

1. fejezet

Kik döntenek, miről és hogyan?

1-1. A nemzetgazdaság alkalmazkodása döntési folyamat

Amikor a gazdasági feltételek radikálisan megváltoznak világméretben, minden nemzetgazdaságnak reagálnia kell az új helyzetre; az annyira nyitott, külső tényezőktől függő országnak, mint hazánk, pedig különösképpen. De mit is rejtenek a könnyen kimondott szavak: „a gazdaság reagál”. A *nemzetgazdaság gyűjtőfogalom*: egyaránt magába foglalja *állami szektort* - mely a mi esetünkben a bruttó hazai termék (GDP) felére rúgó összegeket von el és oszt szét a társadalmon belül -, az *üzleti szektort*, a maga számtalan ágazatával, cégével, piacaival, valamint a *háztartásokat (családokat)* és a *non-profit szervezetek* világát. Amikor a gazdaság reagál, akkor nem más történik, mint hogy ezek a gazdasági és politikai szereplők mind valamilyen formában döntést hoznak: az államszervezetben és az üzleti életben tevékenykedők professzionális döntéshozói a gazdaságnak, az egyének és családok pedig saját módjukon vesznek részt a gazdaság életében.

Ennek eddig semmilyen sajátos magyar vonatkozása nincs: valamennyi nemzetgazdaság teljesítménye a gazdasági szereplő döntéseinek, viselkedésének az eredményeként változik, éppen ebben áll az alkalmazkodás folyamata. Célszerű ezért kellő általánosságban megvizsgálni a *gazdasági döntések természetét* (ez lesz ennek a fejezetnek a tartalma), majd pedig a második fejezetben a *gazdasági válságok, megrázkódtatások sajátosságait* tekintjük át, hogy majd a későbbiekben a *magyar gazdasági szereplők reakciót* elemezhesük, akkor már a gazdasági döntéshozatal általános összefüggéseinek kontextusában.

1-2. Állami és üzleti döntések: két külön világ?

A közgazdászok, gazdasági újságírók, üzletemberek között eléggé elterjedt az a nézet, hogy egy világ választja el a kormányzatot és az üzleti életet, ami az ügyek elintézési módját, a döntéshozatalt illeti. Az egyik – bárki bárhogyan is fogadkozik – *bürokratikus*. Az üzletben pedig – a vállalati felelősségről, a cégek társadalmi misszójáról szóló reklámizű nyilatkozatok ellenére – *csakis a profit minősíti* a döntést.

Mint minden evidencia, ez a nézet is tapasztalaton, megfigyelésen, olvasott és hallott információon nyugszik. Azonban a tézis, miszerint az állam mint intézmény a maga *hivatali módszere* szerint dönt, míg a vállalati döntéshozatal *saját üzleti logikáját* követi, az általánosság magas szintjén ugyan elfogadható *közhelyes igazságként*, ám nem ad eligazítást a konkrét döntések dolgában, sőt inkább lényeges kérdéseket nyit meg.

Vegyünk sorra néhányat. Egy országon belül naponta döntések ezrei születnek a közszektorban, amelyek érintik az üzleti világot: vajon kinek a logikája hat kire? Nem formálja-e némileg a saját képére az üzleti élet, főleg a nemzetközi háttérű gazdasági szereplők közössége az állam gazdasági ügyintézését? A magántulajdonú társaságok, bankok vezetői, a nagyvállalkozók időnként országos kihatású döntést hoznak; az ilyen stratégiai súlyú üzleti döntésnél egyáltalán el lehet-e tekinteni a politikai vonatkozásoktól, a jogi keretektől, az állami szabályozó intézmények várható reagálásától? Milyen eljárási rendben döntenek az állami intézmények, amikor – a modern piacgazdaságban nem túl ritka kivételként – üzleti döntéshozóként kell fellépniük, például vállalatok tulajdonosaiként? Közbizottsági versenyzetetésben vajon melyik logikát (a hatóságit vagy az üzletit) követik a kormányzatszervek? Hova sorolható az, ha állami intézmény közös vállalkozást alapít üzleti céggel?

Továbbá: az állam országhatáron belül ugyan hatóságként, a *közjog* alanyaként viselkedik, de esetleg külföldön *magánjogi* szereplőként vesz részt a gazdasági életben. Az ilyen egyáltalán nem ritka: hazánkban is volt bőven példa olyan magánosításra, amelynek keretében külföldi állami tulajdonú cég magyar állami vállalatot vásárolt fel, és onnantól az immár privát céget elvileg a klasszikus nyereséggel szerint működteti. De nemcsak az állam cselekedhet külföldön és otthon piaci szereplőként, fordítva is lehet: vállalatvezetők is gyakran lépnek fel közügyben, nem ritkán a közérdekre hivatkoznak valamilyen konkrét üzleti ügy kapcsán. Valóban létezik társadalmi töltete az üzleti vállalkozásnak?

Az állami döntéshozatalt alkotmányos keretekbe szorítja a jog és a szokás. Mégsem mondhatjuk, hogy ahány ország (és így ahány alkotmány), annyiféle módon születnek a döntések az állami szektorban. A nemzetközi szervezetek sokaságában tagsággal bíró országok csak részben követhetik döntési gyakorlatukban a helyi szokásokat és rutinokat: a szervezeti tagság következményeként a kormányok bizonyos fokig átveszik a nemzetközi szervezetben szokásos (gyakran persze a meghatározó országok által kialakított) döntési eljárásokat és elfogadott gyakorlatot. De nemcsak az államoktól és államok feletti intézményektől tanulnak a kormányok, hanem komoly mértékben a területükön működő külföldi vállalatoktól is, ha bevallják, ha nem. A multinacionális (transznacionális) cégek a maguk globális jelenlétével nem kis mértékben egységesítik, homogenizálják az üzleti eljárásokat és normákat.

A kialakult és folyamatosan formálódó döntési gyakorlat azonban jellemzően „jó időjárásra” vonatkozik, legyen szó akár üzleti döntésről, akár állami intézkedésről. A hirtelen fordulatok, regionális vagy világméretű gazdasági megrázkódtatások szükségszerűen új szakaszt nyitnak a gazdasági döntéshozatalban. A válságok eltérítik el az érintett országok állami és üzleti döntéshozóit addigi gyakorlatuktól. Gazdasági krízis küszöbén, államcsőd árnyékában az állami szuverenitás beszűkül; kérdés, hogy ez milyen mértékben vezet a kormányzati döntéshozatali rendszer megváltozásához. Az ágazati vagy globális piaci válság beálltára a maguk módján reagálnak a nagyobb és a kisebb vállalatok; aki nem vesz tudomást az új helyzetről, azt elsodorhatják az események. Az viszont már kérdéses, hogy a kicsi és a nagy, a hazai és a külföldi tulajdonú cégek miként

és mikor változtatnak addigi gyakorlatukon. A tényleges üzletviteli és stratégiai változások sokféle, előre aligha jelezhető formát ölthetnek.

Ezek és a hasonló ügyek és kérdések jelenleg okkal merülhetnek fel, mivel életszerű szituációkra vonatkoznak; már pusztán bemutatásuk illusztrálja, hogy a kormányzati és az üzleti döntések világa sokkal változékonyabb, sokszínűbb és bizonyosan dinamikusabb, mint amit a deduktív gazdaságelméleti modellek sugallnak. A változékonyság, a döntési helyzetekben rejlő esetlegesség ellenére azonban a gazdasági döntések bizonyos rendbe, létező gyakorlatba illeszkednek, noha ez a rend és gyakorlat idővel átalakul. Ma éppen ilyen átalakulási szakaszba jutott a világ, és benne elkerülhetetlenül a magyar gazdaság is. Az új fejlemények és az általánosítható tapasztalatok témáink lesznek később, előbb azonban áttekintjük a gazdasági döntéshozatal lényeges alapfogalmait.

1-3. Döntés szokásos viszonyok között – és válságban

Hogyan, milyen logika alapján döntenek az állami szektorban és az üzletben, mi jellemzi az egyének, magánszemélyek döntési gyakorlatát? E kérdésekre két kézenfekvő módon kaphatunk választ. Az egyik módszertani utat az állami és a nem állami szereplők céljainak és jellemzőinek modellszerű, deduktív elemzése nyitja meg: az *alkalmazott makroökonómia*, a *politikai gazdaságtan* (political economy), a *szervezetelmélet* (organizational science, industrial economics) alapján. A másik út a konkrét intézmények, piacok, a valóságos egyéni döntések elemzése (*viselkedési közgazdaságtan* - behavioral economics) valamint a döntési *esettanulmányok* világába vezet. Az utóbbi irányzat keretében az adott ország gazdasági, üzleti, politikai gyakorlatának alapos tanulmányozásával szűrhetők le a tanulságok.¹ A két módszertani irányzatot ötvözni is lehet, sőt amikor egy ország teljesítmény-változásait vagy adaptációs teljesítményét vizsgáljuk, akkor az általános (deduktív) megállapításokat és az egyéni, egyedi, politika-függő tényezőket együtt kell sorra venni a válaszhoz.²

A 2007-ben kifejlődő, majd 2008 végén hazánkat is hirtelen megrázó nemzetközi pénzügyi turbulenciák szinte felkínálják magukat vizsgálati témaként. A világ túlsó felén meghozott (elkövetett...) üzleti döntések, majd az államok és nemzetközi szervezetek és csoportosulások által kezdeményezett gazdaságpolitikai irányvétel, a reguláló hatóságok beavatkozásai hamar elérték a magyar gazdaságot. Hazánkat a megelőző évek felelőtlen és hibás gazdaságpolitikája amúgy is nehéz helyzetbe sodorta, így a külső

¹ A Nobel-díjasok nevével jelezve: az első irányzatot *Herbert Simon*, a másodikat *Vernon. L. Smith* személyesíti meg.

² Az *Állami és üzleti döntések* elnevezésű tárgy oktatása során a *Budapesti Corvinus Egyetemen* szintén ezt a kombinált megközelítést alkalmazzuk: konkrét eseménysor kapcsán rekonstruáljuk és térképezzük fel a meghatározó döntéshozókat, azok érdekeit és motivációit, a döntési folyamatot, ideértve a döntéseket megalapozó ismeretek összegyűjtését, majd magukat a döntéseket és azok következményeit, figyelembe véve természetesen a gazdaságelmélet releváns megállapításait és általános ajánlásait. A témákat a gazdasági élet hozta, mely fordulatos eseményekben meglehetősen gazdag volt az utóbbi években. Eleinte vizsgálati témául szolgált a *harmadik világ* ismétlődő pénzügyi válsága. Rákövetkező években a Barings bankház, az Enron csődje és más *nagyvállalati üzleti csalások és hibázások*, valamint az ezekre adott kormányzati (sőt: kormányok feletti) *szabályozási változások* adtak munkát mind az oktatóknak, mind a hallgatóknak.

pénzügyi, kereskedelmi, keresleti hatások nem semleges makrogazdasági helyzetben, hanem egy kényszerű gazdaságpolitikai kiigazítás közepette érték el a magyar gazdaság szereplőit. Így szinte „in vivo” tanulmányozhattuk azt, hogy a nemzetközi közösség főbb szereplőinek döntései miként születtek meg a hirtelenül beálló új helyzetben, hogyan reagált az üzleti élet globális méretekben, milyen következményekhez vezettek a vállalati és hatósági reagálások, milyen szabályozói felfogás-módosulás körvonalazódik az új helyzetben. A minket leginkább érdeklő kérdés természetesen az, hogy a magyar kormányzat és a hazai üzleti élet miként reagál a sokféle változásra.

Ahhoz természetesen túl közel vagyunk az eseményekhez, hogy letisztult tudományosan autentikus elemzést adjunk róluk. Csak emlékeztetésképpen, és nem a szerénytelen összehasonlítás szándékával: J. M. Keynes 1936-ban publikálta *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete* című korszakos munkáját, akkor tehát, amikor az 1929-33-as világválságon már néhány éve túljutott a világ, és már volt bizonyos távlata a tudósnek meg olvasóinak is az akkori piacgazdasági rendszer működési zavarai értelmezéséhez.³ De említhetnénk, hogy K. Galbraith az eseményt követően negyed évszázaddal, 1954-ben írta meg nagyhatású munkáját (*The Great Crash, 1929*) az amerikai válságról.⁴ Másszóval: a közgazdasági elmélet és a gazdaságpolitikai elemzés mai művelőinek még van idejük arra, hogy a korszak legújabb krízisének tanulságaival és doktrinális következtetéseivel előálljanak.

A tudós egy sor hipotézist vizsgál és vet el, amíg egy érvényesnek gondolt állítást végül közzétesz, ám a vállalati menedzser vagy a pénzügyminiszter nem várhat túl sokat: jóformán még azt sem tudja, hogy mi történt, vagy ami történt, az mekkora jelentőségre tesz majd szert: máris reagálnia kell. Ha kivár, az is döntés, amelynek jósága hamarosan megmutatkozik annak függvényében, hogy mások miként döntöttek. Arra ugyanis nincs mód, hogy az új helyzetben a fontos szereplők időt kérjenek, mint az edzők egy kosárlabda-mérkőzésen, és visszavonuljanak elemezni. A gazdasági döntéshozók *cselekvési kényszer* alatt állnak: szerződések vannak folyamatban, korábbi döntések lépnek életbe, meghozott törvények emelkednek hatályra.

A nagy változások idején felforrósodnak a pénzpiacok: még aktívabbá válnak a spekulánsok, akiknek éppenséggel ez az időszak a legérdekesebb, majd a természetüknél fogva óvatos intézményi befektetők is rákényszerülnek a döntésekre, sőt gyakran kapkodni kezdenek, akár bepánikolnak is. Az elvileg kalkuláló, ésszerűsége épülő pénzvilágban rémhírek kelhetnek szárnyra, pánikok törhetne ki, „megelőző csapást” mérnek egymásra gazdasági szereplők – a katonai szóhasználat nem indokolatlan, mert gyakran gazdasági háborúság robban ki cégek és országok között, mint ahogy ilyesmi történt az 1929-33-as világválság idején és nyomán. Mindezek miatt a gazdasági döntéshozatal tanulmányozására különösen alkalmas az olyan időszak, amikor a szokásostól eltér a gazdaság (és a társadalom) élete.

Nálunk, itt Kelet-Közép-Európában szinte csak rendkívüli időszakot figyelhettünk meg, gondoljunk csak a rendszerváltozás két évtizedes, megrázkódtatásokkal teli időszakára,

³ Keynes (1965): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. KJK, Budapest

⁴ Galbraith (1961): *The Great Crash, 1929*, Pelican Publishing, New York

amikor a tankönyvek szerinti szokásos *üzleti ciklus* a maga szinusgörbére emlékeztető klasszikus lefutásával eddig egyszer sem tudott kibontakozni. Hol külső okok – a szakma nyelvén: *sokkok* – szóltak bele erőteljesen a magyar gazdaság életébe (mint amilyen az EU-ba való belépést megelőző élénk külpiaci konjunktúra 2002 és 2004 között, vagy az EU által kikényszerített költségvetési korrekció negatív sokkja 2006 őszén), vagy pedig a hazai belpolitika külön ciklusai keresztezték az üzleti folyamatokat: választások négy évente, időnként rekord méretű ugrással az állami kiadásokban és így az összkeresletben. Emiatt a magyar esetben nem csupán a világméretű turbulenciák következményeivel, az azokra adott reálgazdasági válaszokkal kell részletesen foglalkoznunk, hanem arra is bőségesen ki kell térnünk, hogy a politika szférájából érkező sokkoknak milyen a belső logikája, és ha van általánosítható minta a politikai életben, az miként hat az üzleti ciklusra általában, és miként hat a tanulmányozott konkrét helyzetben.

1-4. A döntési folyamat fogalmi kereteiről: kik döntenek

Amikor azt vizsgáljuk, hogy adott társadalmi körülmények között miként születnek a döntések, akkor egyszerűnek tetsző kérdésekre kell választ keresnünk: *kik, miért, mit, mikor és hogyan tesznek*.

Kik a döntéshozók, a döntésben érintettek?

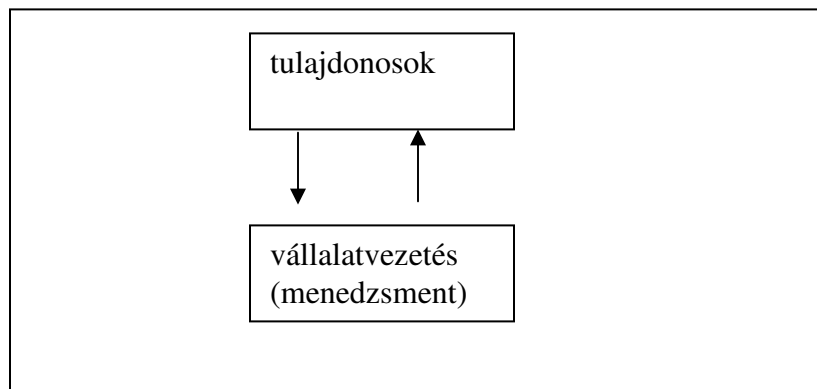
A legegyszerűbb gazdasági döntésnél is gondot okozhat az összes érintett és tényleges döntéshozó azonosítása. Vegyünk egy banális üzleti ügyet: az adott iparágban, például a söriparban, érzékelhetően megnő a kereslet, és ilyenkor a szokásos közgazdasági feltételezés szerint az iparágban tevékenykedő tetszőleges vállalat (sörgyár) megemeli az árait. Ezen a ponton azonban máris megmutatkozik a különbség a *közgazdaságtan* (pontosabban annak egyik ága, a mikroökonómia) és a *döntési tudományok* felfogása között. A mikrogazdaságtan a szokásos logikai feltevésekből modellszerűen levezeti, hogy *ceteris paribus* - azaz: ha minden egyéb feltétel változatlan - a vállalat a nyereségmaximalizálás szabályai szerint áremeléssel reagál a kereslet-növekedésre. A gyakorlati életben az árváltozás időzítése és mértéke függ az iparági szerkezettől; a versenypiacok másképp működnek, mintha monopol-piacról van szó, de vitán felül áll, hogy a nyereségmaximalizáló vállalat azonnal megemeli az árat.

Azonban ki vagy mi „a vállalat”, aki vagy ami „azonnal” cselekszik? A cég *tulajdonosa*? Kisvállalat, családi cég esetén talán igen: a tulajdonos a döntéshozó. Ő az, akire ráilleszthető a gazdaságelmélet szerinti nyereségmaximalizálási motívum, és ő az, aki a nyereség növelésének érdekében a nagyobb keresletet érzékelve dönt az árakról. Egy nagyméretű társaságnál, mondjuk egy tőzsdei részvénytársaságnál azonban egészen más a helyzet. Nem egyetlen konkrét élő (természetes személy) a tulajdonos, mivel a cég egy tulajdonosi köré. A tulajdonosok közössége állandó változásban áll, hiszen bizonyos részvények talán tartósan időznek befektetési alapok, nyugdíjalapok tárcájában, míg a szabadkézi hánypadot alkotó részvények sűrűn gazdát cserélhetnek a tőzsdei kereskedésben. Nem könnyű ezért rekonstruálni, hogy egy adott pillanatban kik is a tulajdonosok.

Ám a tulajdonosoknak egyébként sem lenne beleszólása üzletviteli kérdésekbe, így abba sem, hogy mekkora legyen egy adott piaci termék aktuális ára. Az ilyen döntéseket a *vállalatvezetés (menedzsment)* hozza meg, éppen ezért fizeti őket a cég. A részvényre jutó osztalék az, ami a tulajdonosoké, akik végső soron az üzleti kockázatot viselik, hiszen rosszabb üzletmenet idején könnyen mínuszba fordulhat a vállalati eredmény, és akkor nincs miből osztalékot felvenni a részvény-tulajdonosoknak, és kevesebbet ér a részvény a tőkepiaci kereskedésben.

A hivatásos menedzser fizetést kap vezetői munkájáért: alkalmazott. Jó állása csak addig van biztonságban, amíg a társaság nyereséges, rendszeren fizet osztalékot a részvényeseknek, vagy legalábbis a hozzámérhető vállalatokhoz képest megfelelően teljesít.

Ezzel előttünk áll a szokásos megbízó-megbízott szereposztás értelmében egyfelől a tulajdonosi kör mint *megbízó*, másfelől a vállalatvezetői kar mint *megbízott* (ügynök, ágens), közöttük információ áramlik: fentről lefele utasítás, lentől felfele beszámolás, elszámolás. (1. sz. ábra)



1-1.sz. ábra

Egyszerű megbízó-megbízott modell, a vállalatvezetésre alkalmazva

A megbízó-megbízotti szerkezet azonban nemcsak a vállalati irányításra érvényes, mivel valamennyi szervezetben valamilyen formában megtalálható ez a struktúra, a maga alapidilemmáival. A *szervezet* fogalmában és pusztán létéből következik a *munkamegosztás*, annak keretében pedig léteznek *megbízók*, akik munkaadóként vagy hivatali főnökként céljaik elérése érdekében másokat foglalkoztatnak, felügyelnek, tulajdonosi jogok gyakorlójaként irányítanak; az utóbbiak mint *megbízottak* szintén a maguk érdekei, céljai szerint tevékenykednek, tekintettel a megbízók által támasztott követelményekre.

Az eddigi példa *hierarchikus* volt, azaz alá- és fölérendeltséget tükrözött: a cégtulajdonos formailag felette áll a fizetett vállalatvezetőnek. Formailag, de szociológiai értelemben nem mindig: ha arra gondolunk, hogy egy hatalmas tőzsdei vállalat

igazgatóságának elnöke menedzserként mekkora anyagi erők felett dönt (a nyugat-európai, és főleg az amerikai gyakorlatban irdatlan fizetésért és gyakran hatalmas részvényopciókért), míg egy kistrészvényesnek valójában elhanyagolható a döntési súlya, akkor jól megmutatkoznak a formális és a tényleges relációk közötti különbségek.

Az alá- és fölérendeltség ráadásul *szituációtól* függ. A munkáltató a munkahelyi kontextusban, az ügyrendben (szervezeti és működési szabályzatban) rögzített viszonyokon belül főnöke a munkavállalónak, ám adódhat olyan szituáció, amikor a döntési (utasítási) hierarchia megfordul: például egy veszélyes üzem létesítményfelelőse nem köteles teljesíteni az adott ügyet tekintve laikus cégvezető szakszerűtlen, kockázatos utasítását, sőt saját munkakörében ő utasíthat mindenkit.

Ez a példa egyben rávilágít a két szereplőhöz kapcsolódó *információs aszimmetria* jelenségére: a megbízó az általános ügyeket tekintve döntési pozícióban van a megbízotthoz képest, de a konkrét ügyek tömkelegében a megbízott a járatosabb, informáltabb. A szervezeten belüli munkamegosztást, vagy pedig egy tevékenység szervezeten kívülre való kiszervezése mögött éppen az törekvés szokott meghúzódní, hogy a szervezeti változás következményeként az addiginál alkalmasabb szereplő végezze el a szóban forgó feladatot.

Amikor az előbb az alá- és fölérendeltség szituatív jellegét említettük, amögött rendszerint *kompetencia-különbségek* találhatók: másban informált, képzett, járatos (egyszóval: kompetens) a megbízó, és megint másban kompetens a megbízó (ügynök). A cégtulajdonos, a gyárigazgató például nem ismeri az áruraktár minden belső ügyét, mert az a raktáros feladata: az utóbbi a hierarchiában lejjebb van, de ezekben az érintett ügyekben ő és csak ő a kompetens személy. A *kiszervezés (outsourcing)* esete viszont (pl. egy társaság a könyvelési munkát vagy az irodahelyiségek takarítását szakkégre bízza) azt példázza, hogy a megbízó-megbízott kapcsolatnak nem kell hierarchikus formát öltenie: ezekben a példákban egymás mellé rendelt vállalatokról van szó, amelyek között szerződéses viszony áll fent (de ettől még az egyik megbízó, a másik megbízott).

A közgazdaságtudomány elmélet egyszerűsítési okokból hajlamos eltekinteni az üzleti élet hierarchiáitól, sőt akár attól a tényről is, hogy a legtöbb vállalatra összetett belső szervezet jellemző. Kellő logikai indok is felhozható erre az egyszerűsítésre: a nyereségmaximalizálás feltevéséből az következik, hogy mindazt a tevékenységet, amit a piacon olcsóbban el lehet végeztetni, valamint minden olyan terméket, amit piaci szereplőktől olcsóbban be lehet szerezni, az ésszerű vállalkozó nem a cégen belül végezteti, termelteti, hanem beszerzi. *Gyártani vagy vásárolni*: mindennapos üzleti kalkulációs feladat. Amint *R. H. Coase*, az 1991-es Nobel-díjas, erőteljesen exponálta korai munkáiban már az 1930-as években: ha minden részfeladatot jól strukturált szerződések keretében látnak el a piaci szereplők bevonásával, akkor logikailag nincs szükség vállalati szervezetre. „A vállalat természete című cikkben megmutattam, hogy tranzakciós költségek hiányában a vállalat létének nincs gazdasági alapja”- írta Ronald Coase; valójában tehát a nagyvállalatok létre kell magyarázatot találni.⁵

⁵ Ronald Coase 1937-ben megjelentetett *The nature of the firm*: című munkája meglehetősen logikus kérdést tett fel a már akkor is nagyvállalatok által dominált gazdasági élettel kapcsolatban: minek kell

A szakosodás révén a legtöbb tevékenységet valóban hatékonyabban, olcsóbban lehet elvégeztetni szakcéggel, mintha a vállalkozó maga kezdeni neki, legfeljebb a beszerzés közvetlen költségein túl fellépő, a piaci ügylettel járó (tranzakciós) költségek léte szólhat a kiszervezés ellen. A *tranzakciós költségek* a szerződés előkészítése, betartatása, az együttműködés felügyelete miatt lépnek fel elkerülhetetlenül; egyebek miatt éppen azért, mert a vevő (megbízó) és szakmai szállító mint megbízott között a fenti modell értelmében információs aszimmetria és érdekütközés áll fenn, és mindez több-kevesebb komplikációt hoz magával a megbízó és a megbízott együttműködésében.

Ez az a körülmény, ami miatt mégiscsak hasznosabb bizonyos tevékenységeket a vállalati szervezeten belül elvégezni, ha a cégen belüli feladatszervezés tranzakciós költségei és termelési költségei együttesen kisebbek, mint lennének piaci vétel esetén. És valóban, Coase kérdés-felvetésére az élet azt a választ adja, hogy igencsak nagyra tudnak nőni a vállalkozások. A koncentrált termeléshez kapcsolódó *méretgazdaságosság* és a féken tartott belső tranzakciós költségek sok iparágban nagy piaci erejű, sőt társadalmi súlyú vállalatok létrejöttéhez vezetnek. Ezekre már csak fenntartásokkal alkalmazható a mikrogazdasági jelző.

A gazdasági életben a nagyvállalatok, óriási bankok és biztosítótársaságok elterjedése a nemzeti hatóságok és az üzleti világ kapcsolatába új dimenziót visz, eltérően attól, mintha a gazdasági aktivitás túlnyomó hányada a mikroökonómiai tankönyvekben implicit módon feltételezett sok kicsi (szinte dimenzió, kiterjedtség nélküli) árelfogadó versenypiaci cégtől származna.⁶ A vállalatok darabszámát tekintve ugyan valóban a kicsi cégek vannak többségben minden gazdaságban, de a termelés és értékesítés volumenét nézve egy fordított piramist formáznak a fejlett gazdaságok. Már a XIX. század végétől

vállalati szervezet, ha minden inputnak megvan a maga jól működő piaca. Majd 1960-ban *The problem of social costs* című írása alapozza meg a tranzakciós (üzleti) költségek tanát, amely formalizált magyarázatot ad a nagyszervezetek létezésére: a vállalat léte mellett a piaci cserénél kisebb belső tranzakciós költségek szólnak – lásd minderről összefoglalóan: Coase (1994), Coase (2004). A belső üzleti költségek pedig azért lehetnek relatíve kisebbek, mert a piaci csere leginkább a szokásos, standard termékek előállításában sikeres, a vállalat pedig felfogható mint nem-standard eszközök/képességek halmaza. Vagy egy másik, nagyhatású irányzat definíciójaként: a vállalat nem más, mint nem tökéletes (incomplete, unspecific) szerződések nexusa (Alchian – Demsetz, 1972).

⁶ Nevezhetjük ezt a gazdaságképet *Arrow-Debreu gazdaságnak*, amely jellemzői:

- *Intézménynélküliség* (stilizált szereplők)
- *költségmentes szerződések* (nincs tranzakciós költség)
- a gazdasági döntések *ex ante* születnek és pillanat alatt *ex post*-tá válnak (nincs késés, súrlódás, információ-vesztés)
- A tranzakciók: *standardizáltak*.

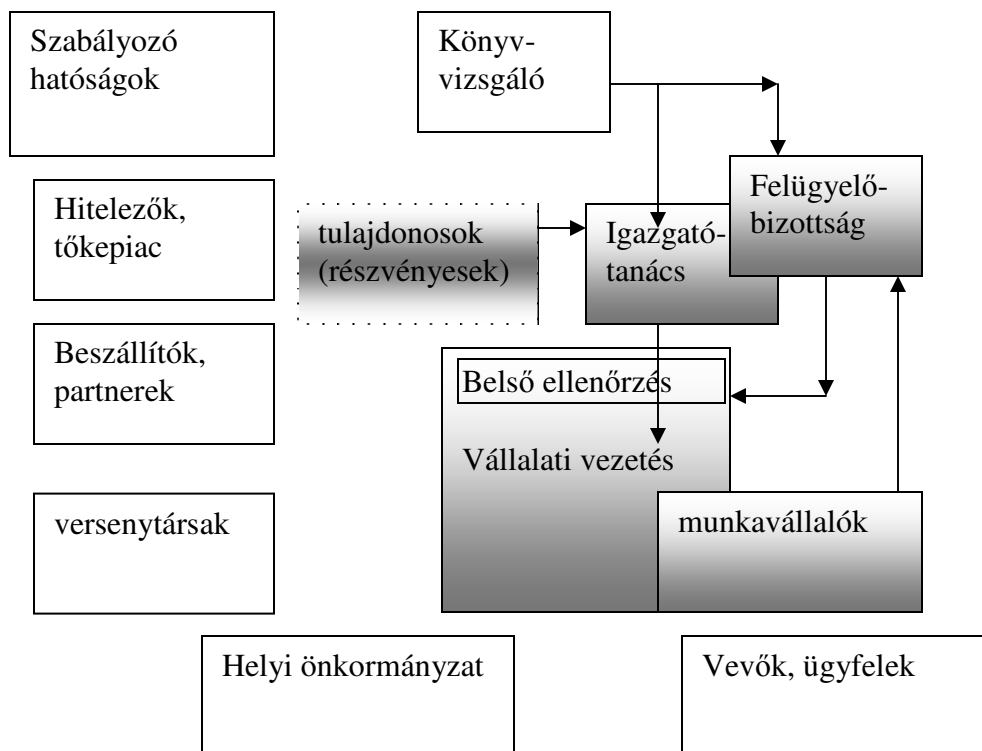
A két Nobel-díjas Arrow és Debreu nevével jelzett neo-klasszikus irányzat a maga szigorú modellspecifikációjával tiszteletet érdemlő tudományos magasságokba emelte a gazdaságelméletet, de éppen intézménynélkülisége miatt gyakran érvénytelen a valós problémák vonatkozásában. Amint a szintén Nobel-díjas Edmund Phelps írja a fenti irányzatról, az annyira mentes az intézményi tartalomtól, hogy a magántulajdonon kívül semmilyen intézményi, szervezeti vagy kulturális tartalma nincsen (Phelps, 2006). Vagy ahogy Coase írja epésen a közgazdasági fősodorról: "Vannak fogyasztóink emberi tulajdonságok nélküli, vállalataink szervezet nélküli, valamint van cserénk piacok nélkül" (Coase, 2004, 14.old.)

társadalmi tény a nagyvállalat, nagybank létezése a vezető piacgazdaságokban. A hadigazdaságok, tervgazdaságok pedig államhatalmi eszközökkel teremtettek nagyszervezeteket, nem-gazdasági motívumok alapján.

Maga a gazdasági fejlődés és szervezet-szelekció idővel olyan bonyolultan strukturált szervezeti formát eredményezett, mint amilyen egy *transznacionális (multinacionális) konszern* vagy vállalatcsoport, amely egyidejűleg több nemzeti piacon van jelen, akár meghatározó gazdasági tényezőként is. Soktulajdonú és számos piacon működő nagyméretű cég esetén a vállalati szervezet belső tagoltsága természetesen igen szélsőséges mértékeket érhet el. De tetszőleges vállalati méret mellett is igen kiterjedt az a kör, amelybe a vállalkozás által *érintett*, a cég életében *érdekelte* személyek és intézmények beletartoznak. Az 1-2. ábrán csupán a satírozott egységek tartoznak tulajdonjogi és szoros szervezeti értelemben a céghez (a tulajdonoktól a különféle irányítási szervezeteken át a munkavállalókig), ám ezeken túl még egy sor szereplőt köt tét ('stake') a vállalathoz: ilyenek a törzsvevők, a beszállítók, a helyi adót beszedő hatóságok, akiknek mind nagyon is fontos a vállalat léte és boldogulása, holott nincsen tulajdonosi kötődésük: ők a 'stakeholderek', megkülönböztetésül a részvényesektől ('shareholder'-ek).⁷

A *vállalatkormányzás* (corporate governance) fogalma éppen a számos érintettre van tekintettel, amikor az 1-1. ábrán látható egyszerű megbízó-megbízotti modellt a sokkal életszerűbb kapcsolatrendszerrel váltja fel, melyben mind a cégen belüli sokféle érdektagság, mind pedig a szorosan vett cég és annak szerves környezete jelenik meg. Társasági formát öltő cégre alkalmazva az alábbi – így is leegyszerűsített ábra szerkeszthető meg (1-2. ábra).

⁷ A stake-holder fogalmat és a vállalatkormányzás (corporate governance) áttekintését lsd. pl. OECD (2004)



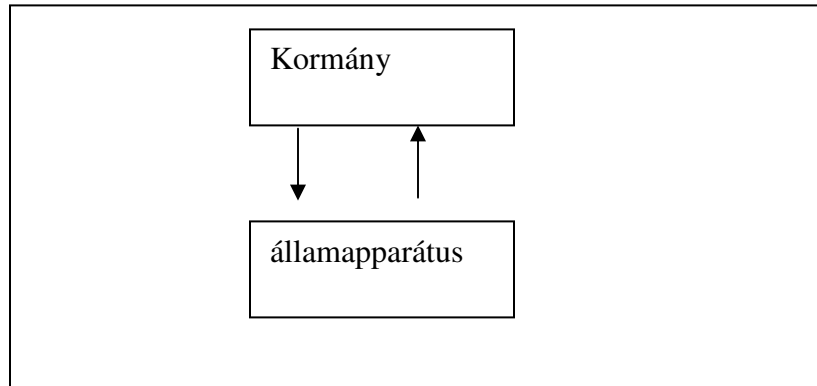
1-2. ábra. A vállalatkormányzás (corporate governance) szerkezete

Míg a gazdaságelmélet hajlamos elfelejtkezni az üzleti társaságokon belüli hierarchiáról, az állam és a közösségi szektor viszont definíciószerűen a *hivatali alá- és fölérendeltség* elvén nyugszik. Az államigazgatásba bekerülő fiatal kezdetben gyakornok, de van esélye, hogy majd fogalmazó, csoportvezető, osztályvezető-helyettes, osztályvezető lesz, vagyis a posztokon idővel feljebb juthat.

Az európai és az ázsiai hagyományokban erős a *szenioritási elv*, azaz a szolgálati idő erősen számít a hivatali ranglétrán való haladást illetően. Ez bizonyos különbség az üzleti világ normáival szemben, hiszen ott elvileg a vállalkozói illetve a menedzseri sikerek a meghatározók a jövedelmek és döntési körök vonatkozásában. A valóságban viszont – ez iparáganként és országonként meglehetősen eltérő képet mutat – az élettapasztalat (és így az életrajzba beírható pozíciók és teljesítmények listájának hossza), az adott cégnél eltöltött munkaviszony tartama sokat nyomhat a latba. A közszolgálatban azonban valóban bevett elvről van szó, amelyik a tapasztalatok akkumulását és az intézmény iránti elkötelezettséget és lojalitást jutalmazza.

A közszolgák, a szakkapparátus tagjai a közösség (állam) megbízottjaként végzik munkájukat. De kik az állami döntéshozatalban a megbízók, akik az elvégzendő feladatot kiadják a tisztviselőknek? A válasz nyilván nagyban függ az illető ország politikai rendszerétől. Diktatúrában a diktátor és bizalmi köre diktál. Demokráciában a szabad

választásokon felhatalmazást elnyerő politikusok töltik be egyszerű modellünkben a megbízói feladatokat (lásd a 3. ábrát).⁸



1-3. sz. ábra.

A kormányzat egyszerű megbízó-megbízott modellje

Demokráciában eleve korlátos időszakra szól a politikusok mandátuma, és emiatt a viszonylag gyorsan cserélődnek a politikai szereplők, a fenti modellben a megbízók. Ezzel szemben az államigazgatás – a klasszikus európai rend szerint – a személyi és működési *stabilitás* elvén nyugszik. A két kultúra érintkezése érthetően egy sor problémával jár. Ha a politika túlságosan behatol az államigazgatásba, például azzal, hogy a választásokon nyertes párt a maga politikai kinevezettjeit ülteti be az államigazgatás fontos vezető pozícióiba, vagy a politikusok az ügyrendet megkerülve közvetlenül beavatkoznak szakigazgatási ügyekbe, akkor veszélybe kerülhet a kormányzati munka szakszerűsége (és újabb bajok keletkeznek majd egy következő kormányváltás után).

Másfelől viszont az állami bürokrácia, mely hajlamos lassúságra, kockázatkerülésre és a megszokottól eltérő gondolatokkal szembeni rezisztenciára, képes lerontani a politika szférájából kiinduló kezdeményezéseket, amelyekre pedig a választók többségétől felhatalmazása van a politikusoknak. A demokrácia alapértékei mindkét esetben sérülhetnek, valamint társadalmi veszteségek léphetnek fel.⁹

A demokratikus parlamenti kormányzásban azonban nem a köztisztviselők rezisztenciája vagy törvényileg szavatolt önállósága jelenti a legitim korlátot a kormányzati működés számára. Igazában azt kell látni, hogy demokráciában sem a kormány, sem más szervezet, csoport vagy intézmény nem gyakorolhat ellensúlyok és ellenőrzés nélküli hatalmat, sőt – *Granasztói György* megfogalmazásában – *a hatalom helye üres*.¹⁰

⁸ Itt és a további oldalakon támaszkodunk Báger – Bod (2008) könyvére.

⁹ Lásd pld. Stiglitz (2000), 224-233.old.

¹⁰ „A demokrácia ... megtiltja a hatalom gyakorlóinak számára, hogy a hatalmat kisajátítsák és megtestesítsék....Azért üres tehát a hatalom helye, mert azt a demokrácia keretei között tartósan senki sem

Az úgynevezett erős kormány ereje is csak relatív. A legnyilvánvalóbb módon az *államhatalmi ágak elválasztása* jelöli ki döntési körének határait: az államon belül elkülönül a törvényhozó, a bírói és a végrehajtói hatalom. Ez a hármas önmagában relatívvá teszi a kormány hatalmát azzal, hogy *végrehajtó* hatalomként definiálja azt, a megbízó-megbízott modellben megbízottként tételezi: megbízza a választott képviselőkkel álló parlament, de döntései jogszerűségének elbírálójaként egy sajátos bírói intézmény (országoként változó modellben az alkotmánybíróság, legfelsőbb bíróság, az államelnöki intézmény) is előljárója a végrehajtó hatalomnak.

Döntési szempontból a kormány cselekvési terét tovább szűkítik a korábban megkötött *nemzetközi és magánjogi szerződések*, hiszen ezek létezéséből korlátok és feladatok deriválódnak. Korlátozás fakad a *nemzetközi szervezetekben* betöltött tagsági viszonyból is; különösen az Európai Unió tagság létezése szab kereteket a tagállamok kormányai (és bíróságai) számára. A gazdasági szuverenitást (gazdaságpolitikai cselekvési szabadságot) bizonyos helyzetekben a Nemzetközi Valutaalapban szerzett tagság erősen korlátozza, bár – ellentétben az EU-val – az IMF-ből elvileg lehetséges kilépni, tehát itt szerződéses önkorlátozásokról van szó.

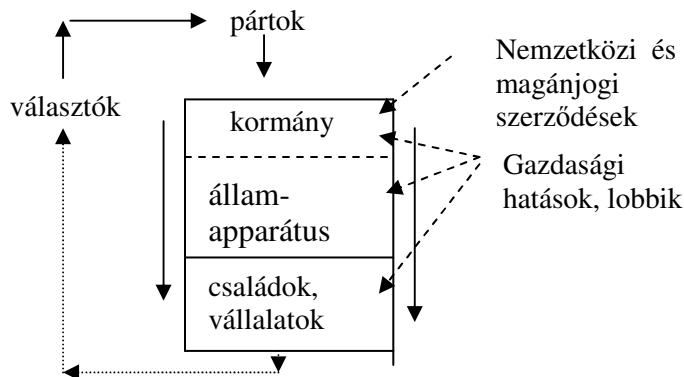
A szerződésekből, konvenciókból, nemzetközi szervezetekben betöltött tagsági viszonyból fakadó korlátok *külsőnek* tekinthetők, szemben a demokratikus rendből adódó *belső* korlátokkal. Gyakorlati hatásai azonban megegyezhetnek: a kormány számára egyaránt kötelezettség egy költségvetési tétel kifizetése, ha a törvényhozás írja elő számára, vagy ha korábbi hitelszerződés miatti törlesztésről van szó; az előző demokratikus (belső) kényszer, az utóbbi üzleti (külső) kényszer.

Az európai hagyományok értelmében az állami rendben belül található olyan közintézmények, amelyeket illetően nincs közvetlen beleszólási vagy ügydöntési joga a kormánynak: a kormányzati (politikai) kontroll pusztán a működés általános kereteire, de nem a konkrét ügymenetre vonatkozik. Ilyen intézmények *szabályozó (reguláló)* feladatokat betöltő hatóságok vagy vagyonkezelő szervezetek lehetnek. Az első esetben szektorspecifikus ismeretekre, technológiai tudásra van szükség az állami feladatok ellátására, és ezért a szokásos állami rendtől eltérő, nagy szakmai autonómiájú szervezetekre bízva az állam a szabályozási és felügyeleti teendők ellátását (ez részben nálunk is így van).¹¹ A tartós állami vagyon kezelését pedig azért szokás eltávolítani a kormánytól, mert a szakmai feladat gondos ellátásához világos törvényi keretekre és gazdálkodási autonómiára van szükség, míg a politikai befolyásolás csak rontana az ügyintézés transzparenciáján és hatásfokán (nálunk viszont a közvetlen kormányellenőrzés hagyománya él).

képes elfoglalni. ... Csak a hatalom gyakorlásának mechanizmusai láthatók, vagy azok az egyszerű halandók, akik a politikai hatalom és tekintély birtokában vannak.” Granasztói (2007), 123-124.old.

¹¹ Lsd: Kovács András György, 2008. A magyar kontextusban a *Gazdasági Versenyhivatal*, a *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság*, a *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete*, a hálózatos szolgáltatókat felügyelő regulátorok (*Nemzeti Hírközlési Hatóság*, *Magyar Energia Hivatal*), a médiát szabályozó testület (*ORTT*), az időközben megszűntetett *Magyar Vasúti Hivatal* sorolható ebbe a kategóriába.

A kormány (minisztertanács) mellett sok egyéb fontos gazdasági döntéshozó *nem-kormányzati intézmény* létezik a mai államokban: központi bank, számvevőszék, a bírói testület, bizonyos országokban a statisztikai szolgálat és a versenyhivatal. Az ország jogrendjétől függően gazdaságpolitikai döntési jogokkal bírhatnak *nem-állami* testületek is, mint például a szakmai kamarák, köztestületek. Fél-hatósági működés jellemezheti a közszolgáltató állami vállalatokat, ha csak működésük nem kizárólagosan nyereségetlenségű; akkor viszont működési jellemzőik alapján az üzleti szektorhoz számítandók.



1-4. sz. ábra:

Kormányzási megbízó-megbízott modell demokráciában: kormány, államapparátus, választók, hazai és külső gazdasági aktorok

Az ábra egyszerű jelölési móddal megkülönbözteti a *politikai rendből* adódó függelmi viszonyokat (melyeket a folyamatos vonalak jeleznek), a kormányzat szempontjából vett *külső és belső hatótényezőktől*, mint amilyenek a lobbik, a szerződéses kapcsolatok, piaci hatások (ezeket szaggatott vonalak jelzik). Mindkettő feladatot, korlátot, impulzust ad a kormány számára, de az előző (az ábra balfelén található) körszerű összefüggés az alkotmányos állami rendben helyezi el a megbízói-megbízotti kapcsolatokat, míg az ábra jobb oldalán a nem-politikai ágensek és az általuk kifejtett hatások találhatók.

A továbbiakban nagy jelentőségre tesz szert a *két világ eltérő időkerete*. A politikai életnek kötött ritmusa van: a családok, személyek, akik adófizetői, szabályozotti minőségükben az állami döntések és szabályok végrehajtói, négy- vagy öt évenként állampolgári minőségükben maguk válnak megbízóvá, amikor pártokra és személyekre leadják szavazatukat: az a *politikai ciklus*. A pártok pedig a szavazóknak a megbízottjai: elvileg a tőlük kapott mandátum birtokában politizálnak. Igen ám, de maguk más összefüggésben megbízóként lépnek fel, amikor többségi támogatással kormányt állítanak; innét ismét visszajutunk a kormányzás ismert modelljéhez. A négy vagy öt éves

politikai ciklus azonban nagyon is eltérhet a gazdasági (üzleti) élet ciklikusságának idő-jellemzőitől, amint ezt majd alaposan megvizsgáljuk később.

Kisdosszié

A nem demokratikus rendszerek államáról

A rendszerváltozást megelőzően a volt állampárti társadalmakban (így hazánkban is) egészen más volt a hatalom és a társadalom viszonya, mivel az egypárti rendszer nem ismerte a hatalmi ágak elválasztását, az önkényes hatalomgyakorlás ellensúlyainak rendjét ('checks and balances'), nem fogadta el a hatalomtól független autonóm intézmények létjogát. Ám a külső szerződések létét kénytelen-kelletlen elismerte, és ha szüksége volt kölcsöntőkére, technológiára, akkor a külső üzleti körök igényeit is respektálta. Ezt láthattuk az 1980-as években, amikor a magyar államszocializmus a Nemzetközi Valutaalapba (IMF) való 1982-es belépést követően különböző gazdasági (és áttételesen politikai) koncessziókra kényszerült. Jugoszlávia bizonyos fokú politikai másságát, az ortodox tervgazdaságtól való különbözőségét ugyancsak jelentős részben az IMF-tagság és a nyugati gazdaságokkal kialakított szoros együttműködés magyarázta, mint ahogy a befele továbbra is igen kemény román kommunista rezsim szintén mutatott a többiektől eltérő vonásokat, szintén az IMF-tagságnak, a külföldi segélyeknek és hiteleknek betudhatóan.

A piacgazdasági elemekkel is kísérletező reformszocializmus magyar, jugoszláv, lengyel variációi nem változtattak az illető országok egypárti jellegén, így nem teremthetett meg a politikától független köztisztviselői kar sem. Még kevésbé nyílt erre mód a kemény, reformálatlan tervgazdaságok évtizedei alatt más országokban. A nem-demokratikus múlt ismeretében jobban érthető az a sok gond, ami az állam működését jellemzi a politikai rendszerváltozást követően a térség országaiban: mivel nem volt közvetlen előzménye a 'civil service' típusú professzionális államigazgatásnak, az új politikai erőkre várt (volna) annak megteremtése, a hivatalok politikától való mentesítése, a központi kormánytól független intézmények létrehozása és valódi függetlenségük szavatolása.

1-5. Hogyan és mikor döntenek, akik döntenek

Hogyan döntenek a döntéshozók? A sokféle döntési stílus, forma, hagyomány két általános csoportra bontható: *szabálykövető* illetve *diszkrecionális* módon születik egy döntés.

Az előző esetben a (rendszeresen) felmerülő döntési helyzetre létezik előre elfogadott – és rendszerint az érintettek által jól ismert – *szabályrend*. Így tehát a döntési folyamat két eltérő jellegű szakaszból áll: először megalkotják a döntési jogkörrel rendelkező hatóságok a *szabályt* (*policy rule*), másodszer pedig *alkalmazzák* (vagy sem) a később felmerülő konkrét esetekben. Azért érdemes számolni azzal a lehetőséggel is, hogy mégsem alkalmazzák a meghirdetett szabályt, mert nyilván léteznek határesetek,

amelyeknél nem egyértelmű, hogy az a bizonyos szabály érvényben van-e, vagy pedig olyan egyedi körülmények léphetnek fel, amelyek miatt a döntéshozók úgy érzik: muszáj eltérni a szabálytól.

De ezzel már a vitatott ügyeknél vagyunk; alapesetben a szabályalapú döntéshozatal nagymértékben *kiszámítható*. Ez a nagy előnye: az érintettek számolhatnak a szabályokkal és azok következményeivel. Életszerűen kialakított szabály mellett nincs hely egyéni megítélési szempontok vagy politikai megfontolások hozzáadására, így a külső és esetleges tényezők nem térítik el a döntéshozót a helyes (szabály szerinti) döntéstől. Ilyen előre megadott és közismert döntési szabályrend vonatkozik a demokratikus országokban például az *adózásra*: erős jogi, alkotmányos érvek szólnak amellett, hogy a hierarchiában felül levő szint (az államhatalom) szigorúan tartsa magát a saját előre bejelentett adószabályaihoz, amelyeket törvénybe foglalnak, éppen a jogbiztonság érdekében.

Akkor viszont az állam nem is térhet el az előzetes szabályrendtől? De bizony szükség esetén ezt megteheti; és nem kell rögtön háborúra gondolni, elég az, ha az állami bevételek nem jönnek elégséges mértékben. Ilyenkor ki lehet vetni pótdadót, vagy emelni lehet az adómértékeken. Akár év közben is, ahogyan ez előfordult a magyar gyakorlatban: megemelik az általános forgalmi adó (ÁFA) kulcsát, holott az előző év végén elfogadott adómértékek értelemszerűen legalább egy évre szólnak.¹²

Ez a példa rámutat a szabályalapú döntés megváltoztatásával együttjáró dilemmákra. A megbízó-megbízott struktúra értelmében a megbízónak (Parlament és kormány) rendszerint jogában áll eltérni a saját maga által felállított szabálytól, hacsak szerződést vagy alkotmányos alapelvet nem sértene a változtatás.¹³ A szabálytól való eltérés azonban nyilvánvalóan ront a megbízó *szavahihetőségén*.

Akkor miért nem ragaszkodik a szabályhoz a szabályt megalkotó minden áron? Mert „minden áron” nem köteles a szabályt a józan ész vagy a magasabb rendű érdek fölé emelni. A bürokrácia egyik legkárosabb sajátossága pontosan „a szabály az szabály” elv; a valamikor valakik által bevezetett szabály akkor is él, ha a kiváltó ok már érvényét veszítette, az élet túlhaladt rajta. A szabálytól való eltérést indokolhatja az *időbeli inkonzisztencia* (*time inconsistency*) jelenségének fellépése: a valamikor helytálló

¹² A Bajnai-kormány a Nemzetközi Valutaalap hitelei fejében vállalt gazdaságpolitikai intézkedései közé tartozott az általános forgalmi adó (ÁFA) normál kulcsának emelése (a vásárolt fogyasztás túlnyomó hányadára vonatkozó 20 %-os adókulcs helyett 25 %, 2009. július 1-től). Az intézkedés indokoltságát elfogadva is kifogásolandó a naptári év során végrehajtott adóemelés.

¹³ Az 1995-ös stabilizálási intézkedések („Bokros-csomag”) részeként a kormány elvont gyermek- és családtámogatási kedvezményeket, a költségvetési egyensúly javításának indokával. Az Alkotmánybíróság magát a megszorítást nem nyilvánította alkotmányellenesnek, de a rövid időn belüli hatályba léptetést igen, mivel az intézkedés nem hagyott időt az érintetteknek fontos, egzisztenciális döntések átgondolására és az új helyzethez való alkalmazkodásra.

(‘optimális’) szabály idővel túlhaladottá (szuboptimálissá) válhat. Így a régi szabályhoz való ragaszkodás kárral jár.¹⁴

Ugyanakkor a szabály túl gyakori felfüggesztése is károkat okozhat, túl a megbízó hitelességvesztésén. Komoly bajok forrásává válhat, ha a szabály követésére kötelezettek arra számíthatnak, hogy a szabály nem marad sokáig érvényben, vagy – ami még rosszabb – a hatóságok nem tartatják be a saját szabályaikat. Ilyenkor normává válhat a szabálysértés, ami a közvetlen erkölcsi vonatkozásokon túl azért is káros, mivel társadalmi szinten növeli a tranzakciós költségeket, hiszen nem lehetnek biztosak a gazdasági szereplők, hogy valójában mik is az élő, effektív szabályok. Továbbá felerősödhet a *hazardírozás* jelensége (*moral hazard* – amit szokás *erkölcsi kockázatnak* is fordítani): a gazdaság szereplői túl könnyen kockáztatnak, nem járnak el kellő óvatossággal és előrelátással, mert – joggal – arra számítanak, hogy ha mégis nagy baj lenne, akkor a hatóság eltér a maga alkotta szabályoktól, és kimenti a bajba jutottakat.¹⁵

A *bajból kimentés* (*bail-out*) idővel valóban olcsóbb megoldási módnak bizonyulhat a szabályalkotó számára, mint a szabály szerinti eljárás, ha már előállt a baj. De érezzük a torz ösztönző kifejlődését: a felelőtlenséget honorálhatja az, ha a nagy gazdasági szereplőket megmentik, a rendszerkockázat elkerülésének fontosságára hivatkozva („túl nagy ahhoz, hogy bajba kerüljön” elv), vagy ha azért mentik ki a hazardírozókat, mert már olyan sokan vannak, hogy esetleges tömeges fizetéseképtelenné válásuk tovaterjedő gazdasági (és politikai) bajokat okozhatna a kormánynak.

Nézzük akkor a másik döntési módot: a *diszkrecionális* eljárást. Ez esetben a döntéshozó a maga szabad döntési jogkörében, saját belátása szerint jár el, elvileg a legfrissebb információ alapján. Míg a szabályalapú döntésnél mindig kérdéses, hogy érvényes-e még, időszerű-e még a szabály, sőt: létezik-e az adott ügyre vonatkozó egyértelmű szabály, addig a döntéshozó diszkréciója szerinti eljárásnál nem válik el időben a szabályalkotás és később a szabály-alkalmazás, mivel a döntéshozó akkor dönt, amikor a döntési helyzet előáll. Elvileg tehát a jól felkészült döntéshozó a legújabb ismeretek alapján optimális döntést képes hozni.

Mégis egy sor probléma léphet fel. Az egyik a kiszámíthatatlanság: a döntésben érintettek (a döntést elszenvedők) szabály hiányában nem tudhatják, hogy mire számítsanak. A döntéshozó dönthet aznapi, rövid távú érdekei szerint, akár külső behatásra, politikai nyomásra, „opportunistá” módon, sőt akár korrupt módon is, mivel – szabály híján – kezében van letéve a döntés joga.

Amint majd a továbbiakban bőven látjuk: a *politikusi döntéshozatalt* számos olyan rendszerszerű sajátosság jellemzi, ami miatt az elfogadott optimalitási ismérvek szerint

¹⁴ Ha például gyorsabb és biztonságosabb autók kerülnek forgalomba, akkor a korábban ésszerű sebességkorlátozási mérték indokolatlanul alacsonynak minősül, nem is tartják be; de mit ér az olyan szabály, amit tömegesen nem tartanak be a máskülönben többé-kevésbé szabálykövető egyének sem?

¹⁵ Mondjuk Budapesten a 3. kerületben a Római parton többen az ártérbe építkeznek engedély nélkül (ahol persze olcsóbb a telek, mint lenne árvízmentes helyen), majd egy idő múlva, ha már kellő számosságra és így politikai súlyra tettek szert, azt igénylik, hogy az állam védje meg az ingatlanokat az áradástól, építsen például magas gátat.

hibás döntések születnek. A legnyilvánvalóbb a *rövid időtáv*: a demokratikus rendszerekben nyert választási legitimáció legfeljebb a következő választásig tart, így viszont a politikus időhorizontja igen rövid lehet. Kormánypozícióban a választások felé közeledve a politikus hajlamos kerülni a gazdaságilag szükséges, ám népszerűtlen intézkedéseket, és keresi a népszerű, a médiában jól mutató döntéseket. Valójában nemcsak a választás előtt, hanem általában is igaz, hogy a politikus hajlamos az állami adóbevételeknél többet költeni, így költségvetési hiányt előidézni, amivel viszont a jövőbeli adófizetőkre ró kötelezettségeket.¹⁶

A nagymértékű államháztartási deficitnek elvileg gátat vethet a racionális szavazópolgárok józan, a jövőbeli terhekkal számoló anticipációja. A *szavazók teljes tájékozottságának és racionalitásának feltételezése* azonban nem életszerű, a későbbiekben sem feltételezzük. Sőt inkább kell számolni azzal a jelenséggel, amelyet a szakirodalom a szavazók *fiskális illúziója* néven ismer: a szavazók tévhitbe ringatják magukat a kormányzati programok költségeit és a saját jövőbeli adóterheit illetően.¹⁷

Már inkább lehetne arra számítani, hogy a költsékezést fékezi a *pénz- és tőkepiac*, amely a nagyobb mértékű deficithez a szóban forgó gazdaság *szuverén (ország-) kockázata* növekedését és ezzel összefüggésben a hitelfelvétel megdrágulását rendelheti. A kamatkiadások növekedése pedig kézzel foghatóan jelzi a hibás gazdaságpolitika árát. Ám a piaci reakciók is jellemzően *ex post* természetűek, és nem teljesen racionálisak. Következésképpen nem lehet biztonsággal arra számítani, hogy az állam túlköltekezési hajlandóságát akár a választópolgár, akár a piac hatékonyan visszaszorítsa, főleg nem *ex ante* jelleggel.

Különösen erős lehet a kormányzati hiányteremtési hajlam akkor, ha a pénzpiacok potenciális büntető funkciói nem érvényesülnek: amikor például a túlköltekező (vagy a szükségesnél kevesebbet adóztató) kormány utólagos külső nemzetközi segítségre számíthat (az 'erkölcsi kockázat' esete ez), illetve 'potyautasként' más országokra háríthatja a felelőtlen költsékezése miatti többlet-költségek egy részét.

Kisdosszié

A monetáris unió költségvetési szabályrendjéről¹⁸

A sok tagországból álló monetáris uniónak ügyelnie kell arra, hogy felelőtlen költségvetési politikát folytató tagországot az unió többi tagja ne legyen kénytelen pénzügyi támogatásban részesíteni. Az ilyen kimentés – az etikai és politikai vonatkozásokon túl – a közös pénzbe vetett bizalmat is erodálhatja: a költsékező tagország nagyobb adósságából fakadó finanszírozási többletkockázat szétterülne az unió

¹⁶ A közpénzügyi irodalom alaposan dokumentálja azt atényt, hogy az állam távolról sem az a jóindulatú, önzetlen és elfogulatlan szereplő, amit az intézményi jegyeket félretevő makrogazdasági elmélet feltételez, helyesebb inkább a szavazatmaximalizáló kormányzati politika létéből kiindulni. Lásd pl. (Cullis – Jones, 2003).

¹⁷ (Cullis-Jones, 2003), 134-135.old.

¹⁸ Lásd részletesebben: Bod (2006)

egészére, miközben a vétkes kormány részben mentesülne a következmények vállalása alól.

Az eurózónába való belépés ún. *maastrichti ismérvei* közé ezért építettek be biztosítékokat a tagállami költségvetési lazaságok kialakulása és tovaterjedése ellen. Megkövetelik a tagállamok *nemzeti bankjainak* monetáris-politikai függetlenségét, beleértve azt a szabályt, amely megtiltja a költségvetési hiány közvetlen jegybanki finanszírozását. Hasonló célt szolgál annak megtiltása, hogy egy tagállam esetleges pénzügyi zavara esetén más tagállam vagy az Unió bármely intézménye segítségére siessen ('no bail-out' kikötés). Ugyanakkor ez utóbbinak a tényleges érvényesülését nehéz előre becsülni: hazánk 2008 őszén, nem lévén tagja az eurozónának, mégis részesült hitelben az EU-tól.

Ha egy ország már átvette az eurót, a laza költségvetési politikát folytató kormánynak onnantól nem kell számolnia sem az árfolyamkockázat, sem pedig a szuverén kockázat nagyfokú megnövekedésével. A közös pénz léte ugyanis eleve megszünteti a monetáris unió tagországának árfolyamkockázatát a pénzunió belüli, azaz a meghatározó kereskedelmi partnereikkel szemben; az illető országnak nem maradt nemzeti fizetési eszköze, amely árfolyamgyengüléssel reagálhatna a súlyosbodó egyensúlytalanságra. Így a fegyelmezettebb országokhoz képest legfeljebb a hitelfelvételkor a pénzpiaci kockázati prémium emelkedésével kell szembesülnie. A 2008 őszi krízis előtt az volt a vélekedés, hogy a lazább gazdálkodású tagország esetében csekély lesz a kockázati felár az állampapírokon, így egyszerűen nem lehet teljesen megszabadulni a potyautas-helyzettől. 2008 telén azonban a tőkepiacok néhány hétig komoly distinkciót tettek mondjuk egyfelől a német és másfelől az olasz, portugál állampapírok között a hozamszintet tekintve. Mégis logikus volt a monetáris unió megalkotóinak azon döntése, hogy az uniós (és különösen az euró-zóna tagsághoz *költségvetési szabályokat* kell hozzárendelni: mind az euró-zóna tagjaira, mind a még be nem fogadott országokra érvényes a *Stabilitási és Növekedési Paktum* a maga maximum 3 százalékos deficitjével – nem válságos években.

A rövidebb vagy hosszabb időtáv, a politikai ciklus és a nem-politikai folyamatok ettől eltérő időbeli lefutása olyan vonatkozás, amivel részletesen kell foglalkoznunk. A makromodellekben el lehet tekinteni attól, hogy a döntések meghozatalához és érvényre jutásához idő kell, és fel lehet tételezni az *azonnali alkalmazkodást*, de a tényleges döntéshozatalnak elkerülhetetlen jellemzője a *késés*.

A döntési folyamat – mint bármely más technológiai eljárás – bizonyos átfutási időt feltételez; önmagában a döntésnek is van időigénye, és nem kevés időt igényelhet a meghozott döntés következményeinek megjelenése. Vagyunk egy nyilvánvaló példát: a kamatszint megemelkedése a makromodellek szerint (például a központi bank döntése nyomán) – *ceteris paribus* – az üzleti aktivitás mérséklődésével és kisebb árszinttel jár, ám a tényleges viszonyok között hosszú hónapok, akár negyedévek kellenek ahhoz, hogy a döntés következményei teljességgel kifejlődjének. Maga a jegybanki kamatemelés már pusztán a bejelentéssel kihat a várakozásokra, és néhány nap vagy hét késéssel – ahogy a kereskedelmi bankok az új alapkamat ismeretében felülvizsgálják betéti és hitelnyújtási

kondícióikat - az újonnan megkötött hitelügyleteknél már új mértékek érvényesülnek. De a rögzített kamatokkal kötött korábbi szerződések kifutásukig a régi szinten tartják a kamatokat, és majd csak a következő hitelfelvétel vagy betételhelyezés idején „harapnak”. A megváltozó pénzügyi viszonyok azután valóban kihatnak a vállalkozók, menedzserek készletezési, beruházási, foglalkoztatási döntéseire, és így közvetve az üzleti konjunktúrára. Ám a hatás teljes kibontakozása, azaz a kamatemelés *begyűrzése* ('pass through') nyilvánvaló időt igényel – a konkrét időbeli mérték gazdaságonként más és más.¹⁹

Míg a monetáris politikai döntés viszonylag gyorsan meghozható és érvénybe léptethető, addig a költségvetési ügyeknél mind a döntés meghozatala, majd hatályba lépése sokkal több időbe kerülhet. A költségvetési változások (adók és állami kiadások) törvényt igényelnek, a törvényalkotásnak pedig megvan a maga – elég hosszadalmas – eljárásrendje. Majd jön a hatályba léptetés: ahhoz is kell bizonyos idő. A költségvetési tervezés jellemzően *éves* időkeretet követ, így pl. az idén meghozott adódöntés rendszerint a következő évtől érvényes, és csak onnantól lehet várni hatásait.

Amint példán bemutattuk, el lehet térni a szokásos naptári rendtől, és van mód adómérték-változtatásra akár az év közepén is, de a már említett indokok alapján az ilyen gyakorlat szerencsére elég ritka, és nem is támogatandó. Ezért alapesetben arra kell számítani, hogy egy költségvetési döntés meghozatala és érvényesülése hosszú időt fog át. A túlfűtött gazdaság lehűtésére ugyan logikailag alkalmas eszköz az állami kiadások mértékének csökkentése, de a kiadásvisszafogás költségvetési törvénybe foglalása és érvényesítése hosszú hónapokat vehet igénybe.

Azzal is számolni kell, hogy a döntéshozó által bejelentett intézkedés (pl. egy adóemelés) nemcsak késéssel fut át a gazdaságon, de nem is érvényesül teljes mértékben: „*súrlódás*” léphet fel. Ez a fogalom arra utal, hogy a számított, tervezett hatástól a valóság némileg elmarad. Példaként: vagy mert bizonyos adóalanyok jogi csűrés-csavarással kibújnak az adózás alól, vagy mert adminisztratív hibák miatt a beszédhető összeg egy részéhez nem jut hozzá a hatóság.

Gondos tervezéssel ugyan fel lehet készülni arra, hogy egy intézkedés sosem teljesül száz százalékosan, de gyakran csak utólag válik világossá a döntéshozók számára, hogy mekkora is a névleges és a tényleges hatás közötti normális hibaszázalék, és mekkorák a hatás fellépésében előálló időbeli késések. Különösen gyorsan változó viszonyok között nem létezik megfelelő *ex ante* becslés az intézkedésekkel járó kérésekre és teljesítményvesztésre – erről bővebben a következő fejezetben lesz szó.

¹⁹ A jegybanki kamat változásának teljes begyűrzése országonként és időszakonként más és más; a tényleges mértékeket bonyolult ökonometriai mérésekkel lehet megállapítani. A magyar gyakorlatban ez több negyedév; azonban érdemes megjegyezni, hogy gazdaságunk sokkal gyorsabban és erőteljesebben reagál a valutaárfolyam változásaira a fogyasztói ár alakulásán keresztül. Vonnák (2007)

Hivatkozások

- Alchian, A. A - Demsetz, H. (1972). "Production, Information Costs, and Economic Organization". *American Economic Review* 62 (5): 777–795.
- Báger Gusztáv – Bod Péter Ákos (2008): *Gazdasági kormányzás*. Aula Kiadó, Budapest
- Bod Péter Ákos (2007): A közös európai valuta értékállósága és a szabályalapú nemzeti költségvetések mai kérdései. In: Lentner (szerk): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*. Akadémiai. 125-137.old
- Coase, R. H. (1994): *Essays on Economics and Economists*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Coase, R. H (2004): *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Cullis, J. – Jones, Ph. (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula, Budapest.
- Galbraith, J.K. (1961): *The Great Crash, 1929*, Pelican Publishing, New York
- Granasztói György (2007): *Demokrácia és nemzet*. In: (Granasztói Gy. – Kodolányi Gy. Szerk.): *Magyarország ma és holnap*. Magyar Szemle Könyvek.
- Keynes, J. M. (1965): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. KJK, Budapest
- Kovács András György (2008): Mitől szabályozó egy hatóság? In: Valentini Pál – Kiss Ferenc László (szerk): *Verseny és szabályozás*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- OECD (2004): *Principles of Corporate Governance*. OECD, Paris.
- Phelp, E. S. (2006): *Economic Culture and Economic Performance: What Light is Shed on the Continent's Problems?* *Center on Capitalism and Society Working Paper No.17*, July
- Stiglitz, J. E. (1987). Principal and agent. In: Eatwell, J, Milgate, M, Newman P. szerk.: *New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 3, pp. 966-71.s.
- Stiglitz, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-Kerszöv. Budapest
- Vonnák Balázs (2007): *A magyar monetáris transzmissziós mechanizmus*. MNB. Working Papers No. 3.