

Piac és bürokrácia

A tudós gondolatai

Nő vagy csökken?

„A bürokrácia népszerű, hálás téma; alkalmas arra, hogy az ember erős érzelmi töltést kijelentéseket tegyen... Szeretnék azokhoz csatlakozni, akik lényegesen szűklátású kíváncsiak a bürokrácia hatókörét — de túlfűtött várakozások nélkül csatlakozom ehhez a küzdelemhez. Egyrészt az esélyek nem túl biztatók. Részletelesen sőtoltam arról, hogy mennyire szívsós a bürokrácia, s milyen erős az ellenállás a hatalmi pozícióinak leépítésével szemben. Ennek ellenére, érdemes vállalni az erőfeszítést. Mindenesetre a magam állásfoglalását nem akarom sem az elfogadás, sem a siker esélyeitől függővé tenni. Másrészt nem lehetnek illúzióink afelől, hogy a piac — a bürokratikussal koordináció egyetlen komoly riválisa — képes lenne tökéletesen szabályozni a társadalmi-gazdasági folyamatokat.

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

Jóval a reform előtt

Ezzel a zár megjegyzéssel fejezte be Kornai János közgazdász szétfoglalt előadását a Magyar Tudományos Akadémián.

Kornai akadémikus neve nem csupán tudományos körökben és a szellemek berkeiben ismerős, könyvei áttörtek a tudomány zárt világának falait, eljutottak a magyar gazdasági élet derékhadához is. „A hiány” című könyve (1980) valósággal közgazdasági bestseller lett, különleges feltűnést és figyelmet keltett a határokon belül és kívül.

Ez a könyv azonban csak kiemelkedő pontja volt egy hosszú, szívsós, számos buktatóval teli, tudományos pályának.

Kornai János 1928-ban született, közgazdasági újságíróként dolgozott a felszabadulás után, a tudományos pályát 1955-ben kezdte meg. Első kötete „A gazdasági vezetés túlzott központosítása”, 1957-ben, rendkívüli feltűnést keltett. Tulajdonképpen az első munka volt, amely tudományos agénnyel elemelte gazdasági életünk bürokratikus vonásait, felhívta a figyelmet az ebből származó nehézségekre. Akkoriban Kornai gondolatait még gyanakvással fogadták. Azokban a körökben, amelyek erősen kötődtek a voltanarista gazdaságpolitikaához, ideológiai eretnkséget vetettek a

szervó szemére. Tizenegy év múlva a gazdasági mechanizmus reformjával a túlzott központosítás elvetése s a piac szabályozó erejének felhasználása (benne egyebek között Kornai gondolata is) a hivatalos politika rangjára emelkedett.

Kornai volt az első, aki Magyarországon a közgazdasági kutatást nem a jelenségek egyszerű leírására, posztulátumokra, elvont elvekre alapozta, de a matematika és a számítógépek közgazdasági alkalmazásával követte nyomon az objektív folyamatokat. Csak a törvényszerűségek matematikailag is igazolt felfedése után vont le elvi következtetéseket a szocialista gazdaság mozgásáról. Kornai nem gazdaságtanilag, hanem közgazdaságtanilag, még inkább publicista — megállapításai tudományos bizonyítékokra épülnek.

Kutatási módszereinek alaposágát, lálmódjának újszerűségét és merészségét, ma már az egész világon elismerik. Tiszteletbeli vagy levelező tagja, disz doktor a Amerikai Tudományos Akadémiának, a Brit Akadémiának, a Svéd Királyi Akadémiának, a párizsi és a pozsoni egyetemnek. Öt éven át elnökhelyettese az ENSZ Fejlesztési Terv Bizottságának. Tíz külföldi egyetem oktatót és oktatót meghívottként. Nyolc kötet jelent meg tudományos munkásságából, közülük több külföldön is, tíz különböző nyelven.

Már számos magas külföldi elismerés volt birtokában, amikor az idén idehaza is a legmagasabb rangú kitüntetéssel, az Állami díjjal jutalmazták, kifejezésre jutva vele, hogy Kornai a magyar közgazdaságtudomány nagy értéke és eredeti egyénisége.

Négyféle koordináció

Akadémiai szétfoglaltjának címe: „Bürokratikus és piaci koordináció”. A szerző így jellemzi szándékát: „Szeretnék néhány elméleti gondolatot felvetni, és egy elemzési apparátust felvázolni, amely felhasználható a kérdéskör vizsgálatához. A másik célom: szeretnék a címbe megjelölt téma szempontjából hozzászólni a gazdasági reform problémáéhoz”. (A tanulmányt a Közgazdasági Szemle című folyóirat most tette közzé.)

A tanulmány különböző úgynnevezett koordinációs mechanizmusokat állít szembe. Koordináción leegyszerűsítve egyének vagy szervezetek egymásra hatását kell értenünk. Nemcsak gazdasági koordinációkat vizsgál, hanem társadalmiakat is (közgazgatási, egészségügyi stb.) azzal a céllal, hogy az emberi kapcsolatok lecsupaszítva jelenjenek meg, hogy aztán hatásukat a gazdaság bonyolult-



KORNAI AKADEMIKUS
Rendkívül tárgyilagos

tabb körülményei között szemügyre lehessen venni.

Kornai szerint ezek a koordinációk (emberek vagy szervezetek kapcsolatai) négyfélék. Bürokratikus a koordináció, ha a kapcsolatot az alá-fölle rendeltség hierarchiájára épül. Ezek a kapcsolatok nem jelentenek okvetlen pénzügyi függőséget, de járhatnak azzal is. A másik a piaci koordináció: eladó és vevő mellé rendeltségi viszonya, a pénzbeli nyereség szerzésének szándékával. A kapcsolat monetarizált (pénzügyi jellegű). Az etikai koordináció ugyancsak mellérendeltséget jelent, a feleket nem az adminisztratív kényszer, de nem is a pénzbeli nyereség köti össze. Viszonyosság, egymás segítése vagy egyszerűen altruista szándék alapján működnek együtt. A negyedik az agresszív koordináció, alafölle rendeltségen alapul, az erősebb fél erőszakkal kényszeríti ki akarátát.

A könnyebb megértés kedvéért, a szerző a négyféle kapcsolatra a személyautó-közlekedés példáját idézi. Ebben ugyanis mind a négyfajta koordináció megjelenik. „Bürokratikus koordináció: a KRESZ előírásai, amelyek betartását a közlekedérendszet előírja. Piaci koordináció: az út használatá, parkolási díj, illetve autópálya vám ellenében. Etikai koordináció: az autavezető önkéntes figyelmessége, udvariassága a többi autós iránt. Agresszív koordináció: az autavezető önkényesen korlátozza vagy megsejt a többi autós jogait: hirtelen félkezre kényszerítve őket elébük vág stb.”

Az egyszerű, ám kimerítő kutatásokon alapuló és azokból lezúrt sémák fölvezetése következik, hogy miként jelenik meg ez a négyféle koordináció (azok közül is elsősorban az első és a második) szocialista gazdaságunk életében. „A valóságban egymás mellett működnek a különböző alapformák... Sokszor zajlott le történelmi átmenet az egyik alapformából a másikba.” Az etikai normákat törvényverőre emelték, s ekkor már nemcsak a lelkiismeretre van bízva betartásuk. Az erkölcsi parancsok kommercializálódnak, helyükbe az anyagi haszon lép. (Ülven lehet például a korábban társadalmi munkában végzett tevékenység átalakítása pénzért végzett szolgáltatássá. A szark.) Van azután, hogy a jogilag szabályozott bürokratikus eljárás nyílt önkénykedéssé, úgynevezett agresszív koordinációvá fajul.

„Nő-e, stagnál vagy pedig csökken a bürokratikus mechanizmus szerepe a mai Magyarország társadalmi koordinációjában?” — te-

szí fel a kérdést a tanulmány. Válasza, hogy csökkenő trend sehol sem látszik. Vagy stagnálás vagy még inkább növekedés mutatkozik. A bürokratikus koordináció rendkívül szívsós, mégpedig egy olyan történelmi időszakban, amelyben mélyre ható decentralizációs reform folyamata ment vége.

Szabályok szűrőháloja

A tanulmány egyik táblázata statisztikai adatokkal bizonyítja a bürokrácia szívsóságát. Ebből néhány szám: 1971-ben 319 jogszabály érintette a gazdasági életet, 1981-ben már 433. A központi szervek létszáma 1970-ben 10 245 volt, 1981-ben 10 069, tehát a nére is lényegében ugyanakkora maradt. A költségvetési szervek igazgatási kiadásának összege 1970-ben 3098 millió forint, 1981-ben 4789 millió forint volt. A tanulmány Parkinson könyvére hivatkozik, amely bemutatja, hogy miközben összezsugorodott a brit gyarmatbirodalom, nőtt a központi gyarmatiügyi bürokrácia. Nálunk „miközben a termelés növekedése radikálisan lelassult, a bürokratikus apparátus kiadásainak növekedése makacsul folytatódik, sőt még egy kissé fel is gyorsul”.

Mi ennek az oka? Miért nem vesztí erejéből a bürokratikus koordináció?

„A bürokrácia valamilyen társadalmi mikrofolymat áramlásába szabályok hálóját feszíti ki. Ha a háló túl ritka, akkor mindenféle szabálytalanság átszúszik rajta. A védekezés: sűrűbbre szőni a hálót... A bürokrácia hajlamos arra, hogy az általános szabályozást újra és újra egyre ikonkrétebb és részletesebb szabályokkal egészítse ki.”

Két példát is találhatunk erre a tanulmányban. Az egyik, a Belkereskedelmi Minisztérium rendelkezése az úgynevezett árkockázati alapról. A minisztérium a piac tapasztalatai alapján rájött arra, hogy a nehezen eladható árukat készletetni sokkal drágább, mint árengedményt adni és eladni, hogy a vállalat képezen egy úgynevezett árkockázati alapot, és ebből pótolja az árengedmény kieső bevételét. Csakhogy ezt az egyszerű eljárást nem engedték, hanem rendeletileg a legapróbb részletekbe ható pontossággal megszabták, hogy mely vállalatnak hány százalékot kell betennie az alapa. Így lett a „szabadból — muszáj”.

A vezetőik anyagi ösztönzése is bekerült a bürokrácia birodalmába. 1980-ban a Belkereskedelmi Minisztérium rendeletben szabályozta anyagi érdekeltségüket. Tízennyféle szempontot állítottak fel, az energiatárolékonosság rendelkezésektől a gyermekes szülők és nyugdíjasok problémáinak megoldásáig.

A bürokrácia nemcsak szívsós, hanem a maga ellenmondásos módján, ha kell, rugalmas is. Ha valahol visszaszorítják, átteszi tevékenység más területre. „A jelenség hasonlít arra, amikor a sebész a szervezet egyik helyén kioperálja a rákos daganatot, de közben már áttétet képződött, s a sejtburjánzás máshol indul meg.” 1968 után a termelési már nem a bürokratikus utasításos rendszer szabályozza. Bár oda is időnként visszaszűrnek, de ami fontosabb, áttétet képződött, mégpedig a vállalatok jövedelmének szabályozásában”. A Pénzügyi-

nisztérium tanulmánya szerint, 228-féle úgynevezett szabályozó elem (azaz bürokratikus beavatkozás) hat a nyereségre. Tuatnyi állami szerv formál jogot arra, hogy... aktívan belenyúljon a nyereség alakulásába.

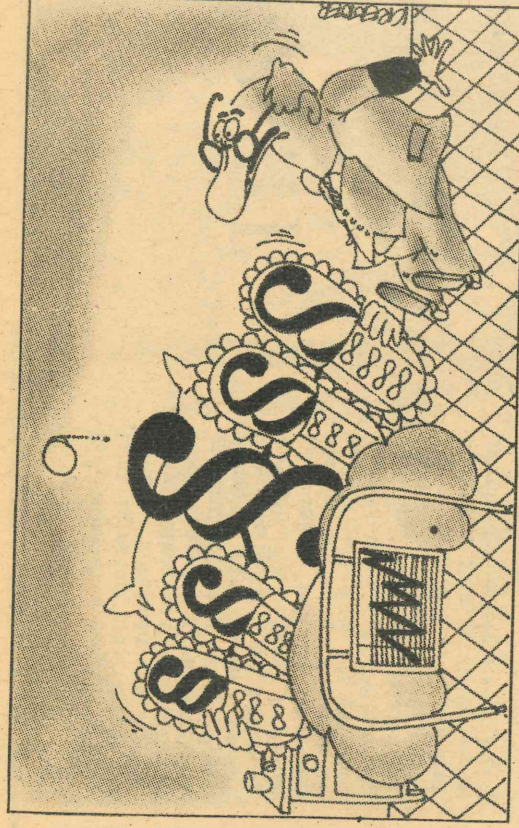
Valóságos televénye a bürokratikus szabályozásnak a hiány. Közkeletű tény, ahol hiány mutatkozik, ott jön az elosztás, a kiutalás, esetleg a jegyrendszer, és minden egyéb korlátozás. Azt lehetne mondani, ilyenkor a bürokrácia megjelenése elkerülhetetlen. (Valóban az is: a bürokrácia a hiánygazdálkodás terméke, de a hiánygazdálkodás a már korábban elharapózott bürokratikus szabályozások, a piac sztereotípiáinak csökkenésének következménye. A szerk.)

Szóhoz jutnak a bürokrácia oldalán emberi-személyi tényezők is. Magyarországon mindenki bürokráciaellenes, de egy-egy konkrét területet bürokratikus koordinációjának fenntartásában egy-egy csoport mindig érdekelt. Az adott területet kézben tartó apparátus számára ez adja meg a hatalmat, a presztízt, és erről nem szívesen mondanak le. „Számos állami szerv számára nagy hatalmat jelent, hogy jövedelmét adhat a vállalatnak vagy elvonhatja tőle. E befolyás megőrzésében bizonyos fokig érdekelt az azok a vállalatok is, amelyek... arra számítanak, hogy talán ezután kedvezményezetté válhatnak.” A bürokrácia visszaszorítását folyó küzdelem paradoxonja: a bürokráciaellenes általános hangulat ellenére nagy erők harcok-nak minden egyes bürokratikus pozíció megőrzéséért.

A bürokrácia szívóssága

A tanulmány kitér arra a látásmódra, amely úgy foglalkozhat össze: „gyűlölem a bürokráciát és gyűlölem a piact”. Tulajdonképpen itt a kíméletlen bürokrácia és a nem kevésbé kegyetlen piaci törvények elleni emberközponit, de mindenképpen utópisztikus hangulatok jelennek meg. Csak hogy „az erkölcsi koordináció nem jár szik” — és nem is járhat — uralkodó szerepet egyetlen modern társadalmi-gazdasági rendszerben sem”. Nincs koordinációs vákuum — írja Kornai. Az erkölcsi, alkatista kapcsolatok vagy elütettednek vagy bürokrácia formájában intézményesülnek, esetleg az agresszív koordináció rombolja szét őket. Szerepe csupán olyan emberi kapcsolatokban lehet, mint például a párvalasztás (jó esetben, ha ide is be nem nyomul az anyagiasság); vagy kiegészítőként működhet: tisztességes versenyszellem a piacon, igazságos szabályozás a bürokrácia részéről. Egyébként azonban az etikai koordinációra alapozni „naiv donquijotteria, amely etikussabb, közösségibb körökba való nosztalgikus vissza-kívánczossággal szokott párosulni”.

A tanulmány szerzője szembenéz az azzal a gondolatattal is, vajon ki lehet-e teljesen igitatni a bürokráciát a gazdaság menetéből. Önmaga ifjúkori álláspontját utasítja el ezzel. Felidézi 1956. október 14-én, a Szabad Népben megjelent cikkét: „Gyökerestül irtuk ki a bürokráciát”. Saját akkori álláspontját végletes naivnak ítéli ma. „Közismertek a piac nagy erényei... Mindezzel együtt azonban a piaci koordinációnak nagy fogyatékosságai is vannak; több olyan funkció van, amely-



SZABALYSZAPORULAT — KRENNER ISTVÁN RAIZA

Az erkölcsi parancsok komercializálódának

nek ellátásában a piac kudarcot vall. Ezek közismertek, s éppen ezért kiküszöbölésükre társadalmi igény van. Ezzel együtt társadalmi igény van a bürokratikus koordináció alkalmazására is... Így van ez a kapitalista piaci gazdaságban, s még inkább érvényre jut e társadalmi igény a szocialista társadalmi rendszerben.

A piac tehát nem mindenható, s a bürokratikus szabályozás sem mindenben nélkülözhető. Szükség van adókra, de adókedvezményekre is, amelyekkel ösztönözni vagy hátrányba szorítani lehet a kedvező vagy kedvezőtlen külső hatásokat. Vannak azután az úgynevezett tranzakciós költségek. Piaci megoldás volna, ha az üthasználatért minden sarkon utavámot szednének a használóktól. A drága és kényelmetlen megoldás helyett előnyösebb a bürokratikus eljárás: a gépkocsitulajdonosok adót vagy más illetéket fizetnek, és ebből fedezi a fenntartást.

Nem lebecsülhető a szerepe a bürokrációnak az igazságos jövedelemelosztásban sem. A piac differenciál, de szűkségképpen megsérti az igazságosságot, olyan anyelőtlenségeket hozva létre, amelyek már nem ösztönzik a termelést és a teljesítményt. „Kerlekneznék olyan magas jövedelmek, amelyek mögött nincs kellő társadalmilag hasznos teljesítmény, hanem csak szerencse, öröklés stb. és megfordítva: léteznek olyan alacsony jövedelmek, amelyek nem az igényeket hiányának tulajdoníthatók, hanem öröklött kedvezőtlen adottságoknak vagy más balszerencsének. Igazságosabb jövedelem arányok kialakításához adók és segélyek, újraelosztás szolgáló beavatkozások kellenek — ezek megvalósításához pedig bürokratikus apparátusra van szükség.”

Végül, megköveteli a bürokratikus beavatkozást a monopóliumok megjelenése is. A kapitalista gazdaságban számos példát láthatunk erre államostítás, korlátozás, fokozott adóztatás és más formákban. Társadalmi igény (és sokszor gazdasági érdek is) a monopóliumok ellenőrzése, korlátozása. Ám nemcsak a kapitalizmusban van erre szükség, hanem megváltozott formában a szocialista gazdaságban is, ahol „ez a fajta bürokratizálási tendencia tovább erősödik azáltal, hogy sok területen mesterségesen (vállalatok összevonásával, profilátfelek kiküszöbölésével, egyes vállalatok ellátási felelősségének ki-mondásával stb.) monopól vállalatokat hoznak létre. A hatóságilag megteremtett és védett monopolhelyzetben a vállalat maga-

Valóban az, alkit lát, éppen a legényesebb vonásokban nem nő. Ez az állítólagos piacszimuláció éppen abban tér el a piactól, ami annak legfontosabb és leginkább előnyös vonása: az eladó a vétőtől és nem a hivataltól függ.”

A bürokratikus piackorlátozás egyik rendeletet szűli a másik után, amittől a szabályozott jelenség nem jobban, hanem rosszabbul kezd működni, ily módon a piac bürokratikus korlátozása törvényesüen elmélyül, majd a piac elsorvad.

Kornai nézete szerint, számos területen inkább szétválasztani kell a piact és a bürokráciát, minisem összevegyíteni. Van, amit bürokratikusnak és van, amit piaciilag kell koordinálni. Ha mégis elkerülhetetlen a kombináció, akkor „óvatosan kell rátesztelni az egyik mechanizmust a másikra”, úgy, hogy egyik közülük uralkodó maradjon, a másik csak korrigálja a várható hibákat.

Nem elég állítani

A voluntarista gazdaságpolitika korszakában a közzgazdaság művelőinek látszólag könnyű, valójában nagyon nehéz dolga volt. Könnyű azért, mert óhajokból, határozatokból, bibliszerű idézetből kellett levezetniük a szocialista gazdaság törvényszerűségeit, vagy egyszerűen a központi akaratot kellett illusztrálniuk. Ez a feladat azonban sehogysem elégitette ki azokat, akik a közzgazdaságtudományt gazdasági rendszerünk hibáinak megismerésére és azok orvoslására szentelték volna felhasználni. Az 50-es évek második felében már elemi erővel merült fel az igény arra, hogy föl kell tárti a szocialista gazdaság valóságos folyamatait és az egyre sürűbben jelenkező gondok megoldását a tudomány segítségével kell megtalálni.

Kornai akadémikus a tudomány gyakorlati használhatósága tekintetében is rendkívül tárgyilagos. A Figyelő című gazdasági hetilapnak adott interjújában így nyilatkozik: „Igen kevés az olyan kérdés, amelyet jól tettek fel és amelyre megnyugtatóan tudományos alapossággal válaszoltak volna. Azt hiszem, hogy ma már akad sok fontos probléma, amelyben eljutottunk a kérdés helyes megfogalmazásáig — s ez már maga is nagy eredmény. De még ha meg is van a helyesen feltett kérdés, s a hozzá tartozó hipotézis — igen gyakran hátravan a hipotézis tapasztalati ellenőrzése... Ebben a tekintetben a magyar közzgazdaságtudomány még eléggé tudományelötti állapotban van.”

Ebből fakad az a következtetés, hogy a tudomány alapvető tárgya, hogy a tudomány alapvető tárgya a létező vizsgálata, s nem adhat arra tudományos előrejelzést, hogyan fog működni például a magyar gazdaság, ha — egy átfogó reform eredményeképpen — egyszerre sokféle lényeges tulajdonságát átalakítják. „Nem a logikai érvet logikai érveléssel cáfoló tudományos vita dönti el, mi valószínűleg meg ezekebből az elképzelésekből, hanem sokkal inkább a különböző társadalmi-politikai érdekek küzdelme. Oszintén remélem, hogy a reformfolyamat előre halad majd, mert szemben ez látszik a legígéretesebb lehetőségnek.”

NOVOBÁZKY SÁNDOR