

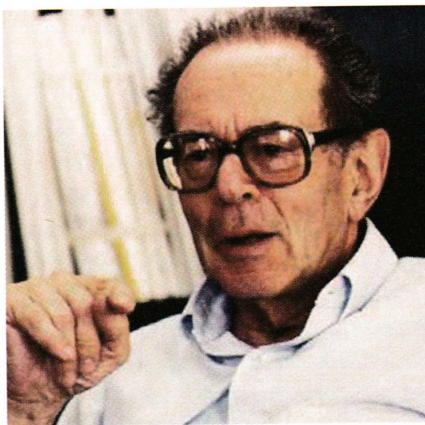
TISZTESSÉG ÉS BIZALOM

A posztoszocialista átmenet kihívása

Tisztesség és bizalom – ez a két téma minden országban és minden időszakban fontos és izgalmas. Ám a posztoszocialista átmenet időszakában talán még nagyobb a jelentősége és tanulmányozása még élesebb kihívás, mint másutt és máskor. Ez készítette a Collegium Budapestet, ezt a nemzetközi interdiszciplináris kutatóintézetet arra, hogy széles körű kutatást kezdeményezzen a címben jelzett témák vizsgálatára. Számos szakma – közgazdaság-tudomány, politikatudomány, szociológia, jogtudomány, antropológia és politikai filozófia – művelői a világ 17 országából fogtak össze, hogy kicseréljék tapasztalataikat és leírják gondolataikat. Először 2003. április 5-én a *Beszélő* és a *Rubicon* szerkesztősége által történelemtanárok számára rendezett Európai Unió: Érdekes és értékközösség konferencián tartottam előadást a címben jelzett témáról. Erre a szóbeli előadásra épül az itt közölt írás. A fogalmazás során nem törekedtem szigorú akadémiai tanulmány kidolgozására, hanem igyekeztem megtartani az élőbeszéd stílusát.

A jelen cikk szellemi hátterét a Collegium Budapest keretében végzett nagyszabású kutatás alkotja. Az ott készült tanulmányokból számos gondolatot vettem át, több helyen a tanulmányokban közölt empirikus tapasztalatokra hivatkozom. S ami nem kevésbé fontos, a kutatócsoportunkban folytatott élénk viták erjesztően hatottak gondolkodásomra. Mindazonáltal a cikk nem tekinthető a kutatás összefoglalásának. Nem is törekedtünk arra, hogy közös végeredményre jussunk. Jó néhány kérdésben nem is jutottunk egyetértésre. Írásom nem más, mint néhány gondolat, amely a Collegium Budapest Project ihletésére alakult ki bennem. Ízelítő, amely talán kedvet csinál az olvasónak, hogy oda lépjen a terített asztalhoz, azaz közelebbről megismerkedjék a részletesen kidolgozott tanulmányokkal.

KORNAI JÁNOS



Előljáróban felhívom a figyelmet, hogy írásom általában a posztoszocialista átmenet országairól szól, s nem speciálisan Magyarországról, bár mondanivalóm nagy része vonatkozatható a mi országunkra is.

A kutatás százféle jelenséget és összefüggést vizsgált, míg ez a rövid írás ezeknek csupán a töredékét érinti. Három probléma vizsgálatára szorítokozom: 1. a vállalatok közötti kapcsolatok, 2. a bizalmat érdemlő állam építése és 3. a bizalom erősítésének stratégiája.

Kapcsolat vállalat és vállalat között

A piac működése a vevő és az eladó közötti magánszerződésen alapul. A közgazdászdiák, amikor mikroökonómiát tanul, már a tanfolyam egyik első óráján megismerkedik a vevő és az eladó szerződésével, amelyről feltételezik: az eladó szállítja a szerződésben meghatározott árut vagy szolgáltatást, a vevő pedig megfizeti a szerződésben kikötött árat. A szerződést megköthetik írásban, s mindkét fél aláírásával hitelesíti a kötelezettségvállalást. A szerződés azonban akkor is kötelezi mindkét

felet, ha csak szóban kötötték meg, vagy némán, például azzal, hogy egy ismert adás-vételi processzus szabályait hallgatólagosan elismerte mindkét fél a tranzakció előtt. Az étteremben a vendég nem ír alá előzetes szerződést, amelyben megígérné, hogy a fogyasztás után kifizeti a számlát – de azzal, hogy az asztalhoz ült, hallgatólagosan erre szerződött az étteremmel.

A valóság több ponton eltér az adás-vételi szerződés ideális modelljétől.

Nincs tökéletes szerződés. Még a leg-részletesebben megfogalmazott szerződés sem képes minden részletet előre szabályozni, hiszen bonyolult tranzakcióknak ezernyi paramétere lehet. Emellett a szerződés a jövőre vonatkozóan ad előírásokat, márpedig a jövő a legnagyobb igyekezet mellett sem látható pontosan előre.

A vevő és az eladó szerződésének ki kell egészülnie azzal, hogy mindkét fél tisztességesen viselkedik. És itt lép a képbe a bizalom. Amikor a szerződést megkötik, a vevő bízik abban, hogy az eladó tisztességesen betartja a szerződés betűjét és szellemét az áru vagy szolgáltatás minőségét és a szállítás határidejét illetően. Az eladó pedig bízik abban, hogy a vevő fizetni fog. Minél tisztességesebb mindkét fél és minél erősebb a bizalom, annál kisebb a tranzakciós költség.

A bizalom foka sokféle formában mérhető. Például kifejezésre jut a következőképpen: milyen arányban követeli meg az eladó a vevőtől, hogy előre fizessen. Figyelemre méltó, hogy Beloruszsiában, Ukrajnában és Oroszországban 40% körül van ez az arány, míg Magyarországon, Csehországban vagy Lengyelországban csak 10% körül.

Ahol magánszerződések vannak vevő és eladó között, ott szerződésszegések is előfordulnak. A piac (és általában a társadalom) tisztességének jó fokmérője, hogy milyen gyakoriak és milyen súlyosak a szerződésszegések. Noha erre nincs összefoglaló adat, elég-

gé általános az a vélemény, hogy a mi posztszocialista régióinkban gyakoribb és súlyosabb ez a baj, mint a hagyományos, érett piaci gazdaságokban.

A magánszerződés betartását az államnak kell kikényszerítenie. Vita van arról, mi a szerepe az államnak a modern demokratikus piaci gazdaságban. Ám még az állam szerepét a minimumra csökkenteni kívánó politikai filozófia sem vonja kétségbe, hogy az államnak kell kikényszerítenie a magánszerződés megvalósítását. Ez a minimális államnak is klasszikus feladata. Megállapítható, hogy ezt a szerepét mindennél fogyatékosan látja el, s különösen nyomasztóak a fogyatékoságok a posztszocialista átmenet idején.

Kezdjük azzal, hogy maguk a törvények hézagok. Ahogy az előbb megállapítottuk, hogy nincs hézag nélküli, tökéletes magánszerződés, most hozzáfűzhetjük, hogy nincsen tökéletes törvény. Elméletileg is bizonyítható, hogy a legnagyobb igyekezet és körültekintés mellett is maradnak rések, s minél tapasztalatlanabb vagy kapkodóbb a törvényalkotó (márpedig ez a helyzet a posztszocialista átmenet idején), annál távolabb lesz a törvény a tökéletességtől.

Ha a szerződés megsértésének ügyét valamelyik fél bíróság elé viszi, azt kell tapasztalnia, hogy a bírósági processzus igen lassú. (A posztszocialista régióban talán még lassúbb, mint a gyakorlottabb és hatékonyabb bírósági ágazatokkal rendelkező érettebb demokráciákban.) S ami még rosszabb: a bíróság esetleg részrehajló, sőt megvesztegethető.

Végül sok a gond a bírósági ítéletek végrehajtásával is. Gyengék, esetleg korruptak azok a szervezetek, amelyeknek a végrehajtás kikényszerítése a dolguk.

Végeredményben sokan azok közül, akik az államtól várhatnák el a magánszerződés hiánytalan megvalósításának kikényszerítését, nem bíznak eléggé az államban. A kutatás egyik résztvevője, *Vadim Radajev* professzor egy orosz felmérés adatait idézte. A megkérdezett vállalatvezetőknek mindössze 24%-a jelentette ki, hogy szerződészegés esetén bírósághoz fordulna.

Hogyan védekezik a vállalat, ha nem bízik eléggé az államban, azaz ha úgy érzi, hogy nem építhet eléggé a törvény erejére? Mindenekelőtt jól meggondolja, kivel kössön üzletet.

Kézenfekvő lehetőség, hogy üzleti kapcsolatait a kipróbált partnerekre korlátozza, akikkel korábban jó tapasztalatot szerzett. Ez erősíti a kölcsönös bizalmat, viszont szűkíti a potenciális eladó-vevő kapcsolatok körét, azaz korlátozza a versenyt. Átváltási (trade-off) viszonylat van tehát a bizalom és a verseny között. Minél inkább a bizalom válik kiválasztási kritériummá, annál inkább szűkül a verseny.

A személyes üzleti tapasztalat kiegészíthető információkkal. A szerződő fél megpróbálja előzetesen leinformálni a partnert. Valamilyen szakmai egyesület vagy kamara tagsága jelenthet némi biztosítékot. Vagy egyszerűen arra épülhet a bizalom, hogy milyen a potenciális partner hírneve üzleti körökben. Kialakul (és kívánatos is, hogy kialakuljon) az üzleti élet szereplőinek egyedi reputációja. A szakmai-üzleti közvélemény osztályoz: „*ez a cég tisztességes, megbízhatunk benne, viszont ez a másik cég inkorrekt, tisztességtelen, nem megbízható.*”

Mindenki szembekerült már egyéni vásárlóként ilyesfajta szelekciós problémával. Amikor életemben először jártunk Japánban, és első este feleségemmel vacsorázni akartunk, persze nem ismertük ki magunkat a vacsorázóhelyek menükártyáin, így hát – jobb híján – betértünk egy McDonaldsba és hamburgert ettünk. Egyikünk sem szereti a hamburgert, de itt legalább tudtuk, hogy mit kapunk. A nagy multinacionális cég neve az egész világon garantálja a megbízható minőséget.

A hírnév, a reputáció alapján történő, bizalomra – és nem a szerződésbe foglalt konkrét feltételek mérlegelésére – épülő választás csökkenti a szerződészegés okozta csalódás esélyét. Viszont ez is korlátozza a versenyt. Minél erősebb és hatásosabb a bizalmi háló, annál nehezebb a belépés. Ha nélkülözhetetlenné válik a szakmai egyesület ajánlása, az céhhé vagy zárt kartellé alakulhat és magatartása versenyellenessé válhat.

Lehet, hogy üzletemberünk nem volt elég gondos (vagy elég szerencsés) a partner kiválasztásában, s az megszegte a szerződést. Tegyük fel, hogy abba a kategóriába tartozik, amely ilyenkor nem fordul a bírósághoz. Mit tehet? A legtöbben keserűen belenyugszanak a veszteségbe. Vannak azonban, akik

ilyenkor saját kezükbe veszik a törvény végrehajtását. Például kiküldenek néhány erős fiatalembert annak az üzletembernek a lakására, aki nem fizette meg a tartozását. Abban a felmérésben, amelyet Radajev professzor idézett, s amelyre pár soral feljebb hivatkoztam, a megkérdezettek 11%-a azt felelte: a szerződés kikényszerítésében nem riadna vissza az erőszaktól.

A magyar köznyelv igen széles értelemben használja a „*maffia*” szót, s szinte minden szervezett bűnözést így nevez. Valójában a maffia egy „*őrzővédő szervezet*”, illegális magánrendőrség, amely azoknak a vállalkozóknak az érdekeit, akik oltalma alatt állnak, akár erőszakkal is érvényre juttatja. Egyik hagyományos funkciójuk a pénzbeszedés, a tartozás behajtása. Az üzletemberek egy része kéri a maffia oltalmát, másokra rákényszerítik az őrzővédő szolgálatot. Mindenesetre vegyük észre, hogy a maffia (a szó eredeti értelmezésében használva ezt a kifejezést) valóságos igényt elégít ki. Kikényszeríti a magánszerződést ott, ahol azt az erre hivatott legális szervezetek képtelenek megtenni. A maffia ott válik nagyhatalommá, ahol különösen hézagos a törvény, lassú és megvesztegethető a bíróság, és nem működik a végrehajtás.

Egyik fiatal kutatónk, az olasz *Federico Varese*, aki doktori disszertációját az orosz maffiáról írta, a Collegium Budapest Project keretében azt vizsgálta, hogyan próbálkozott az egyik orosz maffiaszervezet azzal, hogy multinacionális szervezetté nője ki magát. Az első kísérletet Olaszországban folytatta. Nem Dél-Olaszországban, mert ott már foglalt a terep, hanem Észak-Olaszországban. Hatalmas legális beruházásokat hajtottak végre, hogy tisztas vállalkozás hírébe kerüljenek. Próbálkoztak volna igazi maffiaszolgálat kiépítésével, de a kísérlet megbukott. Közgazdásznyelven szólva, nem a kínálattal, hanem a kereslettel volt a baj. Az északolaszországi üzleti élet megbízik a törvény erejében, a magánszerződés állami kikényszerítésében, és nincs kereslete arra, hogy ezt a maffia tevékenységével pótolja.

Elgondolkoztató, hogy ugyanez az orosz maffia – legalábbis néhány éven át – „eredményesen” tudott tevékenykedni Magyarországon, amint azt a kutató által megismert rendőrségi

anyagok tanúsítják. Nálunk sajnos volt kereslet az ilyesfajta szerződés-kényszerítésre, őrző-védő szolgálatra.

Megkísérlek néhány általánosabb következtetést levonni az elmondottakból. A magánszerződés megkötése és megvalósítása nem két elszigetelt szerződő fél magányos aktusa. Háromféle társadalmi mechanizmus alkotja azt a közeget, amelyben a tranzakciót előkészítik és végrehajtják.

1. A törvényes-jogi-bürokratikus mechanizmus. Ez állami úton kényszeríti ki a magánszerződés megvalósítását.
2. A morális-asszociatív mechanizmus. Ez a részt vevő felek tisztességére és kölcsönös bizalmára épül. A tisztességes viselkedés erősíti a reputációt. Nem ellenséges, hanem társas, kooperatív viszony van a szerződés két oldalán álló felek között.

3. Az agresszív mechanizmus. Ez a törvényen kívüli, közvetlen erőszakra épül.

A három mechanizmus között két-féle reláció jöhet létre.

Az első reláció az 1. és 2. mechanizmus társulása. Ez egészséges komplementaritást alakít ki. A két mechanizmus kölcsönösen erősíti egymást. Minél inkább bízhat az üzletember, a vállalat a magánszerződés törvényes kényszerítésében, annál ritkábban kell bírósági eljárást igénybe vennie. A „beperellek!” kijelentés hihető fenyegetés (credible threat), s akkor is hatásos, ha ritkán alkalmazzák. Az üzleti világ szereplői megértik, hogy a tisztességtelen viselkedésre rá lehet fizetni, míg a tisztességes viselkedés olyan befektetés, amely megtérül.

Minél nagyobb a kölcsönös bizalom az üzletfelek között, annál kevesebb a per. Ez csökkenti a bíróság leterheltségét, gyorsítja a peres ügyek intézését, ami tovább erősíti a törvényes-jogi-bürokratikus mechanizmus tekintélyét.

A második relációban az 1. és 2. mechanizmus együttesen áll szemben a 3. mechanizmussal. Itt káros szubsztitúció alakul ki. Ha az első két, legális mechanizmus nem működik rendesen, akkor a vákuumot a harmadik, az illegális mechanizmus tölti ki. Minél inkább felhasználja az üzleti világ a 3. mechanizmust, minél inkább él illegális eszközökkel, annál inkább csökken a törvény tekintélye, és annál inkább félnek egymástól az üzleti világ szereplői, annál kevésbé bíznak egymásban.

Ebben a viszonylatban tehát ördögi kör alakul ki, amelyben káros folyamatok kölcsönösen erősítik egymást.

Az elmondottakból fontos következtetés adódik a társadalmi cselekvés szempontjából. Hibás stratégia a bűnözés, a maffia, a kriminalitás elleni küzdelemre összpontosítani a figyelmet, amikor az üzleti világ tisztességéért akarunk küzdeni. Nem mintha ez nem lenne fontos és szükséges – de nem ez az elsődleges teendő. Ennél fontosabb az 1. és 2. mechanizmus erősítése, mert az eleve szűkíti a 3. mechanizmus életterét.

A bizalmat érdemlő állam építése

Írásom előző fejezete a vevő és az eladó közti kapcsolattal, azaz egy horizontális viszonylattal foglalkozott, bár már az ott leírt interakciókban is szerephez jutott az állam. Most váltsunk témát, s helyezzük az okfejtés előterébe az állam és az állampolgár közötti vertikális viszonylatot. Mi szükséges ahhoz, hogy erősödjék a bizalom az állam és az állampolgár (vagy az állam és a legalsó szinten lévő szervezetek, például vállalatok) között?

Elgondolkoztató az a nézőpont, amelyet kutatócsoportunk egyik tagja, *Russell Hardin* professzor, a politikai elmélet neves amerikai művelője képvisel több írásában. Ne a bizalomból, hanem a bizalmatlanságból (Liberal Distrust) induljunk ki. Ne tékozzoljunk bizalmunkat.

Gondoljuk először végig a politikusok viselkedését. Tartózkodom az általánosító ítéletektől. Sokat közülük nemes szándékok vezetnek, az emberiség ügyének szolgálata, magasztos eszmék védelmezése vagy legalábbis valamely réteg, csoport, földrajzi körzet vagy választókerület érdekeinek hűséges képviselése. De a nemes szándékok keveredhetnek kevésbé nemesekkel, a hatalom megragadásának és megtartásának hajszolásával, a szavazatok maximalizálásával, politikai és gazdasági klientúra kiépítésével, netán saját maguk, családjuk és barátaik jóvedelmének és vagyonának gyarapításával. A nemes és nemtelen motívumok kombinációja egyedenként eltérő, de elég ritka az a szent, akit a

100%-os altruizmus motivál. Sok politikus képtelen tárgyilagosan ítéletet alkotni, politikai filozófiája, saját pártja iránti lojalitása egyoldalúságra és részrehajlásra készíti.

Az államról szólva a másik karakter, amelyet megszemélyesíthetünk, a bürokrata. Róluk szólva sem szabad általánosítanunk. Sokan közülük elég közel állnak a Max Weber-i bürokrata ideáljához, a közszolgálat kompetens és tisztességes munkatársához, akit szakmai lelkiismeret és a közérdek vezérel. Ám sok bürokrata viselkedését nem csak a közérdek szolgálata motiválja, hanem a bürokrácia (vagy egyes bürokratikus csoportok) saját érdekeinek érvényesítése is. Többnyire nem közömbösek az anyagi előnyök iránt, egy részük pedig nem tud ellenállni a korrupció csábításainak.

Az állam és a társadalom intézményeit úgy kell berendezni, hogy reálisan számolunk a politikusok és a bürokrata viselkedésének negatív vonásaival is. Éppen mert bizonyos fokig bizalmatlanok vagyunk az állammal szemben, és óhatatlanul bizalmatlanoknak is kell maradnunk, megfelelő intézményeket kell kiépítenünk az állampolgárok és szervezeteik védelmére.

Természetesen a legfontosabb ebből a szempontból a képviselők demokrácia, a parlament hatékony működése, a kormánypártok és az ellenzéki pártok közötti politikai versengés. A Collegium Budapest Project ezzel – bármennyire is tisztában voltunk alapvető jelentőségével – aránylag keveset foglalkozott. A másik hatalmi ágazat, az igazságszolgáltatás szerepéről már szó volt a jelen cikk előző fejezetében. Itt most a bizalomépítés néhány más instrumentumáról, a lakosság érdekeit védelmező néhány egyéb intézményről szeretnék szólni. Öt instrumentumot emelek ki.

1. **Participáció** a törvényjavaslatok előkészítésében. A törvény iránti bizalmat erősíti, ha a lakosság úgy érzi, hogy – legalábbis különböző szószólóin és érdekképviselőin keresztül, de esetleg közvetlenül is – részt vett a törvények előkészítésében. A participáció megszervezését vagy teljesen elmulasztják a posztszocialista országokban, vagy csak tessenék-lássék módon, felületesen valósítják meg. A szocialista jogalkotás koreográfiájához is hoz-

zátartozott az ún. „társadalmi vita”, azaz egy-egy fontosabb javaslatot előzetesen megvitattak valamely „érdekképviseléssel”, azaz a párt által delegált vezetők által irányított illetékes szakmai szervezettel. Ehhez képest talán mutatkozik némi haladás. Am igazi vitára, a különböző érdekek és szakmai vélemények nyílt és őszinte összecsapására nemigen kerül sor.

A posztzocialista országokban a törvény-előkészítésben való participációt nem szabályozza külön törvény, hanem ez rá van bízva a mindenkori kormány és a minisztériumok önkéntes buzgalmára. Nem ütközik törvénybe, ha tökéletesen mellőzik ezt a folyamatot. Olyan törvényre lenne szükség, amely előírja a lakossági meghallgatás megszervezésének a minimumát, kijelöli a meghallgatás formáit, és kötelezővé teszi az érdekképviselők tájékoztatását és véleményük meghallgatását.

Hadd tegyék ehhez hozzá mindjárt egy figyelmeztetést. Tegyük fel, hogy lesz ilyen törvény. Mint minden jogszabály, ez is hézagossá lesz. Vagy következetesen és nagy erőbedobással próbálja a kormányzat végrehajtani, vagy csak ímmel-ámmal, a látszat kedvéért. És az sem biztos, hogy a lakosság odafigyel majd, vagy úgy gondolja: a törvényalkotás a politikusok és a jogászok dolga.

2. Pártatlan, semleges intézmények. Először néhány példával érzékeltetem, milyen intézményekre gondolok itt: központi bank, a bankrendszer, esetleg valamennyi pénzügyi szervezetet felügyelő szerv, tőzsdefelügyelet, állami számvevőszék, energiahivatal, monopóliumellenes, a versenyt védő szerv.

Mi a közös ezekben az intézményekben? Azt várjuk el tőlük, hogy távol maradjanak a belpolitika mindennapos küzdelmeitől, tehát ebben az értelemben is pártatlanok és semlegesek legyenek. Kizárólag szakmai szempontok szerint hozzák meg döntéseiket. Vezetők és munkatársaik integritása és szakmai hozzáértése legyen garancia arra, hogy a politika és a szűk szakmai és rétegérdekek felett állnak. Láthatjuk, hogy az elvárások hasonlóan azokhoz, amelyeket a független bíróságokkal szemben támasztunk. Amíg azonban a bíróság – a hagyományos államelmélet értelmében – az állam elkülönült ágazata, itt most olyan intézményeket

soroltunk fel, amelyek a végrehajtó ágazat körébe tartoznak. A felsorolásban említett hat intézményt csak szemléltetésül hoztam fel, számuk ennél jóval nagyobb. Nem csupán a gazdaság állami regulálására és/vagy felügyeletére szolgálhatnak, hanem más szférákéra is.

Bármelyiket vesszük szemügyre tüzetesebben az ebbe a kategóriába tartozó felsorolt intézmények közül, egész sor problémába ütközünk az említett elvárások teljesítése szempontjából. A nehézségek a pártatlan-semleges intézmények vezetőinek kiválasztásával és kinevezésével kezdődnek. A vezetőket nem a gondviselés jelöli ki. Valakinek (pl. a miniszterelnöknek, a parlament elnökének, vagy a köztársaság elnökének) a kezébe van letéve az a jog, hogy javaslatot tegyen a kinevezésükre, valaki vagy valakik megvizsgálják alkalmasságukat, majd konfirmálják a javaslatot, és végül valaki aláírja a kinevezési okmányt. Emiatt már a kinevezéskor sincs szó igazi függetlenségről. A semleges intézmény vezetője igenis híve lehet valamely egyoldalú politikai filozófiának, igenis lojális maradhat ahhoz a politikai erőhöz vagy politikai személyiséghez, amely vagy aki a funkciójába emelte.

A bizalom egyik feltétele az elszámoltathatóság (accountability). Ez sok esetben vagy egyáltalán nincs biztosítva, vagy eléggé üres formalitás. Elszakad a kapcsolat a megbízás és a teljesítmény között. Egyfelől a pártatlanságot és a függetlenséget segíti elő az, hogy az ilyen intézmény vezetőjét rendszerint hosszú időszakra (esetleg egész életére) nevezik ki. Másfelől ennek a gyakorlatnak is megvan a visszás hatása: még inkább meggyengül az elszámoltatás, s nincs mód a vezető leváltására még gyenge teljesítmény esetén sem.

A demokratikus államszervezet sajátos ellentmondásával állunk itt szemben. A demokrácia kulcsfontosságú garanciája a többpártrendszer, a pártok rivalizálása és a kormány függése a parlament többségétől. Ugyanakkor azzal szeretnénk bizalmat kelteni egyes állami funkciók ellátása iránt az állampolgárban, hogy megnyugtadjuk őt: ezt a funkciót pártatlanul végzik a pártoktól, a belpolitikától és a parlamenttől független szakemberek. A reprezentatív demokrácia iránti bizalmat azzal erősítjük, hogy fontos döntéseket

átadunk nem választott tisztviselőknek. Olyan ellentmondással állunk itt szemben, amely elméletileg sincsenkelően tisztázva.

3. Referendum. Nem meglepő, hogy a közvetlen demokrácia intézményének széles körű alkalmazását elsősorban a kutatócsoport svájci tagja, *Bruno Frey* professzor ajánlotta. Felhívta a figyelmet az intézmény számos előnyös vonására.

Parlamenti és helyhatósági választásoknál a lakosság egy pártra vagy egy személyre szavaz. Ilyenkor egy „csomagot” választ, hiszen a párt vagy az egyén meghatározott álláspontot képvisel egész sor ügyben. Lehet, hogy a választó nem ért egyet az általa választandó párttal vagy egyénnel egész sor konkrét kérdésben, de mivel általános politikai filozófiájával, viselkedésével és a legtöbb kérdésben való állásfoglalásával szimpatizál, rá adja a szavazatát. Szavazatával megveszi az egész „csomagot”, azt is, amit helyesel, de azt is, amit tulajdonképpen inkább elvetne. A referendum módot ad arra, hogy az állampolgár ne ilyesfajta „cso-magra” szavazzon, hanem egy-egy világosan körülhatárolt kérdésben foglaljon állást. Ez konkrétabb, szakszerűbb, konstruktívabb gondolkodást, nagyobb állampolgári felelősségérzetet alakít ki. Az így útjára indított állami cselekvés iránt nagyobb bizalmat érez majd az állampolgár.

Nemcsak országos horderejű ügyekben lehet referendumot kiírni, hanem olyan kérdésekben is, amelyek csupán egy szűkebb közigazgatási körzetre, városra, községre vonatkoznak. Ily módon újabb lehetőségek kínálkoznak a döntéshozatal decentralizálására.

Mindezeket a referendum mellett szóló érveket elismerve, itt is szükség van óvatosságra intő figyelmeztetésre. Nem igaz, hogy a népszavazás, a referendum intézménye teljesen meg tudja kerülni a szokványos belpolitikai életet. A referendumot sok esetben – nyíltan vagy burkoltan – pártok, szervezett politikai erők kezdeményezik, s ugyanezek az erők befolyásolják, esetleg valósággal manipulálják a szavazókat.

Mindenképpen jogos Frey professzor figyelmeztetése: nem lehet fejest ugrani a közvetlen demokráciába, hanem tanulni kell azt, hogy miképpen éljünk vele. Fokozatosan kell be-

vezetni a lakosság népszavazásos megkérdezését az állam és a jogalkotás ki-sebbs-nagyobb ügyeiben.

4. Non-Governmental Organizations (NGO). Fontos bizalomépítő szerepet játszhatnak a különböző nem kormányzati szervezetek és társadalmi egyesületek.

A vitákban többször szóba került *Robert Putnam* immár klasszikusnak számító műve az észak-olaszországi demokratikus intézményekről. Putnam adatokkal igazolta, hogy szoros pozitív korreláció van egyfelől az NGO-k és társadalmi egyesületek száma és aktivitása, másfelől a társadalom tagjai közötti kölcsönös bizalom között. Az általános bizalom „társadalmi tőkét” alkot, s ez annál nagyobb, minél több egyesületben és nem kormányzati szervben minél tevékenyebben kerülnek egymással kapcsolatba az állampolgárok.

Putnam úttörő munkája során számos empirikus vizsgálatot végzett. Ezek egy része alátámasztotta az eredeti elméletet, de akadnak ellenbizonyítékok is. Valóban vannak a politikai megosztottság felett álló szervezetek – viszont sok olyan szervezet is létezik, amely nyíltan vagy burkoltan valamelyik politikai erő befolyása alatt áll, vagy annak kezdeményezésére jött létre. Minél megosztottabb a társadalom különböző dimenziók (pl. politikai álláspont, etnikai vagy vallási hovatartozás szerint), annál inkább bizalmatlan az egyik „civil society” szervezet a másik iránt. A civil társadalom fejlettsége, hálójának sűrűsége erősíti is, gyengíti is az egymás iránti kölcsönös bizalmat.

5. Nemzetközi szervezetek. Magyarországon megjelenő cikkben első helyen az Európai Uniót kell megemlíteni. Emellett igen fontos szerepet játszanak a nemzetközi pénzügyi intézmények, a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank, továbbá a Nemzetközi Egészségügyi Szervezet, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az ENSZ más intézményei.

Az állampolgár számára megnyugtató az a tudat, hogy a nemzeti kormány, a hazai politikusok és bürokráták visszaéléseivel és mulasztásaival szemben védelmet nyújthat különböző nemzetközi szervezetek beavatkozása. Nemrég tapasztaltuk ezt a SARS járvánnyal kapcsolatban, amikor a WHO erélyes fellépése kellett ahhoz,

hogy Kínában végre napvilágra kerüljön a probléma, és megfelelő intézkedéseket hozzanak. Nem is egy esetben az IMF védi meg valamelyik posztszocialista ország hosszú távú gazdasági érdekeit a nemzeti kormány populista költsékezésével, hibás gazdaságpolitikájával szemben.

Ismét következhet a figyelmeztetés. A tapasztalat is bizonyítja, hogy egyetlen nemzetközi szervezet sem tévedhetetlen. Nem ritka, hogy a beavatkozás inkább káros, mint hasznos. S még ha a nemzetközi szervezet álláspontja helyes lenne is, nem biztos, hogy képes érvényesíteni az érintett ország kormányának és bürokráciájának ellenállásával szemben.

E fejtegetések végére érve néhány általános megjegyzést tennék. Refrénszerűen tért vissza mind az öt pont végén a figyelmeztetés: igen, hasznos szerepet játszhat a szóban forgó intézmény – de ez a befolyás korlátozott, problematikus, sőt esetleg visszajára fordulhat. Bármilyen intézmény jogaival és hatáskörével vissza lehet élni. A legjobban megtervezett és megszervezett intézményt is ki lehet játszani.

E gondolatot érdemes továbbfűzni a társadalomtudományi elméletekre vonatkozóan. Elsősorban saját diszciplínánról, a közgazdaság-tudományról szeretnék néhány megjegyzést tenni. Hosszú időn át szinte pejoratív minősítésnek hangzott, amikor valakiről azt mondták: „institucionalista közgazdász”. Ez azt jelentette, hogy nem ért a gazdasági jelenségek igazi analizéséhez, nem tud modellt szerkeszteni és annak segítségével következtetéseket levonni, hanem verbálisan írja le a gazdaság intézményeit.

Néhány éve megfordult a helyzet. Talán Douglass North Nobel-díjához köthető a fordulat deklarációja. A Nobel-díj demonstratív módon ismerte el az institucionalizmus tudományos jelentőségét. Azóta nemcsak új lendületet kapott ennek a megközelítésnek az alkalmazása, hanem – amint az más hasonló helyzetekben is be szokott következni – valóságos divattá vált. Megjelent a túlzás, egy sokszor jól használható, helyes szempont egyoldalú erőltetése. Bármilyen problémába ütközünk, megvan a kész válasz: a bajt az okozza, hogy nem megfelelőek az intézmények. A megoldást pedig az je-

lenti, hogy megfelelő intézményeket kell kiépíteni. A közgazdászszakmáról bizonyára elmondható, hogy mostanában ebbe a végletbe esett, de hasonló jelenségek mutatkoznak más társadalomtudományokban is.

Írásom első két fejezete nyomatékosan hangsúlyozta, mennyire fontosak az intézmények. A feladat ellátására alkalmas intézmény tudatos megszervezése és/vagy spontán kifejlődésének megengedése és biztatása nélkülözhetetlen. Ám a legjobbnak látszó intézménnyel is vissza lehet élni. Nem kívánok ezen a helyen módszeres áttekintést adni arról, hogy milyen egyéb tényezők játszhatnak szerepet, hanem csupán egyet emelek ki, s ez a szervezet élén álló egyén személyisége. Bármit ír elő valamely „pártatlan”, „semleges” állami intézmény függetlenségéről a törvény, ez merő illúzióknak bizonyul, ha az elsőszámú vezető szolgálékú akár a mindenkori kormány, akár valamely más politikai erő irányában. Hiába épül az intézmény arra az elvárásra, hogy az élén álló egyénnek a hozzáértést, tárgyilagosságot és erkölcsi integritást kell megtestesítenie, ha valójában inkompetens, részrehajló, elfogult, sőt talán még korrump is.

A posztszocialista országokban jó esélyek vannak arra, hogy sorra meghozzák az alkalmas törvényeket és más jogszabályokat, amelyek egy korszerű demokráciát és magántulajdonon alapuló piacgazdaságot jellemeznek. Ez szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy bízhatunk az államban. Hogyan működik a vezetők kiválasztódásának szelekciós mechanizmusa? Kik azok, akik személyükben felelősek az intézmények működtetéséért? Alkalmasak-e feladatuk ellátására? Kinevelődnek-e azok az emberek, akik alkalmasak az új feladatokra?

A bizalom építésének stratégiája

Az előző fejezet végén feltett kérdés elvezet ahhoz a problémakörhöz, amelyet írásom harmadik témaként jelöltem meg. Mi legyen a bizalom erősítésének stratégiája? Van-e olyan „kulcsfeladat”, amelynek energikus teljesítése egyszerre csak nagy lökést ad az egész folyamatnak? Vagy a régi leni-

nista formulával szólva, van-e a feladatok láncolatában „döntő láncszem”?

Kutatócsoportunk svéd tagja, Bo Rothstein politológus szerint a legfontosabb feladat annak elérése, hogy az állami bürokrácia tisztességes, szakértő és megvesztegethetetlen legyen. Svédországban a lakosság hozzáértőnek és tisztességesnek tartja az állami bürokráciát, s ennek példamutató hatása van, kisugárzik az üzleti világra és a társadalmi élet más szféráira is.

A kutatócsoport egyik amerikai tagja, Eric Uslaner, aki román társszerzővel együtt nyújtott be tanulmányt, a vitákban és korábbi könyvében azt az álláspontot fejtette ki, hogy a kulcskérdés a nevelés. A társadalom tagjait úgy kell szocializálni, hogy viselkedésüket áthassák a tisztesség normái.

Magyarországon – nem deklarált programként, hanem a közélet gyakorlatában – a korrupció, a közpénzek felhasználásában mutatkozó visszaélések elleni harc került a figyelem középpontjába. Eközben a tisztesség és bizalom számos más összefüggése teljesen elsikkad a parlamenti vitákban, a televízióban és a nyomtatott sajtó írásaiiban. Alig esik szó arról, hogyan csapja be az egyik üzletember a másikat, az eladó a vevőt, az építető az épület jövő tulajdonosát, az adós a hitelezőt. Szinte senki sem firtatja – egy-két kivételes esemény okozta vihartól eltekintve – az ún. pártatlan, semleges intézmények működésének szakmai színvonalát és elfogulatlanságát.

A Collegium Budapest kutatócsoportjában nem alakult ki konszenzus a teendőket illetően. Ezt nem is tekintettük feladatunknak. Ha a kormány vagy a parlament bizottságot kér fel egy probléma tisztázására, elvárható, hogy munkájuk eredményeképpen gyakorlati javaslatokat tegyenek, amelyeket – a bizottságon belüli kölcsönös engedmények és kompromisszumok árán – maga a bizottság elfogad és saját ajánlásaként terjeszt fel a megbízóknak. Mi nem alkottunk „bizottságot”. Egy izgalmas téma kutatói vagyunk, akiknek az első feladata az, hogy magát a problémát élesen feltárják, a bajokat okozó tényezőket megtalálják, és minél mélyebbre hatoljanak az ok-okozati összefüggések megismerésében. Volt közöttünk olyan, aki eljuttott gyakorlatias javaslatokig, mások

megálltak a probléma elemzésénél. Volt olyan ajánlás, amellyel mindenki vagy majdnem mindenki egyetértett, más javaslatok körül éles vita alakult ki a csoporton belül – és ez így van rendjén.

Saját véleményem szerint nincsen „kulcsfeladat”, nincsen „döntő láncszem”. Nincsen és ne is keressünk. Igen összetett feladathalmazzal van dolgunk. Ez a rövid írás talán már eddig is 10 vagy 15 feladatot említett, amelyek mindegyike igen fontos. S amint a bevezetőben hangsúlyoztam, írásom a nagy és átfogó témának, a tisztesség és bizalom kérdéskörének csupán töredékét tárgyalja.

Ha tüzetesen megvizsgáljuk a nagy téma bármely részét, tüstént előkerül néhány feladat, amelyet okvetlenül el kell végezni. Ha elhanyagolnánk, akkor éppen itt harapódznának el a visszaélések, itt válna lehetetlenné a kölcsönös bizalom. Nincs mód villámháborúra. Olyan hadjárat ez, amelyben folytonosan valamennyi fronton támadni kell.

A stratégia megtervezésekor az egyik fontos kiindulópont az, hogy – noha a világ minden részében mutatkozó jelenségekről van szó – mi történetesen egy meghatározott zónában élünk, a poszt-szocialista átmenet társadalmában. Sok probléma – köztük azok is, amelyeket ez az írás érintett – egyaránt felvetődik minden országban. De azért a jelen állapotig elvezető történelmi múltnak nagy szerepe van abban, hogyan kell hozzányúlni a megoldáshoz. Ez a sokszor emlegetett „path dependence”. Két ország, még ha első látásra igen hasonló is a pillanatnyi állapota, igen különböző lehet, ha eltérő történelmi ösvényen jutott el ehhez az állapothoz. Bármily magától értetődő például egy történész számára ez a szemlélet, sokszor teljesen megfelelnek róla azok, akik külföldön jól bevált intézmények, jogszabályok, szervezeti formák mechanikus átvételét ajánlgatják.

Két csoportra osztanám a poszt-szocialista országokban végrehajtásra váró teendőket, a megvalósítás dinamikája, valamint a múltból örökölt adottságok figyelembevételével.

Az első csoportba tartoznak a törvényhozási, jogalkotási és intézményépítési feladatok. Olyan jogállam kiépí-

tése, amely konform a politikai demokráciával és a magántulajdon dominanciáján alapuló piacgazdasággal. Ez garantálja a gazdaság szereplői közötti bizalom megerősödését, ez védelmezi az állampolgárt a hivatallal szemben, ettől válik az állam inkább méltóvá az állampolgárok bizalmára.

Milyen örökséget hagyott ebben a vonatkozásban a szocializmus? A konszolidált szocialista rendszerben szó sincs forradalmi, törvényen kívüli állapotról. Ellenkezőleg, milliányi jogszabálynak és állami utasításnak van alárendelve minden cselekvés. Ezt az igen sűrű szövedéket nem tépte szét az 1989–1990-es fordulat néhány drámai kardsuhintással. Néhány országban (pl. Romániában) voltak kivételes események. A régió egészét azonban sokkal inkább a békés átmenet jellemezte. Sok-sok kis részletben, apránként bontották fel és szőtték újjá a jogrend szövedékét. Ez kevésbé látványos, de bizonyára hatékonyabb és kíméletesebb folyamat. Minden örökölt jogszabály érvényben maradt, amíg azokat egyenként hatályon kívül nem helyezték. A korábbi törvények egy részét mélyrehatóan revideálni kellett, vagy esetleg teljesen újjal pótolni. Sok új törvényt kellett alkotni olyan cselekmények és viszonyok szabályozására, amelyek a szocializmusban nem is léteztek.

Martin Raiser, az Európai Bank főmunkatársa, kutatócsoportunk egyik tagja statisztikai adatokkal is alátámasztotta a következő összefüggés létezését: minél előrehaladottabb az intézményi és jogi reform, minél jobban működik a kormányzat, és minél inkább méltányosnak tartják a bíróságok működését, annál erősebb a kölcsönös bizalom az üzleti partnerek között.

A jogállam kiépítése eljuthat egy állapothoz, amikor már kijelenthető: a feladatot alapjában véve sikerült elvégezni. Ebből a szempontból tehát a szóban forgó poszt-szocialista ország utolérte azokat, amelyekben – a több évtizedes szocialista kitérő nélkül – töretlenül érvényesült és fejlődött a modern demokratikus jogállam. A poszt-szocialista régióban jó néhány ország már eljutott ehhez a ponthoz. A szakértők ide sorolják a reformokban élen járó országokat, többek között Magyarországot, Lengyelországot, Cseh-

szágot, Szlovéniát és a balti országokat. Más országok szembenőően távol vannak még az érett demokratikus jogállam állapotától, s a szükséges útnak talán csak a felénél tartanak. Ide sorolhatnánk például a Szovjetunió legtöbb utódállamát, főként a nyugati és a déli zónákban. De még ezekre vonatkozóan is egyértelműen meghatározható, melyek azok a jogalkotási és intézményépítési feladatok, amelyeket belátható időn belül kell és lehet teljesíteni.

Természetesen ezzel nem zárult le egyszer és mindenkorra a folyamat. Folyamatosan szükség lesz a meglévő törvények javítására, az intézmények továbbfejlesztésére. A technika és a tudomány fejlődése, a népesség alakulása, az egyes országokat körülvevő külvilágban végbemenő átalakulások és számos egyéb változás új jogalkotási és intézményépítési igényeket vet fel. Ennyiben véget nem érő feladattal állunk szemben. Ennek ellenére az elmondottakból is érzékelhető, hogy a munka zömét a posztszocialista átmenet elején kell elvégezni. A feladat nem oldható meg sokterápiával, rohamlépésben, hanem sok éven át, fokozatosan kell előrehaladni. Mégis, történelmi léptékkal mérve, ez az időszak nem hosszú. Nem vesz igénybe többet egy-két évtizednél. S ha ez alapján véve végbement, attól kezdve már csak a jogállamiság „karbantartására” és „felújítására” lesz szükség, az első nagy „beruházás” megtörtént.

Más a helyzet a feladatok második csoportjával. Sokféle teendőt sorolunk ide, de valamennyiről elmondható: az emberek mentalitásával függnek össze. A teendők dinamikája annyiban hasonlít a fentebb tárgyalt első csoportéhoz, amennyiben itt is a kezdetekben a múlt örökségével kell megküzdeni. A kommunista rendszerben a bizalom és a bizalmatlanság sajátos kombinációja alakult ki az emberekben. Megbízom a barátomban – de nem tudom, vajon az, aki nem tartozik legközelebbi, leginkább meghitt barátaim közé, nem besúgó-e? Eleve bizalmatlan vagyok a pártállam minden szervével szemben, legyen az rendőrség, adóhivatal vagy tanács.

Sokféle bizalmi háló köti össze az embereket. Ha valamiben hiány van, az ember inkább számíthat arra, hogy szívességért szívességet alapon meg-

kapja a háló más tagjától, mint hogy tisztességes áron, tisztességes üzleti kapcsolatban hozzájusson.

Az állam becsapása nem minősül szégyellnivaló, tisztességtelen viselkedésnek. Ellenkezőleg, civil kurázsinak, politikai tettnek számít. Nemcsak a felnőttek gyakorolják, de még gyerekeiket is erre oktatják. S ekkor jön 1989–90. Hogyan is számíthatnánk arra, hogy ezek a mély beidegződések könnyen elmúlnak?

A '90-es évek közepén hallgattam egy „betelefonálás” rádióműsort, amelyben a rádióriporter arra szólította fel a hallgatókat: mondják el, hogyan sikerült egy-egy külföldi útról hazatérve átverni a vámosokat. Mondják el legérdekesebb, legizgalmasabb kalandjaikat. Sorra telefonáltak az emberek, elhencegve azzal, hogyan sikerült a jogszabályt megsérteni és az államot becsapni. Nincsenek illúzióim, még a leginkább törvénytisztelő országokban is előfordulnak ilyen esetek. A fő különbség nem a vámcsalások gyakoriságában van, hanem azok társadalmi elfogadottságában. Az USA-ban vagy Norvégiában a rádióriporter nem tenné fel ezt a kérdést, s a vámmal ügyeskedők nem dicsekednének el a hőstetteikkel. Mindenütt előfordul adócsalás. De érett demokráciában ezt szégyellik, s nem büszkélkednek vele társasági összejöveteleken.

A posztszocialista átalakulás morális zavarodottságot idézett elő. Sokak fejében tovább élnek régi morális elvek, másokra egyszerre hatnak a régi és az új – valójában egymást kizáró – normák. Egyetlen példát említek. Gyakran találkozunk azzal, hogy az emberek nem tudják, mit gondoljanak mások jövedelmének és vagyonának gyarapodásáról. Kutatócsoportunk egyik tagja, Örkény Antal társszerzőivel együtt figyelemre méltó kutatást végzett ezzel kapcsolatban. Több külföldi országban és Magyarországon feltették a kérdést különböző embereknek, hogy szerintük milyen tényezők játszanak szerepet mások meggazdagodásában. Mindenütt több tényező lehetősége merült fel: jó munka, összeköttetés, tisztességtelenség. Sehol sem zárták ki egyik tényezőt sem. Az viszont igen jellemző, hogy Magyarországon jóval magasabb volt azok aránya, akik főképpen az összeköttetésben és – ami a leginkább elso-

morító – a tisztességtelenségben látták a gazdagság forrását. Nem tudjuk megállapítani, hogy a valóságban milyenek az igazi arányok. Az azonban mélyen jellemző az emberek mentalitására, hogy ez a percepció. Az emberek számottevő része nem tud megbarátkozni azzal a gondolattal, hogy tisztességes úton is lehet sok pénzt keresni, holott ez a kapitalizmus egyik fontos jellegzetessége.

A jogalkotási-intézményépítési feladatcsoportról azt mondtam, hogy a munka zöme egy-két évtized alatt elvégezhető. Nem számíthatunk arra, hogy a mentalitás megreformálásán ugyanennyi idő alatt nagyjában-egészében túlesszünk. A folyamat sebessége az egyén habitusától függően erősen eltérő, van, akinél gyorsabb, van, akinél lassabb. Továbbá egy adott egyén gondolkodási és érzelmi világán belül is van, ami gyorsabban és van, ami lassabban változik. Igazából csak akkor fog ez felgyorsulni, amikor mi, az idősebb nemzedékek átadtuk a helyünket a fiatalabbaknak. Azoknak, akik már eleve másként szocializálódtak, más hatásokra alakultak ki morális normáik és viselkedési reflexeik.

Mindez nem jelenti azt, hogy ebben a tekintetben egyszerűen csak az időre kell bízni a változást, s egyébként mindenki passzívan figyelheti a körülöttünk burjánzó tisztességtelenséget és az embereket nyomasztó bizalmatlanságot.

A feladatok a neveléssel és oktatással kezdődnek, a családban, az iskolában, az egyetemen. Rendkívül sokat használhat (és árthat) a sajtó és a televízió. Minden közszereplő s minden munkahelyi vezető saját szavával és cselekményeivel formálja az állampolgárok tudatát. Ez véget nem érő feladat. Türelmet és kitartást kívánok önmagamnak és a posztszocialista társadalom minden tagjának ehhez a munkához.

★

A kutatást a cikk szerzője és Susan Rose-Ackerman professzor (Yale University, Law School) vezette. A kutatás résztvevőiről, általános célkitűzéseiről, szervezeti keretéről, a tanulmányokat megvitató konferenciáról és néhány kutatási eredményről részletes információk találhatóak a következő honlapon: www.colbud.hu/honesty-trust. ■