatjuk, hogy értékelje nem csak a program megvalósulását, hanem a tapasztalatok fényében, az előzetes értékelés metodikáját is.

⁶ Elgondolkodtató kérdést tett fel hozzászólásom korábbi változatának egyik olvasója: „Milyen szerepe lehet a civil társadalmi kontrollnak a szituációfüggő rendszerhiba ellensúlyozásában?” Ha a

11

MOZGÓ VILÁG

2010/11

Niedermüller Péter: A mindennapok gyarmatosítása • Halmai Gábor: „Elszabadult az alkotmányozási örület” – Boros László: „Ha koncepció perек lesznek, az már diktatúra” (Pikó András interjúi) • Sz. Bíró Zoltán: Az „irányított demokrácia” putyini világa • Kornai János: A közpénzek felhasználásának értékeléséről • Tenigl-Takács László: A túlfoka (plebejus röpirat a szegényről)

Almási Miklós • Balla D. Károly • Bächer Iván • Csengery Kristóf • Dalos György • Egressy Zoltán • Fáy Miklós • G. István László • Györffy Iván • Hajdu Tibor • Jenei Gyula • Kőrösi Imre • Kürti Emese • Lator László • Molnár Krisztina Rita • Parászka Boróka • P. Szűcs Julianna • Rainer M. János • Sándor Erzsébet • Szántó T. Gábor • Szentpály Miklós • Takács Ferenc • Tóth Krisztina • Végel László