

# A JÓ (KORMÁNYZAT) ÖTVEN ÁRNYALATA

Sebők Miklós

(Timothy Besley: A jó kormányzat politikai gazdaságtana)

Timothy Besley fontos, iskolateremtőnek is nevezhető egyénisége a kortárs liberális ihletettséű politikai gazdaságtannak, így nagyon időszerű volt, hogy a magyar olvasók is kezükbe vehessék végre írásait. Erre most az Alinea Kiadó és a Rajk László Szakkollégium együttműködése nyomán nyílt lehetőség, akik az LSE oktatójának bevezető szintű tankönyvnek is beillő esszécsokrát választották ki (az angol eredeti címe a némileg frappánsabb *Principled Agents?*; a magyar kiadás az ottani alcímet veszi át). Ez a választás érthető, még ha a megbízó–ügynök-modellekkel (vagy legalább a jóléti közgazdaságtan és a közösségi döntések elméletének alapjaival) valamelyes ismeretségben lévő olvasó számára a kötet nem okoz majd különös izgalmakat. A haladóbb stúdiu-mokra vágyó érdeklődők számára Allan Drazen (2000) kissé félrevezető címmel kiadott „új politikai gazdaságtani” magnum opusa ajánlott, amely már tényleg minden – akár a bőséges kalkulusra vonatkozó – igényt kielégít.

A Jó kormányzat politikai gazdaságtana a szerző Uppsalai Egyetemen tartott Lindahl-előadásainak szerkesztett gyűjteménye, smelyben szándékosan a megbízó–ügynök-elméletre épülő pozitív politikai gazdaságtani (vagy politikai közgazdaságtani) alapmodellekre fókuszál. Ennyiben a kötet címe némiképp – bár a paradigmához tartozó szerzők esetében általánosnak mondható módon – túlvállalja magát: Besley maga is elismeri, hogy anyaga „nem fed le a politikai gazdaságtan összes kérdését” (14. o.). Azt pedig már mi tesszük hozzá, hogy a „jó kormányzattal” kapcsolatos politikai gazdaságtani kutatásokból is igen szelektíven merít, ami a kötet érdemével való foglalkozás előtt elkerülhetetlenné tesz néhány elmélettörténeti jellegű megjegyzést.

Besley politikai gazdaságtana a közösségi döntések elméletén alapuló liberális főáramot követi, s mint ilyen óhatatlanul magára vonja az irányzattal kapcsolatos normatív és módszertani kritikákat. Az irányzat emberképe a racionális döntések elméletéből (is) ismert haszonmaximalizáló egyénekre épül, ami egyenesen vezet az egy főre jutó GDP, mint – egy sok szempontból erősen kétséges – jóléti kritérium alkalmazásához. A kulturális, történeti és más, az egyensúlyi elemzésekhez „sűrű leírás” jellegük miatt nem illeszkedő kutatási

eredményeket negligálja, külső érvényességének korlátairól jótékonyan hallgat – a sztenderd kritikák sora szinte végtelenül folytatható lenne. Javára írandó ugyanakkor, hogy az irányzat első generációs műveivel ellentétben (melyekre Besley eufemizmusa szerint kevésbé volt jellemző a „politika tanulmányozásához használt konkrét modellek megalkotása” – 47. o.) már törekszik az empiriába ágyazott kérdések felvetésére (még ha ezek skolasztikus, belterjes jellegét nem is tudja teljesen levetkőzni magáról). Mindezek fényében nem meglepő, hogy ha valaki kutatóként vagy laikus olvasóként nem osztja a gazdasági-, politikai-, és tudományos liberalizmus világképét, számtalan ellenvetése lehet a kötetben közölt probléma-definíciók és elméleti eredmények gyakorlati relevanciája (vagy akár elemi hasznossága) kapcsán.

E kérdésre alább néhány konkrét eset kapcsán még visszatérünk, de a legjobb példa talán maga a címben szereplő két kulcskifejezés, a „kormányzat” és a „jó” fogalmának használata. Besley a jó kormányzat vizsgálatát már az első fejezet első mondatában a közgazdaságtan két kapcsolódó vezérparadigmájára szűkíti, hogy aztán alig egy oldallal később egy huszárvágással már a valamilyen értelemben „hatékony” kormányzattal azonosítsa. A mainstream közgazdaságtanon túli társadalomtudományos tájékozottság birtokában így már az első oldal olvasása kényelmetlenséget okoz, figyelemmel a jó kormányzat legalább Platónra visszanyúló évezredek eszmetörténetére. De ha hiányérzeteinket csak a *pozitív* politikai gazdaságtan területéről vennénk, még akkor is nehezünkre esne a jó kormányzattal kapcsolatos kérdéseket kizárólag a *kortárs liberális képviselői demokráciák aszimmetrikus információk melletti ösztönzési és szelekciós mechanizmusai* (!) kapcsán értelmezni – márpedig bevalottan ez Besley modelljeinek pontos értelmezési kerete.

A megalapozatlanul grandiózus címadás, a fel-feltűnő arrogancia („Valószínűleg ez az, ami a közgazdászokat a közpolitikai szférában más társadalomtudósok fölé emelte.” – 43. illetve vö. a 112. oldal szerényebb megfogalmazásával) bőven hagy kellemetlen szájját a homo oeconomicus és az egyensúlyelmélet ideájára felépített „egységes társadalomtudománnyal” szemben szkeptikus olvasóban. Hasonlóképpen óvatosságra int a hátralévő bő 230 oldallal kapcsolatban a kötetben tárgyalt kérdések eszmetörténetével csak minimális párbeszédbe lépő, leginkább a közgazdaságtani imperializmus apológiájának tekinthető előszó. De ha megfelelő helyükön kezeljük az általánosabb érvényű eszmefuttatásokat, a szerző által kiválasztott részproblémák kapcsán már megnyugtató alaposágú, esetenként revelatív erejű szöveget kapunk kézhez.

A kötet fejezetei egyenetlen színvonalat mutatnak. Ennek nyilvánvaló oka az – ahogy Besley is megjegyzi –, hogy a könyv négy, nagyjából önálló tanulmányból áll össze. Ezen belül is igazából csak három, valódi esszéről beszélhetünk, mivel az első fejezet egyfajta empirikus és bevezető jellegű elméleti

keretet szolgáltatna a tematikusan elrendezett alapmodelleket bemutató másik háromnak. Talán az utólagos összevarrási igény miatt, talán más miatt, de az első fejezeten belül a látszólag véletlenszerűen összeválogatott, néhány forrásra támaszkodó leíró statisztikákat ismertető, indító alfejezet nem ad hozzá sokat a kötethez. Az állam mérete, a korrupció, a tulajdonjogok és a választási részvétel kiemelésének indoklása elmarad, ahogy a későbbi modellekhez is csak futó megjegyzések kötik őket (ami felveti, hogy hasznosabb lett volna a megfelelő kontextust is biztosító fejezetekben elővezetni őket).

Az ezt követő gazdaságpolitikai alapidilemmákat ismertető szakasz már rátér a fejezet címéhez (Versengő nézetek a kormányzatról) közvetlenül kapcsolódó témákra. Itt – és később – versengő nézetek alatt alapvetően a közösségi gazdaságtant és a közösségi döntések elméletét érthetjük, melyek legjobb vonásainak keresztezésére vállalkozna a szerző. Itt belefutunk a közjó, vagy – mikroökonómiai nevén – a társadalmi jóléti függvények később még többször visszatérő értelmezési kérdéseibe. Ezt a két versengő irányzat eltérően mint jó politikákat, illetve mint jó eljárásokat és intézményeket (pl. alkotmányokat) azonosította, ami már valóban a jó kormányzat fogalmának velejét érintő különbségtétel. A gondolatmenet ugyanakkor idővel átvált a közösségi döntések elméletéhez kapcsolódó kulcsszerzők és irányzatok (virginiai és chicagói iskola, Downs stb.) célirányos tárgyalásába, hogy kiköthessen a szerző valódi érdeklődési körénél: a szelekció és ösztönzők problémájánál.

Ezekről már a kurrens irodalom alapján kapunk összefoglalót, amely azonosítja mindkét esethez kapcsolódóan a fő problémákat és fontosabb modelleket. A kiválasztás az egyének közötti képességbeli és motivációs különbségek miatt fontos, s ezáltal egy lehetőség a választók számára arra, hogy javítsák a számukra (is) kedvező kormányzás esélyeit. Mindkettő felvet információs problémákat, ahogy az elemzést bővítő altípusaik is meghatározhatók. Ezzel véget ér a voltaképpeni előkészítés és rátérünk a kérdések leszűkített, modell-alapú tárgyalására.

A könyv második fejezete egy magyar nyelven párját ritkítóan világos bevezetést ad a kormányzati kudarcok elméletébe. Sőt, többet is: összeköti az – itt politikai kudarcoknak aposztrofált – *demokratikus* döntéshozási eljárási anomáliák tárgyalásával, s ezáltal egy számtalan irányba továbbfejleszthető alapmodellt alakít ki. Az is gondolatébresztő, hogy a kormányzati kudarcok problémáit a lehető legelvontabb, jóléti, gazdaságtani szinten fejt ki, még ha ezt nem ártott volna legalább említésszinten hozzákötni pl. a közpolitikai kudarcok földözragadtabb irodalmához (ami kicsit közelebb marad a szó eredeti jelentéséhez, így Besleyvel ellentétben nem a *bármilyen* módon vagy mértékben *szuboptimális* kimeneteket tartja „kudarcnak”). Az elemzés így némileg elzárja magát a releváns irodalmaktól, de a világos (a Pareto-hatékonyságot az elosztási igazságossággal szembeállító) tárgyalásmód ezért kárpótol.

Miközben a tárgyalásba való beillesztésbe tökéletesen logikus, a wickselli-buchanani libertárius (mert beleegyezéselvű) hatékonysági kritérium az előző kettővel azonos listán történő szerepeltetése némi elfogultságról árulkodik. Ahogy azt Besley egy lábjegyzetben elismeri, a wickselli alapelvek még maga az ötletgazda szerint is csak akkor működnek normatív hatékonysági kritériumként, ha feltételezzük az eredeti vagyon és jövedelem elosztások igazságosságát. Ezen a ponton pedig gyakorlati jó kormányzati kritériumként annyira korlátozott területre szorul vissza e libertárius pozíció, hogy igazából fölösleges is becitálni egy „másik”, marxi ihletettséű politikai gazdaságtan alapvetően helyes kritikáját. A szál elvarrásához bőven elég a „minden adóztatás lopás” alapelveként normatív megalapozására törekvő Robert Nozick jogosultsági elméletének vegyes sikerességét megemlíteni.

Bár szívesen olvasnánk még a jó kormányzat mércéjének szánt hatékonysági elvek gyakorlati alkalmazásáról, érthető Besley azon törekvése is, hogy modellelgyesítési szándékában az eredmények felől a leghamarabb közelítsen az eredményeket befolyásoló eljárásokhoz. Itt ismét megjelenik az 1. fejezet kapcsán már kritizált szál, amely a demokráciákat az egy kalap alá vont autokráciákkal hasonlítja össze. Az eredetileg az explicit módon eszmetörténeti jelentőségűvé degradált kalkulációs vitát itt hirtelen újra előkapja, hogy azt bizonyítsa, a „demokratikus kormányzati rendszerek kevésbé hajlamosak a kormányzati kudarcra, mivel az így meghozott döntések jobban tükrözik a politikai preferenciákkal kapcsolatos információkat”. A mondat abszurditása talán önmagáért beszél (a diktatúrák nem törekednek sem a Pareto-, sem az elosztási hatékonyság értelmében vett „jó kormányzatra”, kormányzati kudarcral „terhes” jellegük így természetükből fakad). Ha mégis illusztrálnánk a kérdést, a kortárs Kína kormányzati rendszerre erre szinte automatikusan felkínálja magát. Egyrészt az autokráciák legitimációs alapjának megteremtésében az állampolgári politikai preferenciák nem játszanak a választások köré épülő képviselői demokráciákéhoz mérhető szerepet (vö. az újraválasztás szerepét a 125. oldalon). De még ha igaznak is fogadjuk el az eredeti állítást, ebből egyenesen következne, hogy a politikai kudarcok tekintetében pedig az *autokráciáknak van versenyelőnye*: a döntéshozók *választásokon történő* kiválasztásával, de legalábbis a *demokratikus* szavazatcserével kapcsolatos „súrlódások” eleve ki vannak iktatva a rendszerből.

Besley szerint a két szélsőséges kimenetelt alapul véve a rossztól (a közösségi döntések elméletének korrumpálhatóságukat „árverező” politikusaitól) a jóig (a jóléti közgazdaságtan jóindulatú diktátoráig) a ténylegesen létező képviselői demokráciák intézményrendszereiben a szelekciós és ösztönzési problémák megoldása teremtheti meg az átmenetet. Ebben sok igazság van, ahogy abban is, hogy a kiválasztást irányító és az ösztönzés kereteit biztosító *intézmények* vizsgálata hiányában csak általánosságokig juthat az elemzés.

A politikai megbízó–ügynök-alapmodell bemutatásával a kötet felénél kis túlzással egy új könyv kezdődik. A kimondatlan kulcsfogalom az „ügynök-veszteség” (*agency loss* vö. Lupia, 2001), azaz a delegálás következményének eltérése a megbízó számára legjobb kimeneteltől. Ezt Besley szerint változatos intézményi megoldásokkal lehet befolyásolni, és kollégái dicséretét elsősorban ezek logikus kategorizálásával érdemelte ki (ld. a kötet kapcsán a *Review of Austrian Economics*-ban közölt szimpóziumot, így pl. Tollison [2009] méltatását).

Ezek közül az egyik bővebb elemzés az újraválaszthatóság politikusi viselkedésre gyakorolt hatását vizsgálja. Ehhez egy módszertani szempontból jól kiválasztott esetanyagot, az amerikai állami kormányzók döntéseit használja fel. Az alkalmazott modell az elszámoltathatóságot az újraválasztással közelelti, és a kormányzó személyére és kormányzásának eredményeire vonatkozó vektorok mellett változatos kontroll-változókat is alkalmaz. A téma szempontjából legérdekesebb szekció a kormányzati eredményekkel kapcsolatos, mely az egy főre jutó adók emelkedését, a kormányzati kiadások növekedését, valamint az egy főre jutó jövedelem egyenlethez igazított mutatóját tartalmazza. Az alapmodell eredményei megerősítik a retrospektív gazdasági szavazási hipotézist, amelyre az egyes politikusokkal kapcsolatos változók is hatnak.

Az intézményi tényezők behozása – itt: az újraválaszthatóság korlátozása – az empirikus adatok fényében érdemi befolyást fejt ki: kétciklusos újraválasztási korlát mellett az első ciklusban alacsonyabb, a másodikban magasabb adók és kiadások alakultak ki, azaz egyfajta fiskális ciklus figyelhető meg. A másik lényeges eredmény itt a szelekciós hatás érvényesülése. Azok a politikusok akik már nem választhatók újra (azaz Besley szerint korábban legalább egyszer már újraválasztották őket [ami nem száz százalékban pontos értelmezés, figyelemmel például Virginia állam egyciklusos limitjére]) sokkal nagyobb egyezést mutatnak választóikkal a közpolitikai preferenciák tekintetében, mint „zöldfülűbb” kollégáik. Sok más mellett ez persze felveti a preferenciák ciklusokon átívelő állandóságának kérdését, melyet itt Besley nem vizsgál (sok más után akkor igen, a többügynökös és a végtelen hivatali idős modellekig bezárólag).

A könyv negyedik fejezete a közösségi pénzügyek területére alkalmazza a megbízó–ügynök-problémákat. A pozitivista-liberális politikai gazdaságtan „átruházható hasznosság” fogalmából már egyenesen következik a köz pénzügyeit érintő gazdaságpolitikai problémák előtérbe helyezése. Ezek ráadásul termékeny elméleti terepet is jelentenek, hiszen pillanatokon belül világossá válik a „kongruencia” (azaz az ügynök-veszteség hiánya) és a közjó közötti fogalmi eltérés (ld. Besley kissé szabadkozó megfogalmazását a 190. oldalon), és ennek súlyos gyakorlati következményei. A szavazók kinyilvánított preferenciáit (azaz szavazatát) a gyakorlatban a fiskális illúzió, a politikai manipulációk és sok más pszichológiai és politikai tényező befolyásolja, ezért ezekre

(az ezekkel való kongruenciára) felépíteni a „jó kormányzat” elméletét legalábbis kétséges vállalkozás (e kérdéseket részletesebben tárgyalja Manin, Przeworski és Stokes, 1999). És még ha létre is jön a megfelelés, akkor sem biztos, hogy a rövid távú (egy ciklusra szóló) preferenciáik megegyeznek a hosszabb távú, akár már gyermekeiket is érintő vágyaikkal.

Jó példa erre a magyar kontextusban is releváns költségvetési (alkotmányos) szabályok kérdése: elméleti és empirikus tapasztalatok egyaránt utalnak arra, hogy a választások csak korlátozottan alkalmasak a politikusok fegyelmezésére (230. o.). Egy valóban teljes politikai gazdaságtani elemzés ugyanakkor nem állna meg e kormányzati kudarcra adandó „optimális” intézményi válasz kidolgozásánál: komplex modelljében kezelné a „független szakértők” (pl. vétójoggal rendelkező költségvetési tanácsok), illetve a végrehajtó hatalmi ügynökségek törvényhozókkal szembeni munkakerülésének (shirking) és „ügynök-veszteségének” problémáját is. Ez pedig már egy többszintű – s ezért az egyszerű egyensúlyi elemzésnek jobban ellenálló – delegálási problémát eredményezne (vö. Sebők, 2011).

A kötet tartalmának igazságot szolgáltat a színvonalas, bár néhol nem túl felhasználóbarát (ld. gyors utalások a „kvázilinearitásra”), illetve az anglicizmusoktól sem mentes fordítás (ez utóbbira példa a kongruens/disszonáns ellentétpár, vagy a „motiválás” szó magyar kontextusban meglehetősen bizarr használata). A szerkesztés is pontos többnyire (Wicksell alapművének megjelenési dátuma kapcsán azért van pl. elírás), de a tankönyvszerű használatot egy név- és tárgymutató nagyban segítené (ez az eredeti kötet kritikája persze elsősorban). Az ilyen bölcsészeti finomságokon túl az T. Olvasót talán jobban érdekelheti, hogy milyen gyakorlati tanulságokat, akár „szabályokat” vonhat le a terület elméleti eredményeire építve.

Ilyenek szerencsére bőven akadnak: az, hogy az önérdekkövetőnek feltételezett politikusoknak érdemes honorációt biztosítani tevékenységükért jól alátámasztják a modellek (bár lehet, hogy ez pont azok számára nem lesz túl meggyőző, akik egy fillert sem adnának a „bitangoknak”). Más eredményeket ugyanakkor beárnyékol az alapparadigma világnézeti lehorgonyozottsága: miközben a nemzetközi adóverseny nyilvánvalóan korlátozza a belföldi Leviatánok mozgásterét, az ebből következő jóléti hatások leszűkítő (részegyensúlyi) vizsgálata tudatosan az elemzésen kívül hagyja az adóverseny – a 129. és a 153. oldalon Besley által is elismert – negatív externáliáit. A kelet-európai politikai kontextusban is értelmezhető alkalmazások száma még kisebb. Hogy csak a kötet induló modelljét idézzük fel: egy olyan országban ahol akár évtizedes távlatban sincsenek saját forrásból finanszírozott beruházások, az egyösszegű adóra épülő optimális közpolitika-választás kifejezetten robinsoni alapvető szintűre korlátozza a példa illusztrációs értékét.

Az alkalmazás további korlátai magából az elméleti keretből fakadnak, mely a gyakorlat felé haladva rendre elkeni a „jó kormányzat” tartalmát. Ezt változtatatosan az „alacsony színvonalú kormányzat” (61. o.), a „hatékony intézményrendszer” (113. o.), vagy „a kormányzat minőségének” problémájaként azonosítja, amelyet sokszor leszűkítő vagy nehezen mérhető szempontok alapján vizsgál (mint pl. a már említett „teljesül-e a választók akarata” kritérium – 128. o.; empirikus alkalmazása: 141. o.). Az ötvenes nagyságrendben előkerülő részmodellek így megközelítőleg sem adnak teljes képet a „jó kormányzat” számtalan problémájáról, még ha kiválasztott problémáit közérthetően és lényegre törően is szintetizálja.

A kötet összességében általános politikai gazdaságtani bevezetőként tendenciózus, célirányos *public choice* bemutatásként jól használható, a szűkebb kaptafánál, a megbízó–ügynök-problémák szelekciós és ösztönzési kérdéseinél maradvá pedig kifejezetten informatív és elgondolkodtató. Az pedig a bírálható momentumok dacára is öröndetes, hogy – pl. a többször megidézett Stiglerrel ellentétben – nem tartja szükségtelennek vagy értelmetlennek az elmélettörténetet, amelyre bőséggel épít a modellek áttekintésekor is. A kötet közreadásáért így mindent egybevetve hálás lehet a társadalomtudományi kutatóközösség (csak ne álljon meg a Besley által is követett paradigma határán a politikai gazdaságtan oktatása).

## IRODALOM

- Drazen, Allan (2000): *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- Lupia, Arthur (2001): Delegation of Power: Agency Theory. In: Neil J. Smelser–Paul B. Baltes (szerk.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. 5: 3375–3377. Oxford, Elsevier Science Limited. Letöltve: <http://www-personal.umich.edu/~lupia/delegation.pdf>
- Manin, Bernard–Przeworski, Adam–Stokes, Susan C. (1999a): Introduction. In: Przeworski, Adam–Stokes, Susan C.–Manin, Bernard (szerk.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–26.
- Sebők Miklós (2011): Válság táplálta delegálás. A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában, pénzügyi válság idején. *Politikatudományi Szemle*, 20: 3.
- Tollison, Robert D. (2009): On Good Government. *The Review of Austrian Economics*, 22: 2, 127–130.