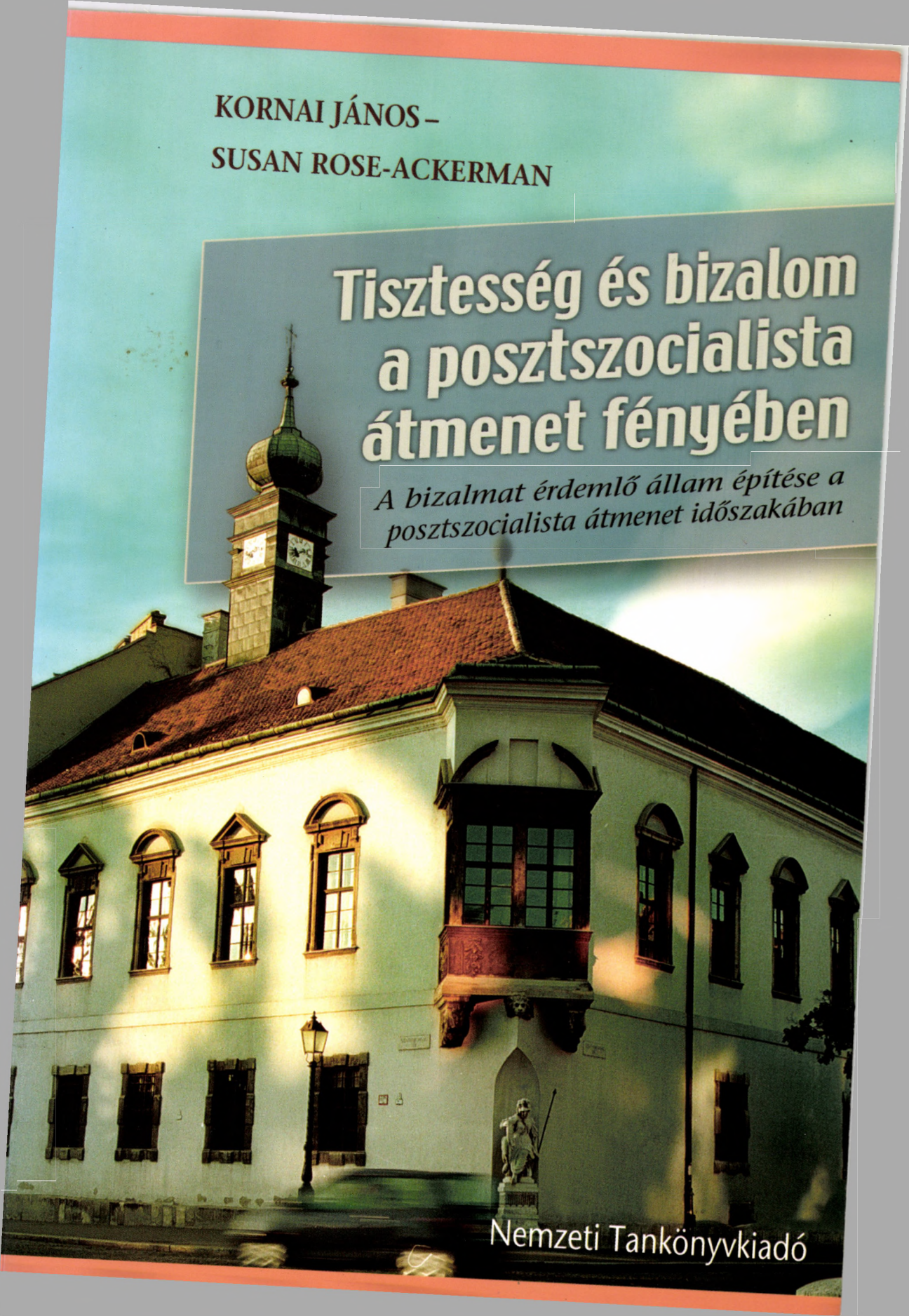
KORNAI JÁNOS –
SUSAN ROSE-ACKERMAN

Tisztesség és bizalom a posztszocialista átmenet fényében

A bizalmat érdemlő állam építése a posztszocialista átmenet időszakában



Nemzeti Tankönyvkiadó

TISZTESSÉG ÉS BIZALOM A POSZTSZOCIALISTA ÁTMENET FÉNYÉBEN

A bizalmat érdemlő állam építése a posztszocialista átmenet időszakában

TISZTESSÉG ÉS BIZALOM A POSZTSZOCIALISTA ÁTMENET FÉNYÉBEN

A bizalmat érdemlő állam építése a posztszocialista átmenet időszakában

Szerkesztette:
KORNAI JÁNOS és SUSAN ROSE-ACKERMAN

Nemzeti Tankönyvkiadó

A fedélen a **Collegium Budapest** Várnegyedben található épületének fotója látható.

Minden jog fenntartva. A mű egészének vagy bármely részének mechanikus, illetve elektronikus másolása, sokszorosítása, valamint információszolgáltató rendszerben való tárolása és továbbítása a Kiadó előzetes írásbeli engedélyéhez kötött.

© Kornai János; Susan Rose-Ackerman, 2005
© Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2005

ISBN 963 19 5566 4

Nemzeti Tankönyvkiadó Rt.
A kiadásért felel: Jókai István vezérigazgató
Raktári szám: 42628
Műszaki igazgató: Babicsné Vasvári Etelka
Főszerkesztő: Palojtay Mária
Felelős szerkesztő: Bánki Lászlóné
Műszaki szerkesztő: Szabóné Szetey Ildikó
Terjedelem: 22,28 (A/5) ív
Első kiadás, 2005
Tördelő: Barka László

Készült a Gyomai Kner Nyomda Zrt.-ben,
a nyomda alapításának 123. esztendejében
Felelős vezető: Papp Lajos vezérigazgató
Tel.: 66/386-211
http://www.lang.hu/gykner.nyomda
E-mail: knernyomda@gyomaikner.hu

Tartalomjegyzék

Táblázatok és ábrák 7

Szerzők 9

Előszó 13

A projekt résztvevői 17

Bevezetés 19
Susan Rose-Ackerman

I. rész. Bizalom és intézményi reform 25

1. A nyilvánosság részvétele a demokrácia konszolidálásában Magyarországon és Lengyelországban 27
Susan Rose-Ackerman

2. Semleges intézmények és a kormányzati bizalommal kapcsolatos tapasztalatok Kelet-Európában 48
Sajó András

3. Átvilágítás és a kormányzat hitelessége. A kelet-közép-európai tapasztalatok vizsgálata 71
Cynthia M. Horne és *Margaret Levi*

II. rész. Korrupció és az állam foglyul ejtése 95

4. Politikai korrupció: fogalmi és gyakorlati kérdések 97
Claus Offe

5. A befolyás egyenlőtlensége 120
Joel S. Hellman és *Daniel Kaufmann*

6. Az állam elfoglalásának hatásai:
bizonyítékok az oroszországi régiókból 141
Irina Szlinko, Jevgenyij Jakovljev és *Jekatyerina Zsuravszkaja*

7. Reguláció és korrupció az átmenet időszakában:
az orosz gyógyszerpiac 156
Alexandra Vacroux

8. Az ösztönzés hiánya:
korrupció, korrupcióellenesség és újraválasztás 175
Ivan Krasztyev és *Georgij Ganyev*

III. rész. Átmenet a demokráciába 197

9. Átmenet vállalati demokráciába? 199
Russell Hardin

10. A demokráciával és a kapitalizmussal kapcsolatos attitűdök:
a nyugati mérce 222
John Mueller

11. És most halljuk a rossz híreket? 239
Bruce Ackerman

Névmutató 249

Tárgymutató 253

Táblázatok és ábrák

Táblázatok

5.1 A befolyás egyenlőtlensége és a bíróságok 129
5.2 A befolyás egyenlőtlensége és az adófizetési hajlandóság 131
5.3 A befolyás egyenlőtlensége és a korrupció 132
5.4 Az átszervezés meghatározói 135
8.1 A fő problémák Bulgáriában 183
8.2 A korrupció „érzékelése" és a korrupciós „valóság" közötti egyszerű OLS regresszió eredményei 186
8.3 Melyik társadalmi csoportok a változások legnagyobb nyertesei? (Nyitott kérdés) 192
8.4 Melyik társadalmi csoportok a változások legnagyobb vesztesei? (Nyitott kérdés) 193

Ábrák

5.1 A haveri kedvezményezés eloszlása 125
5.2 A befolyás egyenlőtlensége 126
5.3 Haveri kedvezményezés és demokrácia 137
6.1 A legnagyobb regionális vállalatok átlagos kibocsátása és létszáma, valamint a régió legnagyobb kedvezményezett cégeinek nyújtott preferált eljárások 147
6.2 Az állam elfoglalásának átlagos értékei, 1991–2001 147
8.1 Bulgária: Coalition 2000 korrupcióindexek 179
8.2 Bulgária: A korrupció elvi elfogadottsága 184
8.3 A korrupciós gyakorlat hatása a korrupció érzékelt elterjedtségére és a korrupcióra vonatkozó várakozásra 185

8.4 A korrupciós nyomás hatása a korrupció érzékelt elterjedtségére és a korrupcióra vonatkozó várakozásra 185
8.5 A vámhivatal teljesítménye és a hivatalra vonatkozó érzékelt korrupció 191
10.1 Boldogság az Egyesült Államokban 230
10.2 A háztartások jóléte az egy évvel korábbihoz képest Japánban 231

Szerzők

Ackerman, Bruce a Yale University jog- és politikatudomány Sterling-professzora. Több mint egy tucat könyv, köztük a *Social Justice in the Liberal State* (1980) és a *We the People* (1991, vol. 1; 1998, vol. 2) szerzője.

Ganyev, Georgij közgazdaság-tudományi Ph. D. fokozattal rendelkezik. A szófiai Centre for Liberal Strategies közgazdasági programigazgatója és a Szófiai Egyetem docense. Kutatási területe az elméleti és gyakorlati makroökonómia és pénzpolitika, a politikai gazdaságtan és az új intézmények gazdaságtana. Az utóbbi időben publikált fontosabb művei: *Transmission of Monetary Policy in Central and Eastern Europe* (2002) és "The Bulgarian Currency Crisis of 1996–1997" (2003).

Hardin, Russell a New York University politológiaprofesszora. Ph. D. fokozatát az MIT-n szerezte. Főbb művei: *Collective Action* (1982), *Morality within the Limits of Reason* (1988), *One for All: The Logic of Group Conflict* (1995), *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy* (1999), *Trust and Trustworthiness* (2002) és *Indeterminacy and Society* (2003).

Hellman, Joel jelenleg a Világbank Governance in the East Asia and Pacific Region, Jakarta, Indonézia központjának főtanácsadója. Előtte a Világbanknál és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Banknál töltött be vezető pozíciókat, amelyek keretében Kelet-Európa és a korábbi Szovjetunió politikájával és kormányzatával foglalkozott. A Columbia Universityn és a Harvard Universityn oktatott politikatudományt.

Horne, Cynthia M. a Seton Hall University John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations karának oktatója. Kutatási és oktatói munkájában központi helyet foglalnak el a nemzetközi és összehasonlító politikai gazda-

ságtan témakörei. Kiemelten érdeklik a korábbi szocialista országok gazdasági és politikai átalakulásával kapcsolatos kérdések. A University of Washington Political Science tanszékén szerzett Ph. D. fokozatot.

Jakovlev, Jevgenyij matematikai M. Sc. fokozatot szerzett a Moscow State Universityn és közgazdaság-tudományi M. A. fokozatot a moszkvai New Economic Schoolon. Jelenleg a Center for Economic and Financial Research (CEFIR) matematikusaként dolgozik, emellett a New Economic School oktatója és tudományos segédmunkatársa.

Kaufmann, Daniel a Global Governance, World Bank Institute igazgatója. A kormányzati munka vezető szakértőjeként számos közleményt publikált elméleti és államigazgatási témákról, ezekhez úttörő jellegű empirikus és felmérési módszereket dolgozott ki világbanki kollégáival együtt. Egy általa vezetett team különböző országoknak nyújt segítséget a kormányzati munka javításához, korrupcióellenes és képességfejlesztő programokhoz. Korábban vezetői és közgazdász-főszakértői pozíciókat töltött be a Világbank washingtoni központjában, majd az első ukrajnai missziót vezette. Vendégkutatóként dolgozott a Harvard Egyetemen. Chilei nemzetiségű, közgazdaság-tudományi M. A. és Ph. D. fokozatát a Harvard Universityn szerezte.

Kornai János közgazdaság-tudományi Allie S. Freed Professor Emeritus a Harvard Universityn és Permanent Fellow Emeritus a Collegium Budapestben. Számos könyv, köztük az *Anti-Equilibrium* (1972), *A hiány* (1980) és a *Szocialista rendszer* (1992) szerzője. Több egyetem díszdoktora, és vendégprofesszor a Yale, Princeton, Stanford és Stockholm Universityn. Az American Academy of Arts and Sciences és az American Economic Association tiszteletbeli tagja, valamint számos akadémia és egyéb tudományos testület kültagja. Jelenleg az International Economic Association elnöke.

Krasztyev, Ivan politológus, a szófiai Centre for Liberal Strategies igazgatósági elnöke, valamint a budapesti Central European University által koordinált „Understanding Anti-Americanisms in the World" projekt igazgatója. Visiting fellowként dolgozott Oxfordban, a washingtoni Woodrow Wilson Centerben, a berlini Wissenschaftskollegben, a University of Fribourg Institute of Federalism tanszékén és az Institute for Human Sciencesnél, Bécsben. Az utóbbi időszakban publikált fontosabb művei: "De-Balkanizing the Balkans: The State of the Debate" (2000), "The Balkans: Democracy Without Choices" (2002) és *The Anti-Corruption Trap* (2004).

Levi, Margaret a nemzetközi tanulmányok Jere L. Bacharach professzora a Seattle-i University of Washington politológiai tanszékén. Ph. D. fokozatát 1974-ben szerezte a Harvardon. Fontosabb könyvei: *Of Rule and Revenue; Consent, Dissent, and Patriotism* és a társszerzőként publikált *Analytic Narratives*. A *Cambridge Studies in Comparative Politics* vezető főszerkesztője és a Russell Sage Foundation bizalomsorozatának társszerkesztője. Az American Academy of Arts and Sciences tagja, Guggenheim Fellow, és President-Elect tisztséget tölt be az American Political Science Associationnél.

Mueller, John a Mershon Center, Woody Hayes Chair of National Security Studies elnöke és az Ohio State University politológiaprofesszora. Számos műve jelent meg a nemzetbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok területén. Legutóbbi könyvei: *Policy and Opinion in the Gulf War* (1994), *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics* (1995), *Capitalism, Democracy, and Ralph's Pretty Good Grocery* (1999). Az American Academy of Arts and Sciences tagja, volt John Simon Guggenheim Fellow. Több alkalommal kapott kutatói ösztöndíjat a National Science Foundationtől és a National Endowment for the Humanitiestől.

Offe, Claus rer. pol., a berlini Humboldt-Universität politológiaprofesszora. Az utóbbi időszakban publikált fontosabb könyvei: *Beyond Employment, Time, Work and the Informal Economy* (1992), *Varieties of Transition* (1996), *Modernity and the State, East and West* (1996) és a társszerzőként írt *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (1998).

Rose-Ackerman, Susan a Yale University jog- és politikatudományi Henry R. Luce-professzora. Közgazdaság-tudományi Ph. D. fokozatát is a Yale-n szerezte, Guggenheim- és Fulbright-ösztöndíjas volt. A Center for Advanced Study in the Behavioral Sciencesnél és a Collegium Budapestben fellow-ként, a Világbanknál vendégkutatóként folytatott tudományos munkát. Legújabb könyve: *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (1999). Sokat publikált a korrupció, a jogrend és a fejlődés, illetve a közigazgatási jog és a szabályozási politika kapcsolatáról, a nonprofit szektorról, a föderalizmusról és a városgazdálkodásról.

Sajó András alkotmányjogtudós, a budapesti Central European University (CEU), valamint a New York University Law School Global Faculty tanszékének professzora. A CEU Jogtudományi Karának alapító dékánja volt. Kelet-Európa-szerte részt vett törvénytervezetek kidolgozásában, valamint tanácsadóként segítette az ukrán, grúz és dél-afrikai alkotmány szövegezését. Dolgozott a magyar Köztársasági Elnöki Hivatal tanácsadójaként, és betöltötte a magyar kormány médiatörvényt előkészítő Kodifikációs Bizottságának elnöki tisztségét. Ő vezette a Magyar Országgyűlés elé terjesztett környezetvédelmi törvény tervezetének kidolgozását. A Halálbüntetés-ellenes Liga szóvivője és alapító tagja volt. A Magyar Tudományos Akadémia és az American Law Institute tagja.

Szlinko, Irina a Moscow State University Mechanics and Mathematics tanszékén diplomázott a matematikai statisztika és valószínűség-elmélet szakterületén. 1999-ben közgazdaság-tudományi M. A. fokozatot szerzett a moszkvai New Economic Schoolon. Tudományos segédmunkatárs volt a RECEP-ben, majd közgazdászként dolgozott a CEFIR-nél, Moszkvában. Ph. D. tanulmányait 2001-ben pénzügyi területen kezdte a Stockholm School of Economicson. Tudományos érdeklődési körébe tartozik az átmeneti gazdaság, a költségvetési föderalizmus, a közbeszerzések finanszírozása, az eszközértékelés és a pénzügyi matematika.

Vacroux, Alexandra jelenleg a Harvard Universityn készíti doktori disszertációját a felügyeleti intézmények és az orosz gyógyszergyárak viszonyáról. A moszkvai Center for Economic and Financial Research (CEFIR) külső kutatója, és munkakapcsolatban áll a Harvard Universityn működő Davis Center for Russian Studies

intézetével. Oroszországban él a posztkommunista átmenet kezdetétől fogva, részt vett a privatizációs programban, és több évet dolgozott egy helyi beruházási banknál. Első cikkeinek egyikét az orosz ipari-pénzügyi csoportokról írta 1994-ben.

Zsuravszkaja, Jekatyerina 1999-ben szerezte meg a közgazdaság-tudományi Ph. D. fokozatot a Harvard Universityn. Oroszországba visszatérve, ő lett az első közgazdaság-tudományi Hans Rausing-docens. A moszkvai CEFIR tudományos igazgatója és a londoni Center for Economic Policy Research külső kutatója. Tudományos érdeklődési körébe tartozik az átmeneti gazdaság, a politikai gazdaságtan, az intézmények, a költségvetési föderalizmus, a szabályozások és a csődeljárások. Számos közleménye jelent meg különböző szakfolyóiratokban, több könyv társszerzője. 1999-ben a költségvetési föderalizmusról írt munkájával megnyerte a Nobel Alapítvány Ifjú Közgazdász Versenyét. 2000-ben a davosi Világgazdasági Fórum Global Leader for Tomorrow címmel tüntette ki.

Előszó

Aki Kelet-Európában vagy az egykori Szovjetunió valamelyik utódállamában él, vagy hosszabb időre odalátogat, az érzékeli: a tisztességtelenség és bizalmatlanság problémái állandóan benne vannak a levegőben. Mindennap szóba kerülnek a sajtóban vagy a televízióban, beszélnek e témákról az emberek otthon, a munkahelyen vagy barátaik körében. A korrupcióról, a csalásról, a hazudozásról, az emberek bizalmával való visszaélésről gyakrabban esik szó, mint korábban – pedig hát a rendszerváltás előtt is mélyen áthatották a társadalmi élet minden viszonylatát ezek a jelenségek, de akkor sokkal inkább rejtve maradtak, vagy tilos volt róluk szólni.

A tisztesség és bizalom tudományos vizsgálata széles körben folyik, és sokféle kérdést ölel fel. A Collegium Budapest „Tisztesség és bizalom: elmélet és gyakorlat a posztszocialista átmenet fényében" projektje arra vállalkozott, hogy e sokfelé ágazó munkát több vonatkozásban is integrálja, és levonjon néhány következtetést a rendszerváltó országok számára. A projekt legalább három szempontból törekedett az integráció előmozdítására: a téma kutatásban alkalmazott megközelítése, nemzetközi lefedettsége és szaktudományi feldolgozása szempontjából.

A kérdés óriási nemzetközi irodalmára rápillantva világosan elkülönül két nagy téma. Az egyik a *bizalom* jelenségét és a *társadalmi tőkéhez* való viszonyát próbálja megérteni. Mit jelentenek ezek a fogalmak? Mi segíti és mi hátráltatja a kialakulásukat? Milyen kedvező vagy kedvezőtlen hatásokkal jár a különböző irányokban megnyilvánuló bizalom? Milyen összefüggésben áll a társadalmi tőkével és a demokratikus konszolidációval? A másik a *tisztességtelen viselkedést*, annak *intézményi* gyökereit, valamint a *tisztességesség* elterjesztésével kapcsolatos problémákat vizsgálja. Számos szerző tanulmányozta a tisztességtelenség különböző megnyilvánulásait, a korrupciót, az összeférhetetlenséget, az üzletfelek vagy az állam becsapását, vagy más tulajdonának elorzását.

Ahogy ez gyakran történik a tudományban, a kétféle vizsgálati irány szinte tudomást sem vett egymásról, nemigen idézték egymás műveit, nem jártak el egymás konferenciáira. Projektünk arra törekedett, hogy ennek a két csoportnak néhány reprezentáns képviselőjét összehozza, és eszmecserére, valamint nézeteik integrációjára késztesse őket.

Nemzetközi csoportot toboroztunk, mintegy ötven kutatót tizenhét „nyugati" és „keleti" országból. Jöttek kutatók Bulgáriából, az Egyesült Államokból, Nagy-Britanniából, Franciaországból, Kanadából, Kínából, Lengyelországból, Magyarországról, Mexikóból, Németországból, Norvégiából, Olaszországból, Oroszországból, Romániából, Svájcból, Svédországból és Törökországból. (A résztvevők pontos listája az Előszó után található.) Egy részük már korábban is tanulmányozta a posztszocialista átmenet országait. Másokat azért hívtunk meg, mert késznek mutatkoztak arra, hogy nyitott szemmel nézzenek körül, és együttműködjenek a posztszocialista átmenet vizsgálatára specializálódott kutatókkal. S ami a legfontosabb, vállalták, hogy komolyan elgondolkodnak azon, milyen tanulságok adódnak a posztszocialista régió számára a világ más részén szerzett tapasztalataikból és elméleti elemzéseikből.

Interdiszciplináris kutatást kezdeményeztünk. A következő diszciplínák művelői működtek közre: politológia, közgazdaság-tudomány, szociológia, jogtudomány, antropológia és politikai filozófia. Azok, akik átveszik majd a stafétabotot, remélhetőleg még szélesebbre tudják tágítani az együttműködést a történettudomány és a morálfilozófia bevonásával.

Ha két közelálló téma kutatói is kevéssé ismerik egymás munkáját, még inkább elmondható ez a különböző diszciplínák közötti szellemi kapcsolatokról. A projekt kezdetén benyújtott tanulmányaikban minden szerző csaknem kizárólagosan a maga tudományterületén készült munkákat idézte, mert nagyrészt azokat ismerte. Ez a projekt előrehaladtával valamelyest javult. A személyes beszélgetések, szemináriumok és workshopok segítettek megismerni egymás munkáit, s ezzel együtt a „szomszédos" diszciplínák gondolkodásmódját, metodológiáját, retorikáját és stílusát is.

Az interdiszciplinaritás nemcsak gondolatébresztő és nemcsak gazdagítja mindegyikünk kutatási eszköztárát, hanem van egy sajátos fegyelmező ereje is. Bármelyik diszciplínához tartozzunk is, hozzászoktunk egy zsargonhoz, amelyet csak a saját szűkebb szellemi közösségünkben használunk és értünk. Az interdiszciplináris viták arra késztetnek valamennyiünket, hogy más értelmiségi kör számára is érthetően fogalmazzunk és beszéljünk. Ez egyúttal ránk kényszeríti a fogalmi tisztázást, amelyre sok esetben igen nagy szükség van.

Egy-egy diszciplínán belül vannak általánosan elfogadott egyszerűsítő feltételezések és absztrakciós sémák, továbbá közmegegyezéssel kialakított kritériumok arra, hogy mit tekintenek meggyőző érvnek vagy valamely állítás igazolásának. Amint kilépünk valamelyik diszciplína bunkeréből, egyszerre kiderül: más tudományágak művelői számára egy-egy „általánosan elfogadott" absztrakció vagy érvelésmód nem magától értetődő, illetve esetleg nem is meggyőző. Ez az interdiszciplináris konfrontáció magyarázatra, érvelésük ismételt átgondolására, feltevéseik felülvizsgálatára késztette csoportunk tagjait.

Nem törekedtünk egységes álláspont kialakítására. Ez nem „task force" munka volt, amelynek közös jelentést kellett volna összeállítania. Sőt, inkább buzdítottuk egymást a vitára, s volt jó néhány fontos probléma, amelyben nem alakult ki

egyetértés. Egymás eltérő álláspontját kölcsönösen tiszteletben tartva, barátságban működtünk együtt és váltunk el egymástól. Ez bizonyára természetes a hosszú történelmi múltra visszatekintő demokráciákban, de egyáltalán nem magától értetődő a világ posztszocialista régiójában, ahol még a tudomány világa is sokszor a politikai megosztottságból származó türelmetlenséget és ellenséges érzületeket tükrözi.

Amikor egy nagy téma vizsgálatára alakul egy kutatócsoport, többféle szervezési elv között választhat. Az egyik lehetőség: élesen és pontosan előre megfogalmazunk néhány kérdést, és pontosan kijelöljük, melyik csoporttagtól mely kérdésekre várunk választ. Ha ugyanarra a kérdésre több kutatótól szeretnénk feleletet kapni, előre megegyezünk a metodikai elvekben is, hogy a válaszok összehasonlíthatóak legyenek. Az ilyen markánsan – mondhatnánk, kemény kézzel – szervezett kollektív munka végén létrejöhet olyan publikáció, amelynek részei szigorú szerkezetre épülő, koherens egészet alkotnak. De ugyanakkora a valószínűsége annak is, hogy mesterséges, érdektelen gyűjtemény lesz az eredmény.

Mi, a projekt vezetői, ismertük ezt a szervezési stratégiát és a vele járó előnyöket. Ennek ellenére tudatosan lemondtunk erről a lehetőségről, és más utat választottunk. Ha eleget akartunk tenni annak az integrálási törekvésnek, amelyről a fentiekben szó volt, akkor nagyon széles területről kellett összeválogatnunk a csoport tagjait. Ahhoz, hogy egy-egy diszciplína, illetve egy-egy ország vezető kutatóinak körében toborozhassunk, meg kellett engednünk, hogy ki-ki a maga által választott, többnyire már korábban megkezdett témát kutassa. Nem szoríthattuk be a jelölteket előre megfogalmazott, kötelezően megválaszolandó kérdések Prokrusztész-ágyába. A legfontosabbnak azt tartottuk, hogy az előre kitűzött nagy témakörön belül a résztvevők egyéni kezdeményezéseire és ötleteire építsünk.

A fent leírt integrációs törekvésekhez még elképzelni is nehéz a Collegium Budapestnél kedvezőbb szervezeti hátteret. Ez az intézmény, amely 1991-ben jött létre, a posztszocialista átmenet első nagy szervezetalkotó rohamában, a tudományos intézeteknek abba a génuszába tartozik, amelyeket – az úttörő princetoni példa nyomán – az Institute for Advanced Study névvel szoktak jelölni. Ebbe a családba tartozik például a Palo Altó-i Center for Advanced Study in Behavioral Sciences, a berlini Wissenschaftskolleg (amely a Collegium Budapest megalapításának kezdeményezője volt), s egy-egy hasonló intézet Hollandiában, Norvégiában, Romániában, Svédországban és másutt. Ezekben az intézményekben nem folyik tanítás, csak kutatás. Mindegyikben kisszámú állandó munkatárs működik, a kutatók nagy része egy-egy évre vagy rövidebb időre meghívott vendégkutató. Mindegyikben nemzetközi az összetétel, és mindegyik interdiszciplináris munkára törekszik.

A Collegium Budapestben a meghívott kutatók egy része egyénileg folytatja a kutatást. De immár tradícióvá vált, hogy minden évben van egy-két „fókuszcsoport", amelyben egy kisebb-nagyobb kollektíva fordul egy meghatározott téma felé. A Collegium Budapest szempontjából a becsület és bizalom témakörét vizsgáló csoport ilyen fókuszcsoport volt, létszámát tekintve az eddigi legnagyobb a Collegium történetében.

A projekt eredményeként megszületett jelen kötetben és párjában, *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában* (szerkesztette Kornai

János, Bo Rothstein és Susan Rose-Ackerman)[1] című kötetben szereplő tanulmányok szerzőinek nagy része hosszabb-rövidebb időt töltött el vendégkutatóként a Collegiumban. Nemcsak egy pár napos konferencia rövid idejére alakult ki interakció közöttük, hanem hetekre vagy hónapokra. A mindennapi közös ebédek, a saját munkáról beszámoló intenzív szemináriumok és a sok kötetlen beszélgetés mind jó alkalmat adott az élénk eszmecserére, egymás gondolatainak és írásainak a megvitatására. Ezenfelül három (egyenként két-két napos) workshopra gyűltek össze a Collegium Budapest rendezésében kutatócsoportunk éppen Budapesten dolgozó tagjai, valamint meghívott szakértők. Ezeken a nagyobb összejöveteleken a projekt azon tagjai is részt vettek, akik nem tudtak hosszabb időt a Collegiumban tölteni. Eredményeinket már menet közben, munkaanyagként, közzétettük az interneten (http://www.colbud.hu/honesty-trust).

A projekt leginkább kézzelfogható terméke ez a két kötet, továbbá azok az itt elkezdett cikkek és könyvek, amelyeket a résztvevők ezután tesznek majd közzé. De a projekt sikerét nem csak a publikált oldalszámmal lehet mérni. Fontos eredményének tekintjük magát a diskurzust is, és ezzel együtt azt a szellemi hatást, amit a Collegium Budapest fedele alatt, a történelmi Várnegyedben lévő szép barokk épületben egymásra gyakoroltunk. Azt szeretnénk remélni, hogy ennek a diskurzusnak a szellemét minden résztvevő magával viszi, és tovább terjeszti majd a saját közegében.

A csoport valamennyi tagja nevében köszönetet mondunk munkánk támogatásáért és az intellektuális inspirációért a Collegium Budapest rektorának, Kondor Imre professzornak, a Permanent Fellow-knak, valamint a velünk egy időben ott dolgozó vendégkutatóknak. Hálásak vagyunk Szabó Katalinnak, Varga Jánosnak és a Collegium személyzetének a munkánkat megkönnyítő sokoldalú, kedves és figyelmes gondoskodásért, valamint Parti Juliannának a könyv eredeti, angol nyelvű változatának a szerkesztésében és a kézirat gondozásában nyújtott nagyszerű segítségéért és a magyar fordítás ellenőrzéséért, valamint a kézirat előkészítéséért. A projekt keretében született másik, *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában* című kötet szerkesztésében Bo Rothstein, a fókuszcsoport tagja segített bennünket, hozzájárulásáért hálásak vagyunk.

Köszönettel tartozunk Pálfi Józsefnek, aki a magyar kiadást lehetővé tette, valamint a kötet gondozásáért Palojtay Mária főszerkesztőnek és a kötet szerkesztőjének, Bánki Lászlónénak. Hálásak vagyunk Szoboszlai Lászlónak és Szoboszlai Mártának a tanulmányok fordításáért.

Szeretnénk felhasználni ezt az alkalmat is arra, hogy megköszönjük a Bank of Sweden Tercentenary Foundationnek és a William and Flora Hewlett Foundationnek a kutatásunkhoz adott nagyvonalú anyagi támogatást. Támogatásuk nélkül a projekt nem valósulhatott volna meg.

2005. április

Kornai János,
Susan Rose-Ackerman,
projektvezetők

[1] A két kötet eredetileg angolul, a Palgrave Macmillan kiadásában jelent meg New Yorkban 2004-ben, *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*, illetve *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition* címen.

A projekt résztvevői

ACKERMAN, BRUCE, Yale University
ANDVIG, JENS C., Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo
BADESCU, GABRIEL, Babes-Bolyai Egyetem, Kolozsvár
BARNA ILDIKÓ, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest
CHAVANCE, BERNARD, University of Paris 7, CEMI, EHESS
COOK, KAREN S., Stanford University
FREY, BRUNO, University of Zurich
GEHLBACH, SCOTT, University of Wisconsin, Madison
HARDIN, RUSSELL, New York University, Stanford University
HELLMAN, JOEL S., World Bank, Jakarta
HORNE, CYNTHIA M., University of Washington, Seattle
KARKLINS, RASMA, University of Illinois at Chicago
KAUFMANN, DANIEL, World Bank Institute, Washington DC
KORNAI JÁNOS, Harvard University, Collegium Budapest
KRASZTYEV, IVAN, Centre for Liberal Strategies, Szofia
KUNICOVA, JANA, California Institute of Technology, Pasadena
LEGYENYEVA, ALENA A., SSEES, London
LETKI, NATALIA, Nuffield College, Oxford
LEVI, MARGARET, University of Washington, Seattle
LOMNITZ, LARISSA ADLER, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Mexico City
MENDRAS, MARIE, CERI, Paris
MORAVCSIK, JULIUS, Stanford University, Palo Alto
MUELLER, JOHN, Ohio State University
NISSEMBAUM, HELEN, New York University
OFFE, CLAUS, Humboldt-Universitaet, Berlin
ORBÁN ANNAMÁRIA, Central European University, Budapest

OSTERLOH, MARGIT, University of Zurich
ÖRKÉNY ANTAL, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest
PISTOR, KATHARINA, Columbia Law School
RADAJEV, VAGYIM, Állami Egyetem, Moszkva
RAISER, MARTIN, World Bank, Washington DC
ROSE-ACKERMAN, SUSAN, Yale University
ROTHSTEIN, BO, Goteborg University
SAJÓ ANDRÁS, Central European University, Budapest
SHUGARMAN, DAVID, York University, North York, Canada
SZÉKELYI MÁRIA, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest
SZTOMPKA, PIOTR, Jagiellonian University, Krakkó
TORSELLO, DAVIDE, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle/Saale
USLANER, ERIC M., University of Maryland
VACROUX, ALEXANDRA, Harvard University, Center for Economic and Financial Research, Moszkva
VARESE, FEDERICO, University of Oxford
VOLKOV, VAGYIM, The European University at St. Petersburg
WOODRUFF, CHRISTOPHER, University of California, San Diego
XU, CHENGGANG, London School of Economics
ZSURAVSZKAJA, JEKATYERINA, Center for Economic and Financial Research, Moszkva
ZSOLNAI LÁSZLÓ, Corvinus Egyetem, Budapest

Bevezetés

SUSAN ROSE-ACKERMAN

Az állam–társadalom viszonyban két jól elkülönülő jelentése van a bizalomnak. Egyrészt bízhat valaki abban, hogy hivatalos eljárások során előnyben fogják részesíteni a többiekkel szemben, vagy azért, mert rokoni, illetve baráti összeköttetésekre számíthat, vagy pedig azért, mert csúszópénzt fizetett vagy kampánycélokra adományozott. Másrészt bízhat valaki a szabályok méltányosságában és abban, hogy ezeket tisztességes hivatalnokok pártatlanul fogják alkalmazni a konkrét esetekben. Ez a bizalom akkor jöhet létre, ha a kormányzat nyilvánosan megindokolja a döntéseit, és nyilvánvalóvá teszi, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő (Rose-Ackerman, 2001a; b). Mint Nicholas Luhmann rámutat, a második típusú bizalom nagyon hasznos a komplex társadalmakban, ugyanakkor gyengítheti a családra és a barátokra alapozott bizalmat (1998: 99–105). A posztszocialista átmenetben a családi és baráti összeköttetésekre épülő bizalom megőrzi befolyását a közintézményekre, és korlátozhatja a pártatlan jogalkalmazásra irányuló törekvések sikerét (Kornai, 1992; Miller, Grødeland and Koshechkina, 2001; Rose, 1999).

A tisztességesség fontos valós érték, amely szoros kapcsolatban áll a bizalommal (Bok, 1978). A tisztesség egyaránt jelent igazmondást és felelősségteljes viselkedést, ami törekszik arra, hogy a törvényeket tiszteletben tartsa. Bízhatunk abban, hogy a másik tisztességesen fog viselkedni, de a tisztesség nem azonos a megbízhatósággal. Lehet valaki tisztességes, de inkompetens, s ezért méltatlan a bizalomra. A korrupció olyan tisztességtelen viselkedés, amely rombolja a köztisztviselők iránti bizalmat. Azt jelenti, hogy a közhivatalt egyéni haszonszerzésre használják (Rose-Ackerman, 1999).

A Kelet-Közép-Európában zajló rendszerváltásnak számos sajátos jegye van, de sok közös vonást mutat a más térségekben zajló átmenetekkel is. A Collegium Budapest „Tisztesség és bizalom: elmélet és gyakorlat a posztszocialista átmenet fényében" projektje külön-külön próbálja elemezni ezeket a szempontokat a rend-

szerváltás tükrében. Ez a könyv, valamint társkötete, *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában* olyan kutatók tapasztalataira épít, akik átélték és tanulmányozták a szocializmus utáni átalakulást. Azonban mindkét könyvben törekedtünk arra, hogy a közvetlen élményekkel rendelkező kutatók felismeréseit ötvözzük azokéval, akik figyelmének központjában nem ez a régió áll.

A kelet-közép-európai átmenet számos jellemzője közül elsőként említhető, hogy a lakosság nagy része nem tartotta tisztességesnek és bizalomra méltónak az államot. Ez az általános bizalmatlanság a közintézmények iránt tovább élt, sőt még napjainkban is érzékelhető, és megnehezíti még a jó szándékú állami reformokat is (Kornai, 1992: 580; Mishler and Rose, 1998). Másodszor, a kommunista ideológia leértékelődött a háború utáni időszakban, ami aztán minden ideológiát lejáratott, még a kommunizmussal élesen szemben állókat is. Harmadikként egy pozitív jellemző említhető: a legtöbb posztszocialista országban magas színvonalú a lakosok iskolázottsága, és az átmenet elején viszonylag egyenlő volt a jövedelmek eloszlása. Néhány kisebbségi csoport, például a romák, vagy egyes falusi háztartások rossz gazdasági és szociális körülmények között élnek, de a népesség általában képes arra, hogy egy modern gazdaság és állam részese, illetve működtetője legyen. A negyedik jellemző, hogy több szocialista rezsimben már a váltás előtt megjelentek bizonyos reformtörekvések, amelyek azzal próbálták erősíteni az egypárti állam legitimitását, hogy lehetőséget teremtettek az informálódásra, a nyilvánosság részvételére és szerveződésére. Az átmenetet a folytonosság és változás komplex elegye jellemezte. Az, hogy bizonyos intézmények és tisztségviselők nem változtak, illetve a helyükön maradtak, megkönnyítette ugyan az átalakulást, de bizalmatlanságot keltett az új rendszer bizonyos elemei iránt azokban, akik a legelégedetlenebbek voltak a korábbi önkényuralmi rezsimmel.

A jelen könyvben megjelenő tanulmányok több szempontból vizsgálják az átmenet folyamatait. Jelzik, hogy milyen nagy különbségek tapasztalhatók Kelet-Közép-Európában, és azt sugallják, hogy létezik valamiféle választóvonal az Európai Unióba első körben belépő országok és a régió többi állama között. Az EU-jelöltek problémái jellegükben nem térnek el azoktól, amelyekkel a megállapodott piaci demokráciák szembesülnek. Nehézségeket okoz azonban, hogy viszonylag újak az intézményeik, és lakosságuknak nincs gyakorlata a konstruktív politikai tevékenységben. Ezeknek az országoknak olyan reformokra kell helyezniük a hangsúlyt, amelyek javítják az intézmények stabilitását, kiszámíthatóságát, és növelik a közösségi részvételt a politikai életben. A tárgyalt problémák – a nyilvánosság fokozott részvétele a politikában, a semleges intézmények, az átvilágítási folyamatok, a korrupciót visszaszorító intézkedések, valamint a magasabb szintű állampolgári elkötelezettség és társadalmi morál – a projekt résztvevőinek az érdeklődési körét tükrözik, de összeköti őket az, hogy végső soron mindegyik egy demokratikusabb és hatékonyabb állam létrehozására irányul.

Oroszországnak, illetve tágabb körben a korábbi Szovjetunió utódállamainak mélyebb problémákkal kell szembenézniük. Bár az állami hivatalnokok és az üzletemberek sem adják fel a küzdelmet a nehéz körülmények között, a rosszul működő állami és piaci intézmények miatt nagy a kockázata, hogy a gyenge demokrácia és a rosszul működő piac időszaka hosszúra fog nyúlni. A projekt résztvevői közül senki sem gondolja, hogy visszatérne az autokrata egypárti irányítás, de az átalakulás törékenynek látszik, még az alapvető demokratikus váltás stabilitása is kétséges lehet. A nyilvánosság szélesebb körű részvétele, a különbö-

ző felügyeleti testületek átalakítása és más hasonló reformok hatása is csekély marad, ha nem mélyül el a népesség elkötelezettsége a legalapvetőbb értelemben vett demokrácia, azaz a pártok versenyén alapuló, hatalmi váltógazdálkodást lehetővé tevő választások iránt.

Kötetünk első három fejezete azt vizsgálja, hogy a választási folyamat mellett milyen alternatív módszerekkel lehet javítani a kormányok elszámoltathatóságát és legitimitását. Ezek a munkák a nyilvánosságnak az állami döntéshozatalban való részvételét, a semleges felügyeleti szerveket és a múlt árnyékaival leszámolni hivatott átvilágítási folyamatot elemzik. A következő öt fejezet központi témája, hogy a régióban miként befolyásolja az üzleti szféra és a kormány közötti kapcsolatokat a korrupció, illetve az állam intézményeinek a különböző gazdasági érdekcsoportok általi foglyul ejtése, és milyen nehézségekkel jár a robusztus reformstratégiák megvalósítása. A kötet végén három tudós arról vitatkozik, hogy mit lehetne vagy kellene elvárni a demokratikus kormányzatoktól. Vajon a rendszerváltó országok lakosságát foglalkoztató problémák a modern demokráciák elválaszthatatlan velejárói? Aggodalomra adnak okot, vagy el kell fogadni őket, mint aminél jobbra úgysem lehet számítani?

A kötet első részében vizsgált intézményi megoldások távolról sem jelentik az összes lehetőség felsorolását, de közös kiindulási pontjuk, hogy választásokon alapuló, működő demokráciát feltételeznek. Mindhárom fejezet alapvető megállapítása, hogy a modern, legitim demokráciához másra is szükség van, mint a pártok versenyén alapuló választásokra, bár mindegyik más-más típusú intézményfejlesztéssel foglalkozik. Susan Rose-Ackerman és Sajó András a nyilvánosság részvételét, illetve a semleges intézményeket tárgyalja. Mindketten rámutatnak az ilyen intézmények értékére, de arra is, hogy milyen nehézségekkel jár a létrehozásuk, ha gyenge a civil társadalom és nagyon erős a pártosság.

A szocialista múlt a mostani átalakulási folyamatok szempontjából is jelentőséggel bír. Cynthia Horne és Margaret Levi azt tárgyalják, hogy az egyes országok az átvilágítás milyen változatait alkalmazva zárták ki a korábbi rezsim egyes tagjait bizonyos tisztségekből. Minden rendszerváltó ország viaskodik ezzel a problémával. Horne és Levi arra mutat rá, hogy a demokratikus konszolidációval többféle megoldás is konzisztens lehet.

Az ezekben a tanulmányokban vizsgált témák különösen lényegesek lehetnek az EU-bővítés első körébe tartozó országok számára, mert tőlük számos olyan reformot várnak, amely összhangot teremt az EU jogrendszerével. El kell dönteniük, hogy mely intézményeket vesznek át, és hogy miként illesszék ezeket a meglévő viselkedésmintákhoz. Az alapvető demokratikus és piaci intézmények egyértelműen követik ugyan a más országok gyakorlatában bevált modelleket, de mi a helyzet a felügyeleti testületekkel, a központi bankokkal és a civil társadalom kormányzati munkában való részvételét bátorító törvényekkel? A tanulmányok azt sugallják, hogy a rendszerváltó országoknak képessé kell válniuk az önálló mérlegelésre, az EU által szorgalmazott különféle reformok előnyeinek és hátrányainak összevetésére és a független állásfoglalásra.

Az egész régióban súlyos probléma a korrupció és az állam foglyul ejtése, bár ezen a téren nagy eltérések vannak az egyes országok között. A közép-európai térségben kedvezőbb a helyzet, mint a keletebbre fekvő országokban (Hellman, Jones and Kaufmann, 2000). A politikai és hivatali korrupció közti különbségre rámutatva, Claus Offe írása nyitja ezt a részt a politikai korrupció tüzetesebb vizsgá-

latával. Arra a következtetésre jut, hogy a jelenség visszaszorításához intézményi és morális változásokra is szükség van.

Joel Hellman és Daniel Kaufmann egy, az országok széles körét átfogó felmérés eredményeiről számol be és rámutat, hogy a régión belül nagy különbségek vannak az államot foglyul ejtő oligarchikus érdekek és a korrupció mértékében. Az időbeli változások tendenciái is nagyon eltérőek az egyes országokban. Mindez jelentős hatással van a demokratikus intézmények konszolidációjára és a rendszerváltó gazdaságok fejlődési kilátásaira. Irina Szlinko, Jevgenyij Jakovlev és Jekatyerina Zsuravszkaja egy speciális téma kapcsán vizsgálja a járadékvadász módszerek érvényesülését az oroszországi régiók törvényhozásában. Kimutatják, hogy Oroszországon belül is jelentős eltérések vannak az érdekszövetségek erejében, és ahol nagy az ilyen befolyás, ott annak ellenére is romlanak a növekedés esélyei, hogy a nagy cégek előnyös helyzetbe kerülnek az őket kedvezményes elbánásban részesítő jogszabályok révén. A két fejezet feltárja az országok közötti, illetve országon belüli különbségeket, és arra enged következtetni, hogy az állampolgárok jelentős részénél tapasztalható kiábrándultság hátterében valós tények állnak.

Hivatali korrupció mindenhol előfordul, de egyes szektorokban, például az egészségügyben, a beruházási, beszerzési megbízások és az adóbehajtás terén sokkal elterjedtebb (Miller, Grødeland and Koshechkina, 2001). Alexandra Vacroux finom részletekkel gazdagítja ezen a téren az empirikus ismereteket, amikor bemutatja az orosz gyógyszeripart érintő hivatali korrupcióról készült felmérését. Ő is és Claus Offe is fontosnak tartja, hogy a felsővezetés erkölcsileg jó példát mutasson. De egy dolog felismerni, hogy a korrupció probléma, és teljesen más feladat politikai támogatást szerezni a hatékony cselekvéshez. Ivan Krasztyev és Georgij Ganyev a bolgár helyzet alapján rámutatnak, hogy nehéz lesz megvalósítani az antikorrupciós kampányokat, amíg a hivatalban lévő politikusok hasznot húznak a korrupcióból és gyenge a jogalkalmazás. Tanulmányuk teljesebbé teszi a képet, amelyet Offe és Vacroux ad a vezetői szerepvállalás és a közösség felháborodásának, dühének a fontosságáról.

Végül, milyen tanulságokat lehet levonni Nyugat-Európa és az Egyesült Államok tapasztalataiból a demokratikus konszolidáció várható fejlődési irányaira? Russell Hardin és John Mueller értékes szempontokat nyújt az olyan nézetek ellensúlyozására, hogy a régió speciális problémákkal küzd. Mueller adatokat idéz, amelyek az Egyesült Államok kormányzati intézményei iránti alacsony szintű bizalomról tanúskodnak. Hardin szerint lényegében minden demokráciát egy szűk elit irányít, ennek tagjait kevéssé érdekli az általános társadalmi támogatottság. Kritikusan szemléli ezt a tendenciát, de nem lát alternatívát. A ténybeli premisszákkal alapjában véve Mueller is egyetért, de ő optimista, legalábbis az ilyen demokráciák stabilitását illetően. Lehet, hogy egy ideáltípussal összevetve a létező demokráciák nem tűnnek vonzónak, de ebből nem feltétlenül következik a visszatérés az autokratikus irányításhoz. Mueller szerint el kell fogadni a tényt, hogy a népfenség ideáljának a valós demokráciák nem tudnak megfelelni. A demokrácia mégis értékes, mert nem engedi meg, hogy egy szűk csoport hosszú távon monopolizálja a hatalmat. Bruce Ackerman ellenérvként felhozza, hogy az amerikai történelemben sok példát lehet találni az aktív, elkötelezett nyilvános vitára és olyan vezetőkre, akik a demokratikus ideál lelkes hívei voltak. Közép-Kelet-Európára vonatkoztatva azonban nem feltétlenül ad okot az optimizmusra ez a következtetés. Inkább arra hívja fel a figyelmet, hogy a régió országaiban egyrészt von-

zó életpályamodelleket kell teremteni a szimpla hatalmi játszmáknál többre vágyó potenciális vezetők számára, másrészt – ezzel egyidejűleg – csökkenteni kell az állampolgárok cinikus elhatárolódását a politikától.

A tisztességes állam felépítése bonyolult feladat, amelyet a kötet szerzői közül többen nem is tartanak reális célkitűzésnek. Én eltérő nézetet vallok. Elismerem, hogy a feladat nehéz, de nem látom annyira pesszimistán annak a lehetőségét, hogy az állam elszámoltathatósága javuljon a rendszerváltó országokban és másutt is. A posztszocialista országok kitűnően példázzák, milyen sokat lehet tenni nagyon rövid idő alatt. A korábbi kommunista blokk országaiban az utóbbi évtizedben bekövetkezett sokoldalú változásokat azoknak is összhangba kell hozniuk saját nézeteikkel, akik az intézményi teljesítményt történelmi, népesség-összetételi és vallási okokra vezetik vissza. Valóban vannak történelmileg meghatározott különbségek a régión és az egyes országokon belül is, de az intézményi horizont éles módosulása miatt mindenhol óriási változások történtek, ami egyértelműen igazolja, hogy az intézmények fontosak, és hogy változásnak vannak kitéve. Az átmenet tapasztalatai arra is rámutatnak, hogy a régi rendszer egyszerű megdöntésénél sokkal kifinomultabb módjai is vannak az intézményi váltásnak. A régió politikai fejlődése kritikus ponthoz érkezett: van fogadókészség a reformelképzelések iránt, de nyitott kérdés, hogy intézményesülnek-e a legutóbbi változások, vagy meghiúsul a konszolidációjuk.

Az ebben a kötetben tárgyalt intézményi reformok önmagukban semmiképp sem lehetnek elégségesek, de marginálisan hatást gyakorolhatnak az állam működésére, ha a népességen belül elég sok aktív és szervezett állampolgár van, akit érdekel a kormányzat minősége és problémaérzékenysége. A demokráciában biztosan kívánatos, hogy az állampolgárok szkeptikusan tekintsenek a hatalom birtokosaira (Hardin, 1999). De látniuk kell azt is, hogy nem elegendő az egyes állami intézmények iránti bizalmatlanság és szkepticizmus, hanem keresni kell a módját, hogy az állam jobban működjön.

Hivatkozások

BOK, SISSELA, 1978. *Lying: Moral Choice in Public and Private Life.* New York, Random House.

HARDIN, RUSSELL, 1999. *Do We Want Trust in Government?* In M. E. Warren (ed.), *Trust and Government*, pp. 22–41. New York, Cambridge University Press.

HELLMAN, JOEL, GERAINT JONES AND DANIEL KAUFMANN, 2000. *"Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption, and Influence in Transition.* Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444.

KORNAI, JÁNOS, 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism.* Princeton NJ, Princeton University Press.

LUHMANN, NICHOLAS, 1988. *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives.* In D. Gambetta (ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, pp. 94–107. Oxford, Basil Blackwell.

MILLER, WILLIAM L., ÅSE B. GRØDELAND AND TATYANA Y. KOSHECHKINA, 2001. *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-Communist Europe.* Budapest, Central European University Press.

MISHLER, WILLIAM AND RICHARD ROSE, 1998. *Trust in Untrustworthy Institutions: Culture and Institutional Performance in Post-Communist Societies.* Studies in Public Policy, No. 310. University of Strathcylde, Glasgow, Scotland, Centre for the Study of Public Policy.

ROSE, RICHARD, 1999. *What Does Social Capital Add to Individual Welfare? An Empirical Analysis of Russia*. Studies in Public Policy, No. 318. University of Strathclyde, Glasgow, Scotland, Centre for the Study of Public Policy.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. New York, Cambridge University Press.

2001a. Trust and Honesty in Post-Socialist Societies. *Kyklos*, 54: 415–43.

2001b. Trust, Honesty and Corruption: Reflections on the State-Building Process. *Archives of European Sociology*, 42: 526–70.

I. RÉSZ

Bizalom és intézményi reform

ELSŐ FEJEZET

A nyilvánosság részvétele a demokrácia konszolidálásában Magyarországon és Lengyelországban

SUSAN ROSE-ACKERMAN*

Közép-Kelet-Európában gyakorta előfordul, hogy a kormányon lévő politikusok szélsőségesen pártos módon irányítják az országukat. Ez polarizálja a szavazókat, akik csak akkor várnak számukra kedvező kormányzást, ha a „saját" pártjuk van hatalmon.[1] Az ilyen tendenciák – ha jelentős mértékben rögzülnek – veszélyeztetik az 1989-ben oly nagy örömmel fogadott demokratikus intézményrendszer stabilitását és elszámoltathatóságát.

Az elszámoltathatóság, amely korlátozza a pártokat abban, hogy támogatóikat megjutalmazzák, a demokráciában két dolgot jelent. Egyfelől a kormányoknak korrekten és pártatlanul kell végrehajtaniuk a törvényeket. Másfelől a nyilvánosság ellenőrzése mellett kell politizálniuk, azaz tetteikről elszámolással tartoznak a közösségnek. A „közösség" magába foglalja azokat, akik a legutóbbi választásokon a jelenlegi kormányra szavaztak, de a különböző intézkedések érintettjeit és azokat is, akiket bizonyos politikai döntések kifejezetten érdekelnek. Ebben a fejezetben az elszámoltathatóság második, politikai aspektusára koncentrálok. Az elszámoltatható politizáláshoz vezető út szükséges, de nem elégséges részét képviselik a többpárti választások. Hasonlóan fontosak a felügyeleti és ellenőrző intézmények is (O'Donnell, 1994). Én azonban az intézményi kereteken túlmenve amellett érvelek, hogy az elszámoltathatóság második típusa olyan kormányzati eljárásokat is igényel, amelyek során a hivatali apparátus kikéri a nem pártalapon szerveződött, az adott ügy által érintett vagy arról speciális tudással rendelkező csoportok véleményét (Rose-Ackerman, 1995). Az ilyen típusú elszámoltathatóság megvalósítása paradoxonhoz vezet. Hogyan tudják a közszolgálati testületek az állampolgárok érdekeit úgy megjeleníteni, hogy egyben el is határolódjanak a jogtalan befolyásolástól? Hogyan cselekedhetnek egyszerre kompetens szakértőként és demokratikusan felelős politikusként?

Ez a feszültség alapvető jellemzője minden demokratikus rendszernek, de különösen feltűnő Közép-Kelet-Európa új demokráciáiban, ahol jól működő, az

állampolgárok felé elszámolásra kötelezett államokat próbálnak létrehozni. Ezek az országok úgynevezett „fejnehéz", állampolgáraik által ellenségesen és bizalmatlanul szemlélt, bürokratikus államapparátust örököltek. Bár széles körben elterjedt a politika és a politikusok iránti kiábrándultság, kevesen kívánják vagy várják az autokratikus irányítás visszatértét. Ez a fejezet egy nagyobb projekt része, amelynek célja, hogy felmérje és kritikailag elemezze, milyen intézmények segítik Közép-Európában az átlátható és felelős állam megteremtését az evidensnek tekinthető választási folyamaton kívül (Rose-Ackerman, 2005). A projekt és ez a fejezet is Lengyelországra és Magyarországra koncentrál, két olyan országra, amely a gazdasági átmenet legsikeresebb megvalósítói közé tartozik, és élen jár az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozási folyamatban.[2]

A fejezet első része a kormány elszámoltathatóságára vonatkozó, az állampolgári részvétel és az általános struktúra viszonyának bemutatását célzó elemzések kereteit körvonalazza. A középső rész ismerteti a lengyel és magyar politikai döntéshozatali folyamatokat. A fejezet befejező része a Lengyelországban és Magyarországon jelenleg érvényesülő részvételi folyamatok előnyeit és kockázatait tárgyalja, és néhány reformot is javasol.

A kormány elszámoltathatósága: a lehetőségek

Az elszámoltathatóságról folyó viták hátterében sokszor a parlamenti demokrácia valamilyen idealizált modellje áll. Eszerint az állampolgárok politikai pártokat képviselő politikusokra szavaznak, a pártok egyik csoportja alakít kormányt, a kormány pedig a törvényhozásban részt vevő pártcsoportokkal folytatott konzultáció után kihirdetett jogszabályokkal valósítja meg politikáját. Ezeket a jogszabályokat politikailag semleges, professzionális hivatali apparátus hajtja végre, politikai befolyástól mentes technikai-szakértői tevékenységként. Azaz a politika és az igazgatás két külön szférában működik. A politikusok önös érdekek által irányított viselkedésének fő korlátja a félelem, hogy veszíthetnek a következő választásokon.

Ebben a modellben antidemokratikus és méltánytalan lenne a szervezett csoportoknak vagy egyes személyeknek megengedni, hogy részt vegyenek a törvényhozási vagy a végrehajtási folyamatban. A hivatalnokoktól elvárható, hogy olyan technikai, jogi és tudományos kritériumok szerint cselekedjenek, amelyek garantálják a „helyes" válaszokat. A közszolgálat világos, diszkrecionális értelmezést alig igénylő szabályokat követ, a hivatalnokok mindenkit méltányosan, részrehajlás nélkül kezelnek. A felülvizsgálati lehetőség csak az egyéni jogok védelmét szolgálja, ha ezeket az általános igazgatási célkitűzésekre összpontosító hivatalnokok egyébként figyelmen kívül hagynák. Ez a modell legtisztább formában a háború utáni német állam igazolása kapcsán jelent meg, de ott is csak szegényesen, pontatlanul írja le a valóságot, és a demokratikus elszámoltathatóság is teljesen hiányzik belőle (Rose-Ackerman, 1995).

A modell korlátozottságának legalapvetőbb eleme az a feltételezés, hogy a parlament hatékonyan el tudja látni a kormány politikai ellenőrzését. A hivatalnokok és a végrehajtó ág tisztviselői politikai és államigazgatási feladatokat látnak el, amikor előkészítik a jogszabálytervezeteket és pontatlan törvényeket alkalmaznak, és a kormányon lévő koalíció csekély hajlandóságot mutat olyan független

felügyeleti folyamatok beindítására, amelyek zavarhatnák hatalma gyakorlásában. Emiatt nagy a valószínűsége, hogy gyenge vagy pártos lesz a felügyeleti tevékenység, különösen az államigazgatás felső végrehajtó szintjein. A független felügyeleti testületeket és részvételi jogosultságokat vagy az alkotmány írja elő, vagy politikailag befolyásos csoportok nyomására jönnek létre. Ha bizonyos csoportok, például a szakszervezetek, önkormányzatok, egyházak vagy szakmai szövetségek olyan hatalmat birtokolnak, amelyet mások nem, az tükröződhet magukban a törvényekben és a jogalkalmazás kiegyensúlyozatlanságában is. Ugyanakkor az állampolgároknak esetleg nagyon is csekély lehet a szerepük a kormányzati döntések ellenőrzésében. Olyan ördögi kör alakulhat ki, amelyben a lehetőségek hiánya éppen azoknak a szervezett, független felügyeleti csoportoknak a létrehozását akadályozza, amelyek szorgalmazhatnák a változásokat.

Véleményem szerint a választott képviselők nem nyújtanak megoldást minden politikai és igazgatási kérdésre. Ezért a nem pártjellegű politikai és civil testületek és csoportok által gyakorolt felügyelet és közreműködés elősegítheti a demokratikus konszolidációt. Kutatásom négy alapvető lehetőségre koncentrál.

Az első a tisztán parlamenti struktúra módosítása független intézmények létrehozásával. A cél ugyanaz, mint az egyszerű modellben: a végrehajtó szféra elkülönítése a politikától. A második a nemzetközi egyezményeknek a nemzetállamok cselekvési terét korlátozó hatása. Ezt nem mindig fogadják ellenérzéssel. Bizonyos esetekben a hivatalban levő kormánynak előnyös lehet, ha nemzetközi kötelezettségek (mint például az EU csatlakozási követelmények) kötik meg a kezét. Harmadik lehetőségként kínálkozik a döntéshozatal alacsonyabb igazgatási szintekre való delegálása, hogy a kormányzati döntéshozatalt közelebb vigyék az állampolgárokhoz.

A nyilvánosság részvétele, mint negyedik lehetőség, átfogó, kevésbé kényszerítő jellegű befolyást gyakorol a kormányzati döntésekre. Jelen fejezet ezt a lehetőséget vizsgálja. Bár a komplex jogszabályok kidolgozásának és alkalmazásának vannak politikai vetületei, ezt a tényt – a független intézmények létrehozásával ellentétben – ez a lehetőség a demokratikus eszmék valós kiterjesztéseként fogadja el. Ebben az esetben a végrehajtó ág alapvető szervezési problémájává válik a politikai megfontolások beillesztése a folyamatba, anélkül, hogy le kellene mondani a demokratikusan választott törvényhozás biztosította delegálás előnyeiről. Ez a szemlélet tudomásul veszi az egyszerű modell híveinek a nyilvánosság részvétele elleni tiltakozását, akik attól tartanak, hogy a nyilvánosság elfogult, hiányos tájékozottságú és rövid távú érdekeket képvisel, ugyanakkor azonban a közösség kormányzati folyamatokhoz való hozzájárulását értékként tekinti.[3]

A részvételi mechanizmusok jobban működnek, ha a sajtó szabad, és vannak olyan szervezett civil csoportok, amelyek nem kötődnek szorosan a politikai pártokhoz. Ezért a kormány elszámoltathatóságának fontos szempontja, hogy menynyire sűrűn fordulnak elő és milyen erősek a politikai döntéshozatali folyamatokban való részvételre képes független csoportok. Itt lehetőség van a pozitív visszacsatolásra is. Az egyének és az üzleti szféra is hajlanak a szerveződésre, ha a szervezett csoportoknak van funkciója és alacsonyak a költségek.

Minden törvényhozásban fogadnak el olyan törvényeket, amelyek nem elég specifikusak és világosak, de ez különösen akut probléma volt Közép-Kelet-Európában az átmenet időszakában. A törvényhozást „törvénygyárként" jellemezték, ahol sok törvényt alkottak a parlamenti képviselők – gyorsan és anélkül, hogy az

adott területre érvényes technikai részletekről kellően tájékozottak lettek volna.[4] Ezért a kormány nagy feladat előtt áll, amikor érvényt akar szerezni az ilyen törvényeknek. Közép-Kelet-Európa országai az állam építése során szükségképpen szembesülnek azzal a problémával, hogyan lehet kompetens módon érvényt szerezni a jogi szabályozásnak. Többről van itt szó, mint egyik oldalon a politikai pártok fejlődése és a választások megszervezése, a másik oldalon pedig a hivatali szféra technikai tökéletesítése: tudomásul kell venni a politikai döntéshozatal és az állampolgárok közügyekben való részvétele közötti kölcsönhatásokat. Ehhez olyan intézményekre van szükség, amelyek elősegítik a részvételt, de egyúttal elkerülhetővé teszik a fejetlenséget vagy a késedelmeskedést, és megakadályozzák a szűk érdekek érvényesítését.

Közösségi részvétel Lengyelországban és Magyarországon

Lengyelországban és Magyarországon a nyilvánosság közügyekben való részvételének a választásokon kívül nincs más jól intézményesült formája. Bár mindkét országban van államigazgatási törvény, és elismerik az érvekkel alátámasztott döntéshozatal szükségességét a kormányzásban, egyik országban sem kötelező a jogszabálytervezetek közzététele, és általános részvételi jogot sem adnak a kívülállóknak. A magyar kormány egyes jogszabálytervezeteket, amelyekhez észrevételeket vár, közzétesz ugyan az interneten, de ez a gyakorlat nem általános, és nem írja elő törvény.[5] Ha sor kerül konzultációra, az általában csak előre kijelölt kisszámú csoportot, illetve személyt érint, akiknek megküldik a tervezeteket, vagy mint hivatalos tanácsadó szervezetek tagjaival tárgyalnak velük. A hivatalosan meghirdetett, nyilvános közmeghallgatás szokatlan, és a végeredmény szempontjából akkor is csekély a jelentősége, ha sor kerül rá. Mindkét ország előírja a központi kormányzat joghatályos rendelkezéseinek közzétételét, de egyik sem követeli meg az írásos indoklást. A bíróságok szerepe a végrehajtási folyamatok nyílttá és ellenőrizhetővé tételében mind ez idáig jelentéktelen volt. Ez igaz mindkét ország Alkotmánybíróságára is.

A múlt öröksége

A szocialista rendszerben Magyarországon és Lengyelországban is a kormányzati intézkedések bevett formái voltak a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok. Magyarországon a parlamenti ülésszakok közötti időben a Minisztertanácsnak széles jogköre volt törvényerejű rendeletek meghozatalára. A törvényhozás évente csak két alkalommal, két-három napig ülésezett. Évente általában csupán néhány törvényt alkotott a parlament, ezeket is többnyire a költségvetéssel kapcsolatban.[6]

Lengyelországban a formalitások mássága ellenére is hasonló volt a helyzet. A Lengyel Államtanács a törvényekkel azonos rangú rendeleteket bocsáthatott ki, de ezeket a rendeleteket az alkotmány értelmében a következő ülésen jóvá kellett hagynia a szejmnek. Az Államtanács ezért más utat választott: „független határozati javaslatokat" hozott, amelyeket gyakran „stencilezett törvénynek" is nevez-

tek. Ezek hivatalosan nem voltak rendeletek, nem igényelték a szejm jóváhagyását. Az Államtanács csak 1981-ben élt rendeletalkotási jogával, amikor kihirdette a rendkívüli állapotot, feltehetően azért, hogy gyorsan tudjon lépni, és hogy megszerezze a szejm általi jóváhagyás adta nagyobb legitimitást is.

Ez a történelmi háttér mindkét országban szkeptikussá tette a reformereket a kormány által bármilyen néven kihirdetett rendelkezésekkel szemben. Bár a gyakorlatban nem lehetett elkerülni bizonyos hatáskörök delegálását a kormányra, a reformerek igyekeztek ezt korlátok közé szorítani és a parlamentet erősíteni. Következésképp a reformfolyamatban viszonylag háttérbe szorult az a szempont, hogy a kormányt megmaradt hatáskörében elszámoltathatóvá tegyék. Az alapvető érdek a kormány hatalmának korlátozása volt, nem pedig az, hogy ezt a hatalmat a közérdek érvényesülése érdekében kontrollálják.

A másik örökség maga a központi tervezési rendszer, amely nagyfokú bürokráciával és átfogó ellenőrzési struktúra kialakításával járt. A tervkészítés folyamata azonban az állam belső ügye maradt, nem kívántak teret engedni az állampolgári közreműködésnek és elképzeléseknek (Kornai, 1992: 47, 411, 425–6). Ez a felfogás, amely a szabályozást hivatalnokoknak szánt belső útmutatásnak tekintette, mindkét országban ma is jellemzi a közigazgatási jogrendszert, és korlátozza a közigazgatási törvények egyes rendelkezéseinek külső hatályát.

Végül a lengyelországi és magyarországi szocialista rendszer utolsó évtizedéből is maradt egy hagyaték. A politikai vezetők úgy próbálták kezelni az állampolgárok egyre növekvő elégedetlenségét, hogy az egypárti állam fenntartása mellett a kormány fokozott elszámoltatására több új intézményt és folyamatot is bevezettek. Lengyelországban 1987-ben Ombudsmani Hivatalt létesítettek, növelték az (1919-ben alapított) Legfelső Számvevőszék függetlenségét, és 1980-ban létrehozták a Közigazgatási Bíróságot[7], 1989-ben pedig az Alkotmánybíróságot. Magyarországon az 1980-as években engedélyezték nonprofit szervezetek bejegyzését és nyilvános működését, Lengyelországban pedig ökológiai csoportok szervezését. Magyarországon 1987-ben hirdették ki a Jogalkotásról szóló törvényt (1987. évi XI. törvény), amely kötelezővé tette a törvény- és rendelettervezetek szervezett csoportokkal való megvitatását.[8]

Így a szocialista időszak végére Közép-Európában viszonylag elterjedtek voltak az elszámoltathatóság és felügyelet olyan formái, amelyek nem igényelték az eltérő politikai felfogású pártok részvételével folyó kompetitív választások rendszerét. Talán épp ezért tekintik őket gyakran még ma is másodlagos fontosságúnak, vagy akár cinikus kísérletnek arra, hogy a formális keretek megalkotásával megkerüljék a lényeget, a tényleges elszámoltathatóságot. E hagyaték birtokában a demokratikus reformok kidolgozói nem fordítottak kellő figyelmet arra, hogy a választási folyamat mellett a valódi elszámoltathatóság egyéb formái is kialakuljanak.

A következő rész részletesebb áttekintést ad a nyilvánosság részvételét szabályozó közigazgatási törvényről Lengyelországban és Magyarországon. A két ország sok olyan hasonlóságot mutat, ami közös problémákat és reformlehetőségeket vetít előre.

Lengyelország

Az 1997. évi lengyel alkotmány teljes körű felsorolást tartalmaz az általánosan kötelező erejű jogszabályokról. Idesorolja az alkotmányt, a törvényeket, a ratifikált nemzetközi egyezményeket és a rendeleteket (87. cikkely). Rendeleteket kizárólag az alkotmányban meghatározott szervek bocsáthatnak ki, és csak törvényi felhatalmazás alapján. A kibocsátók listáján szerepel a köztársasági elnök, a minisztertanács, a miniszterelnök, a tárcával rendelkező miniszterek, valamint az Országos Rádió és Televízió Tanács (ORTT) [142(1), 146(4), 148(3), 149(2), 213(2) cikkelyek]. A jogforrások kizárólagos felsorolása és a rendelkezések kiadására felhatalmazott szervek korlátozott száma válasz volt arra, hogy a kommunista kormány gyakran használt „független határozati javaslatokat" az ország irányítására.

„Vakfolt" az alkotmány szövegében, hogy nem sikerült megteremteni a jogalkotás szabályozása iránti igény és a jogalkalmazás rugalmassága iránti igény között az egyensúlyt. Ez a probléma olyan esetek kapcsán merült fel, amelyekben egyes intézmények jogalkotási kompetenciáját támadták meg az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság azzal az indoklással helyezte hatályon kívül például a Központi Bank által kötelező jogi érvényűnek szánt „határozatokat", hogy azok de facto „általános hatályú normatív rendelkezések", holott az alkotmány szerint a Központi Bank nem jogosult ilyen rendelkezések kibocsátására [2000. június 28-i ítélet (25/99)]. Ebből az következik, hogy az ORTT kivételével egyetlen, a Minisztertanácstól függetlenül működő intézmény sem bocsáthat ki joghatályos normatív rendelkezéseket; működésüket kénytelenek kizárólag eseti döntésekre és kötelező jogerő nélküli irányelvek kibocsátására alapozni.

Az alkotmány nem ad korlátozás nélküli szabályozási jogosultságot se a kormánynak, se a független intézményeknek. Nem fogadja el, hogy egy ilyen felhatalmazást ellensúlyozni lehetne az átláthatóságra, társadalmi elszámoltathatóságra és bírósági felülvizsgálatra vonatkozó eljárásbeli követelményekkel. Országos szinten az alkotmány szerint csak egyetlen úton, a törvényhozási hatáskörrel bíró szejmbe delegált képviselők választása során érvényesülhet a társadalmi befolyás. A rendelkezéseket előzetes jelzés, közmeghallgatás és indoklás közzététele nélkül lehet kibocsátani. A véglegesített rendeleteket azonban hatályba lépésük előtt közzé kell tenni a Lengyel Köztársaság Jogi Közlönyében. Az egyetlen alkotmányos korlát az, hogy kereset nyújtható be az Alkotmánybírósághoz a rendeletek, sőt valójában minden, „a központi állami szervek által kibocsátott jogi intézkedés" alkotmányosságát illetően [183(3) cikkely]. Kereset benyújtására csak a jogi szabályozás kihirdetése után van lehetőség, és csak korlátozott számú szerv nyújthat be keresetet, ezek is csak akkor, ha a jogszabály érinti a hatáskörükbe tartozó területet (191. cikkely). Magánszemélyek is megtámadhatják alkotmányossági szempontból a törvényeket és az egyéb normatív szabályokat az Alkotmánybíróság előtt, de csak akkor, ha azt vélelmezik, hogy egy közjogi szerv hatályba lépett döntése sérti a személyiségi jogaikat. A Közigazgatási eljárási törvény főleg az egyes esetekre vonatkozó jogalkalmazással és a Legfelső Közigazgatási Bíróság működésével foglalkozik,[9] a rendeletek és irányelvek kibocsátása során alkalmazott eljárásokra nem vonatkozik (Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 85–9, 445–6). Néhány alapvető törvény esetében előírja az előzetes egyeztetést, például a munkavállalókat és az üzleti szférát érintő ügyekben.

A jogszabálytervezeteket nem kell közzétenni, viszont a közigazgatási szabályozás előírja, hogy „a társadalmi, gazdasági és pénzügyi hatások bemutatását", valamint bármilyen „társadalmi konzultációról vagy megbeszélésről" szóló beszámolót magába foglaló okadatolt indoklást is tartalmazniuk kell a tervezeteknek. Ezek a dokumentumok azonban csak a végrehajtó hatalmi ágnak szóló belső utasításként funkcionálnak (Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 446). Természetesen gyakran előfordulnak konzultációk. Az állampolgárok, illetve szervezett csoportjaik jogalkotási folyamatot és konzultációkat is kezdeményezhetnek (ibid.: 446, 449–50).

Az alkotmány feljogosítja az állampolgárokat, hogy tájékoztatást kapjanak az államtól, anélkül, hogy bizonyítanák személyiségi jogaik megsértését (61. cikkely). Azonban csak a közelmúltban jelent meg az első általános érvényű törvény, amely ezt az információhoz való jogot átülteti a gyakorlatba. 2001 szeptemberében fogadták el a 112. számú törvényt A közérdekű információkhoz való hozzáférésről (1198. tétel, 2002-ben kisebb kiegészítésekkel). Egyes vélemények szerint a törvény gyenge és hiányos, mások szerint viszont erősebb, mint a fő alternatív változat volt. Legfőképpen azt kritizálják, hogy a törvénnyel szemben elsőbbsége van más olyan törvényeknek, amelyek konkrét helyzetekben korlátozzák a hozzáférést, hogy nincs külön felügyeleti szerv, csak az amúgy is túlterhelt bíróságok, és hogy a törvény fogalmazása homályos, nagy teret engedve a köztisztviselői diszkrecionális döntéseknek.[10] A tervezet kidolgozásában főszerepet játszó varsói Adam Smith Kutatóközpont munkatársai viszont úgy látják, hogy a törvény erős és hatékony, s kiemelik, hogy nem dokumentumokra, hanem információkra vonatkozik, tehát úgy értelmezhető, hogy akkor is megkövetelhető a tájékoztatás, ha nincs létező „dokumentum".[11] 2004 januárjától a törvény (6.1. cikkely) a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a jogalkotó és végrehajtó szervek „szándékait" és a normatív jogszabályok (azaz a kormányrendeletek és határozatok) tervezeteit. A törvény természetesen csak az információhoz való hozzáféréssel foglalkozik, nem a folyamattal, de, miután hatályba lép, rendelkezései elősegíthetik a közigazgatási folyamatok nyíltabbá tételét.

A munkavállalói–munkaadói kapcsolatokban az új rendszer első éveiben „háromoldalú folyamatok" kezdődtek a munkavállalók, az üzleti szféra vezetői és a kormány részvételével. Kezdetben gyengék voltak a munkaadók képviselői, és a Szolidaritás szakszervezet szorosan kötődött a kormányhoz. Ez azonban nem tudta megakadályozni, hogy a szakszervezetek és a kormány, a Szolidaritás és más szakszervezetek között, illetve magán a Szolidaritáson belül is éles konfliktusok alakuljanak ki. 1994-ben elfogadtak egy törvényt az átlagbérek tárgyalásos úton történő meghatározásáról, és a törvény alapján létrehozták a Szociális és Gazdasági Ügyek Háromoldalú Bizottságát. A bizottság konszenzusos alapon határozta meg a minimálbért, a maximális bérszínvonal-növekedést, s hozott határozatokat egyéb kapcsolódó ügyekben. A bérekre vonatkozó határozatok a hivatalos kormánypolitika részévé váltak. Ha a bizottság nem jutott egyezségre, a Miniszertanács hozott határozatot. A Munkaügyi Minisztériumnak is konzultálnia kellett az országos munkavállalói és munkaadói szervezetekkel egyéb vonatkozó kérdésekben. Ebben az időszakban a munkaadók szövetsége a nagy állami cégeket képviselte, és nem jelentett komoly ellensúlyt a munkavállalókkal szemben. 1997 és 2000 között leállt a „társadalmi párbeszédnek" ez a folyamata, majd az új kormány újra életre hívta egy olyan törvénnyel, amely hasonló erőt biztosított a cso-

portnak, de kiszélesítette a munkaadói oldal hátterét, hogy hatékonyabb képviselethez juttassák a magánvállalkozókat. 2002-ben a szakszervezetek és a munkaadók a kormány közvetítésével tárgyalásokat folytattak a munkaügyi jogszabályokról, azonban a munkatörvénykönyv módosításáról szóló törvénytervezet konfliktus kialakulásához vezetett.[12] A háromoldalú csoportok esetében a képviselet jelenti a legfőbb problémát. Számos munkaadói szervezet és szakszervezet van, ezek egymás közt sem tudnak mindig megegyezni. Emellett a munkaerőnek csak igen kis része tagja valamelyik szakszervezetnek, ezért egyáltalán nem tekinthető nyilvánvalónak, hogy a szakszervezeten kívüli munkások érdekeit akár a szakszervezetek, akár a kormány jól képviselné.[13]

Jelenleg a konzultáció néhány szerv esetében folyamatos intézményként működik, és részt vesznek benne a részvényesek is. A Társadalombiztosítási Hivatalnak például Központi Tanácsadó Testülete van, ahova a nyugdíjasok (50 százalék), a munkaadók (25 százalék), valamint a Munkaügyi Minisztérium és a regionális közigazgatási egységek, a vajdaságok (25 százalék) delegálnak tagokat. Hasonló csoport működik a szociális ellátás területén a szakszervezetek, a munkaadók, a kormány és a fogyatékkal élők képviselőinek részvételével. Ezek a csoportok véleményezik a törvénytervezeteket és a szabályozás javítását célzó javaslatokat, de pusztán tanácsadó testületként ténykednek.[14] Ezek a testületek a munkaügyi szabályozás kapcsán korábban tárgyalt mintát követik, ahol csak az érdekeltek egyik intézményesült csoportja kapott szerepet a folyamatban, kizárva azokat, akik nem kötődnek valamelyik csoporthoz.

A kormány bizonyos rugalmasságra tehet szert határozatok és rendeletek kibocsátásával, de ezek nem kötelező jogforrások (93. cikkely). Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmány megengedi a szejmnek a köztestületek felhatalmazását belső rendelkezések kiadására, és rugalmasságot ad a köztestületeknek az ilyen rendelkezések formáját illetően. A felsorolás nem teljes, a 93. cikkely csak példaként említi a „határozatokat" és a „rendeleteket" (1998. december 1-jei határozat, K. 21/98). Mivel a jogilag kötelező erejű szabályozás köre korlátozott, a gyakorlatban az ilyen szabályok nagyon fontosak a jogalkalmazásban. Ez felveti azt a kérdést, hogy mekkora a kormány szabadsága egy-egy konkrét esetben a végrehajtási forma megválasztásában, illetve hogyan férhetnek hozzá az állampolgárok az ilyen szabályokhoz abban az esetben, ha nem teszik őket közzé. Az informális jogi normatívák különösen érzékeny témát jelentenek Lengyelországban, mert a korábbi kommunista kormányok szívesen alkalmazták őket „a hiányos és elégtelen jogalkotás" kompenzálására (Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 503). Ezért nagy támogatottságot élvez az a nézet, hogy az ilyen normatívákat kiegészítő jellegű, a törvényeknek és a formális jogszabályoknak alárendelt rendelkezésnek tekintsék; ezt tükrözi az alkotmány szövege is (ibid.: 503–4).

A formális jogszabályokhoz hasonlóan a belső rendelkezésekre sem vonatkoznak eljárási korlátozások. A belső rendelkezések tervezetét általában az állampolgárok vagy egyesületek bevonására vonatkozó kötelezettség nélkül tisztviselők dolgozzák ki (ibid.: 506, 511). Itt is a szabad informálódásról alkotott új törvény játszhat esetleg szerepet a konzultáció előmozdításában (6.1. cikkely). 2000-től kezdődően az ilyen jogszabályokat is közzé kell tenni a Lengyel Köztársaság Jogi Közlönyében vagy az egyes minisztériumok hasonló kiadványaiban, akárcsak a formális jogszabályokat. Ez javulást hozott a korábbi helyzethez képest, amikor nem volt kötelező a közzététel (ibid.: 505).

A jogszabályok és törvények felülvizsgálatára kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult, és csak korlátozott számú intézmény terjeszthet be ügyeket, köztük a köztársasági elnök és az ombudsman. Az elnök által kezdeményezett egyik ügyben úgy ítélkezett 2002-ben az Alkotmánybíróság, hogy egy adómentességi programot szabályozni kívánó törvény bizonyos részletei alkotmányellenesek, mert sértik a személyiségi jogokat, és nem elégítik ki az arányosság elvét.[15] Az eset arra enged következtetni, hogy az Alkotmánybíróság proaktív szerepet kíván játszani azáltal, hogy együtt vizsgálja felül a törvényeket és az azok végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat. Ennek a határozatnak a fontossága a jövőt illetően nagymértékben függ attól, hogy a döntés fényében mennyire vállalnak agresszív kezdeményező szerepet a kereset benyújtására jogosult intézmények.

Az állampolgárok méltánytalan jogalkalmazást sérelmező panaszaival a Közigazgatási Bíróság foglalkozik, amelynek esetenként vizsgálnia kell az adott ügyben alkalmazott általános jogi normatíva érvényességét is. Bár a kormányszervek esetenként útmutatást kérnek a bíróságtól a törvények értelmezéséhez, a Közigazgatási Bíróság szerepe szerkezeténél fogva is csak korlátozott lehet. 2004-re terveznek ugyan reformokat, jelenleg (2003-ban) azonban a bíróság egyszintű struktúrában, összesen 300 bíróval működik. Nincsenek formálisan elfogadott eszközei a konfliktusok feloldására vagy egyértelműen országos hatású határozat meghozatalára. Az alkotmányossági kérdéseket az Alkotmánybíróság elé utalhatja, de ez kevés ügyet érint.[16] A bíróság munkáját megnehezítő jelentős késedelmek további akadályt jelentenek azok számára, akik a Közigazgatási Bíróság révén szeretnék reformokra bírni a kormányt.[17]

Magyarország

Hasonló a helyzet Magyarországon, mert – akárcsak Lengyelországban – itt sincsenek a törvények és más jogszabályok előkészítésére vonatkozó, általánosan kötelező, jogilag kikényszeríthető részvételi jogosultságok. A környezet védelmének általános szabályairól (1995. évi III. törvény), valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (1996. évi XXI. törvény) tartalmaz bizonyos részvételi követelményeket, s számos törvény rendelkezik tanácsadó bizottságok felállításáról. Néhány résztvevő, például az adatvédelmi biztos, jogtudós és egyes környezetvédelmi csoportok átláthatóbb és jogilag számon kérhető eljárásokat sürgetnek, de a konzultáció jelenleg főleg a kormánytól függ, és alapvetően változhat, ha más politikai koalíció kerül hatalomra. A 2002-ben hatalomra jutott kormány tett néhány próbálkozást a tájékoztatás és hozzáférés bővítésére, de 2003 közepéig ezeket nem foglalták jogszabályba.

Az alkotmány szerint rendeletet a kormány (a miniszterelnök aláírásával), a miniszterek és a helyi képviselő-testületek bocsáthatnak ki. A rendeletek nem lehetnek ellentmondásban a törvényekkel és a magasabb szintű egyéb jogszabályokkal [A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 35. § (2), 37. § (3), 44/A § (2)]. Egyes törvények a végrehajtó hatalmat független szakmai egyesületekre (pl. orvosi és jogi szövetségekre) ruházzák át. A bíróságok törvényi felügyeletet gyakorolnak minden közigazgatási aktus és a szakmai szövetségek tevékenysége fölött is.[18]

Az Alkotmánybíróság többféleképpen is korlátozta a végrehajtó ág jogköreit. 1991-ben úgy határozott, hogy alkotmányellenes, ha alapjogot rendeletben, nem

pedig törvényben határoznak meg, illetve korlátoznak. Mivel az abortusz szabályozásának igénye szükségessé tette az élethez való alkotmányos jog értelmezését, az Alkotmánybíróság törvényhozási intézkedést írt elő,[19] de a határozat azt is kimondta, hogy számos esetben a parlament túlterhelésének elkerülése érdekében szükség lehet végrehajtási rendeletekkel való szabályozásra.

A magyar jogrendszer jellegzetessége a normatív szabályozásról szóló, eredetileg a szocialista időszak végén elfogadott törvény (1987. évi XI. törvény a jogalkotásról). Ennek értelmében a miniszterelnök, a kormány, illetve a miniszterek csak olyan rendeleteket bocsáthatnak ki, amelyek nem ellentétesek magasabb szintű jogszabállyal.[20] Ez engedményt jelentett a szocialista kormány részéről, amely széles körben használt rendeleteket. A törvény a rendeletek kiadására vonatkozó eljárást is szabályozza, bár néhány alapvetően fontos szemponttal nem foglalkozik. A rendelet előkészítéséért a miniszter felelős, de „az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában" (19. §). Továbbá a rendelet kiadása előtt „a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdek-képviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik" (20. §).[21] Jogalkalmazó szervek a helyi és területi önkormányzatok, valamint a rendelkezés végrehajtásában érintett más minisztériumok; a társadalmi szervezetek körébe tartoznak például a környezetvédelmi csoportok és a nőszervezetek; érdek-képviseleti szervek a szakszervezetek és a szakmai szövetségek. Sajnos a törvény nem szabályozza, hogyan kell megszervezni a konzultációs folyamatot, és hogy az egyeztetések eredményét közzé kell-e tenni. Mivel a jogszabálytervezetek publikálása nem kötelező, a kormány és miniszterei tág teret kapnak a részvétel irányítására, mert ők döntik el, kinek küldenek a tervezetből, és mennyi időt hagynak az észrevételezésre.

Eredetileg a törvény széles körű konzultációt írt elő a jogszabályok kibocsátása előtt a társadalmi csoportokkal és a független szervezetekkel, ezeket a követelményeket azonban az első demokratikus kormány 1990-ben hatályon kívül helyezte, arra való hivatkozással, hogy alááshatnák a működőképes többpárti demokrácia létrehozására tett erőfeszítéseket. Az érdek-képviseleti részvétellel kapcsolatos gyanakvás tovább él Magyarországon, és rendszeresen felszínre kerül a civil csoportoknak a politikai közéletben vállalt szerepéről folyó vitákban.

A jogalkotásról szóló törvény nem alapít olyan jogokat, amelyeknek bírósági úton érvényt lehetne szerezni. Az általam készített interjúk arra utalnak, hogy a politikai döntéshozatalban részt venni szándékozó csoportok nem tartják fontosnak ezt az 1987-ben hozott törvényt, amelynek a rendelkezései inkább a közigazgatási apparátusnak és a miniszteréknek szóló belső utasítások. A jogorvoslat egyetlen útja az intézkedések alkotmányosságának vitatása volna. Mivel Magyarországon bizonyos alkotmányossági kifogásokra vonatkozóan a kívánalmak meglehetősen megengedők, az ilyen állítások utat nyithatnak az Alkotmánybírósághoz.[22]

Az Alkotmánybíróságnál azonban nem találtak kedvező fogadtatásra azok az elképzelések, amelyek az alkotmányból próbálták levezetni a konzultációs kötelezettséget. Kivételt képezett, amikor a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvényt (1996. évi XXI. törvény) megtámadó beadvány kapcsán az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy a megyei önkormányzatok kötelesek konzul-

tálni a helyi önkormányzatokkal és az érintett szervezetekkel, mielőtt egy tervet jóváhagynak (3/1997. sz. határozat). 2001-ben az Alkotmánybíróság olyan döntést hozott, hogy – a jogalkotásról szóló törvény szövegezése ellenére – a konzultáció nem alkotmányos kötelezettség, kivéve, ha a törvény tételesen felsorolja azokat a csoportokat, amelyektől véleményt kell kérni. A területrendezési törvénnyel ellentétben a jogalkotásról szóló törvény nem említ konkrét csoportokat, így senki sem támaszthat igényt a meghallgatásra (10/2001. sz. AB határozat).

Számos magyar törvény írja elő a nyilvánosság korlátozás nélküli részvétele helyett tanácsadó testületek létrehozását. Ezek a testületek véleményezik a kormány javaslatait, és néha maguk is indítványozhatnak bizonyos vizsgálatokat. Környezetvédelmi területen például jól kialakult az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal (OKT) folytatott egyeztetések folyamata. A tanácsadó csoportnak a környezetvédelmi miniszter mellett 21 nem kormányzati tagja van. A környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény (1995. évi LIII. törvény 45. szakasz) szerint a tagok közül hetet a környezetvédelmi csoportok, további hetet-hetet pedig a gazdasági érdek-képviseleti szervek és a tudományos élet képviselői delegálnak (Commission of the European Communities, 2001: 75; Access Initiative, 2002: IV.B.1.c). Az OKT nem nyilvános fórum, nem egyenértékű egy nyilvános közmeghallgatással. A véleménynyilvánítókat előre, nem az eseti témák szerint választják ki. Az OKT gyakorlata ilyen szempontból jellemző a nyilvánosság részvételére Magyarországon, hasonlóképpen, mint Európa számos más országában.

Akárcsak Lengyelországban, más területeken is tanácsadó testületek véleményezik a törvények és egyéb jogszabályok tervezeteit. A bizottságokban képviseltetik magukat az érdekelt állami szervek, az állampolgári érdek-képviseleti szervezetek, valamint az adott ügy szakmai és tudományos szakértői. A vonatkozó előírások szerint a testületek tagjai általában valamilyen érdek-képviseleti vagy civil szervezet képviselői, magánszemélyeket ritkán vonnak be közvetlenül (Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 423–5). Például a 2002-es választásokon vesztes kormány alatt működő gazdasági tanácsadó testületet bankok, pénzpiaci intézmények, szakmai szövetségek és külföldi befektetők képviselői alkották. Szociális jóléti területen számos bizottság működik tanácsadóként az illetékes minisztérium és a kormány mellett. Van köztük a fogyatékkal élők, illetve az idősek ügyeivel és általános szociális kérdésekkel foglalkozó testület is. Mivel számos területen nincs aktív ügyfélcsoport, érdekeiket a szolgáltatók „képviselik". A konzultáció gyakran ezekre a bizottságokra korlátozódik, és nincs, vagy alig van lehetőség arra, hogy a szervezett csoporton kívüliek is véleményt nyilváníthassanak. Még kötelező társadalmi egyeztetés esetén is lehet rosszul szervezett a folyamat; ez a helyzet állt elő például a magyarországi nyugdíjrendszer reformjának előkészítése során. A nagyobb szervezetek vezetői rendszerint közvetlenül meg tudják keresni a minisztériumi tisztviselőket, de ez a folyamat ad hoc jellegű, és előnyben részesít egyes szervezeteket a többiekkel szemben.[23]

Foglalkoztatási és munkaügyi területen különböző funkciókkal és különféle neveken működik az utolsó szocialista kormány ideje óta a háromoldalú Országos Érdekegyeztető Tanács.[24] A tanácsot név szerint említi a munkatörvénykönyv, de összetételét nem határozza meg (1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 16–17., 38., 53., 74., 144. szakasz). A tanács tagjai közt gyakorlatilag hat szakszervezeti és kilenc munkaadói képviselő van. Mindhárom oldal egyetértése esetén a tanács határozhatja meg a minimálbért. Ha nem jutnak konszenzusra,

akkor a kormány állapítja meg. Ki kell kérni a tanács véleményét a munkavállalókat érintő más kérdésekről, például az egészségügyi és munkabiztonsági szabályozásról is. Lengyelországhoz hasonlóan itt is előfordultak nézeteltérések a munkavállalói és munkaadói alcsoportokon belül. Ráadásul ez az érdekegyeztető tanács az egyetlen olyan csoport, amellyel jogilag kötelező a konzultáció számos ügyben, pedig a teljes munkaerőnek csak mindössze 25 százaléka szakszervezeti tag (Commission of the European Communities, 2001: 60–2; Héthy, 2000; interjú Herczog Lászlóval, Gazdasági Minisztérium).

Néhány civil társadalmi csoport igyekezett nyomást gyakorolni a kormányra és különböző minisztériumokra, hogy hozzák nyilvánosságra az általuk készített tervezeteket, így próbálva befolyása növelésére felhasználni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt (1992. évi LXIII. törvény). A törvény 19. § (5) bekezdése kivételt fogalmaz meg: „Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti."[25] A kormány néha ezt a paragrafust használva korlátozta a külső betekintést a törvény- és egyéb jogszabálytervezetekbe.

2000-ben egy civil szervezet kifogásolta az országgyűlési biztosnál, hogy egyes minisztériumok észrevételezésre megküldik a rendelettervezeteket, de kikötik, hogy a tervezetek harminc évig nem hozhatók nyilvánosságra. Hangsúlyozta, hogy ez gyakorlatilag kizárja más szervezetek részvételét. Az országgyűlési biztos támogatta a civil szervezet észrevételét. Érvelése szerint a javasolt rendelkezések és szabályozások megértése és megvitatása közérdek, így ennek fényében kellene a határvonalat meghúzni a nyilvános és a titkos tervezetek között.[26] Véleménynyilvánító állásfoglalásában nagyobb nyíltságot eredményező politikát javasolt: a dokumentumokat ne csak azok körében terjesszék, akik belső kapcsolatokkal rendelkeznek. Jelenleg ennek ellenére sem kötelező jogilag a szabály- és törvénytervezetek nyilvánosságra hozatala.

A tényleges gyakorlat nagy változatosságot mutat. Környezetvédelmi területen rendszeresen hozzáférhetővé teszik a nyilvánosság számára a törvények és egyéb jogszabályok tervezetét, bár ez nem a hivatalos közlönyben történő közzététel útján, hanem ad hoc alapon történik. Az OKT például véleményezésre megkap minden jogszabálytervezetet, és egyes tagjai minden kézhez vett előkészítő anyagot feltesznek a Zöld Pók Hálózat honlapjára. Ez ellen a minisztérium sem tiltakozik.[27] Emellett a környezetvédelmi eljárásjogot szabályozó Aarhusi egyezmény[28] és a környezeti információkhoz való szabad hozzáférésről szóló EU irányelv[29] is támogatja a környezetvédelmi politika nyílt kezelését. Ezen a területen számos jól működő, a nyilvános részvétel amerikai és nyugat-európai modelljéhez igazodó civil csoport kíséri figyelemmel a kormány tevékenységét.

Érdemes megjegyezni, hogy az ombudsman fentebb tárgyalt ügyében a kérelmező szervezet megpróbálta összekapcsolni az információ rendelkezésre bocsátását a hatékony külső részvétellel. A következő lépés, hogy ne csak az információnyújtást, hanem a széles körű nyilvános konzultáció lehetővé tételét is igényeljék a kormánytól ahelyett, hogy az csak a néhány bennfentes szakértővel folytatott informális megbeszélésekre és a változatlan összetételű tanácsadó testületekre támaszkodna.

A környezetvédelmi területen érvényesülő részvételi jogokat vizsgáló egyik tanulmány szerint „bizonyos jogszabályokban szórványosan előfordulnak a nyilvánosság erőteljes részvételének elemei" (Access Initiative, 2002: I.A.2.). Az országgyűlési biztos hasznos áttekintést nyújt a törvény helyzetéről. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 93. § (1) bekezdése előírja, hogy a felügyelőség köteles közmeghallgatást tartani a konkrét projektre vonatkozó részletes környezeti hatástanulmány kézhezvétele után. A kihirdetés után a közmeghallgatás helye a leginkább érintett települések önkormányzata által biztosított helyiség, ahová meg kell hívni környezetvédelmi és társadalmi szervezeteket is [92. § (2) és (3) bekezdés; lásd még a 152/1995. (XII. 12.) sz. kormányrendeletet]. Alkotmánybírósági határozatok rögzítik, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos jog csak úgy érvényesülhet, ha az „érintettek" hozzájutnak az információkhoz, és részt vehetnek a döntési folyamatokban. Ez olyan jog, amelynek védelme nem valósulhat meg csupán az egyéni alanyi jogok védelme útján, hanem az állam köteles „jogi és intézményi garanciákat" is nyújtani (28/1994. sz. AB határozat). A 148/1999. (X. 13.) sz. kormányhatározattal kihirdetett egyezmény is előírja a nyilvánosság részvételét, ha az adott projektnek nemzetközi kihatása van.[30] Meg kell azonban jegyezni, hogy ezek a követelmények csak meghatározott projektek, például duzzasztógát vagy autópálya építése engedélyezési folyamatára vonatkoznak. Különben akkor is csak helyi fejlesztési projektekről van szó, ha azok érdekvédelmi csoportok széles körét érintik.

Röviden összefoglalva, Magyarországon léteznek konzultációs mechanizmusok, legalábbis néhány minisztérium esetében. Ezek többnyire tanácsadó szereppel felruházott, független tagokból álló testületekkel folytatott megbeszélések formáját öltik. Az Alkotmánybíróság határozata szerint kötelező a véleményük meghallgatása, ha a testület törvényi alappal rendelkezik (30/2000. sz. AB határozat). Másrészt viszont az Alkotmánybíróság nem adott helyt annak, hogy a törvényes részvételi jogok levezethetők lennének az alkotmányból, kivéve, ha a törvény konkrétan említ meghatározott csoportokat, például az OKT-t vagy a helyi önkormányzatokat (10/2001. sz. AB határozat; lásd a 7/1993., 16/1998., 50/1998. és 39/1999. sz. AB határozatokat is). Az Alkotmánybíróság különbséget tesz a „közhatalmi társadalmi szervezetek" és az „érdekvédelmi szervezetek" között is. Az előbbiek létrehozásáról törvény intézkedik; ilyen szervezetek például az önkormányzatok, a Magyar Tudományos Akadémia vagy az Orvosi Kamara. Véleményezési jogukat gyakran maguk a szervezeteket alapító törvények tartalmazzák, s ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette. Az utóbbiak közé viszont hivatalos státus nélküli civil társadalmi vagy érdekvédő csoportok tartoznak, amelyeknek nincs kötelező érvényű joguk a meghallgatásra.

A végrehajtó politikai döntéshozatal bírósági felülvizsgálatára korlátozott lehetőség van, kivéve, ha az alkotmányos jogokat érint. Bár számos fontos ügyben hozott már határozatot, az Alkotmánybíróság valójában nem adott iránymutatást a „közigazgatási határozatok törvényességével" kapcsolatos jogorvoslatról [50. § (2) bekezdés], azaz például az olyan esetekről, ahol sokkal inkább a törvények szerinti eljárásról, mint az alkotmányos jogok vélelmezett sérelméről van szó.[31]

A 2002-ben megválasztott kormány tett néhány lépést a nyilvánosság irányába. Az Igazságügyi Minisztérium a honlapján észrevételezésre közzétette a kisebbségekkel kapcsolatos törvény tervezetét. A többi minisztériumot is biztatja, hogy hozzák nyilvánosságra a jogszabálytervezeteiket és fogadják az észrevételeket.

A Népjóléti Minisztérium szélesebb körű konzultációs folyamatokat indított el, de a szegényeket, rászorultakat és fogyatékkal élőket szolgáló programokban a konzultáció szerepe korlátozott. Javasolták azt is, hogy az országgyűlés fogadjon el új jogszabályt a jogalkotásról szóló törvény helyett.[32]

Következtetések

Lengyelországban és Magyarországon is vannak előírások, amelyek bizonyos esetekben megkövetelik a konzultációt, de a jogalkotás nyelvét nem mindig sikerül jól lefordítani a végrehajtó ág napi gyakorlatában. Csak ritkán tudnak érvényt szerezni a konzultációhoz való jognak azok a személyek vagy csoportok, amelyek részt szeretnének venni a politikai döntéshozatali folyamatokban. Ehelyett inkább arra kellene hivatkozniuk, hogy politikailag előnyös és célszerű lenne a meghallgatásuk, és hogy részvételük hatékonyabb programokat eredményezne. Általában csak a szakszervezetek, a vállalkozók szövetségei és a szakmai – például a jogi vagy az orvosi – kamarák azok a csoportok, amelyek véleményezési joggal rendelkeznek a tagjaikat érintő ügyekben. Ennél szélesebb kört képvisel néhány olyan állandó tanácsadó testület tagsága, amelyek meghallgatását törvény írja elő. Hatékonyságuk nagyon eltérő, pedig sokszor ez a nem kormányzati csoportok hozzájárulásának, részvételének egyetlen útja. A konzultációs folyamat hatékonyságának felülvizsgálatára a kormány jogalkalmazó és jogszabály-előkészítő tevékenységének szerény mértékű jogi felügyelete miatt gyakorlatilag nincs lehetőség.

A kormány elszámoltathatóságával és a döntéshozatallal foglalkozó civil csoportok viszonylag gyengék, kevés forrás áll rendelkezésükre. Mindkét országban léteznek független csoportok, amelyekben elkötelezett, kompetens emberek dolgoznak, de kevés hatékony csoport van, azok viszont túlterheltek. A környezetvédelem terén például van néhány csoport, amely fontos szerepet játszik a döntéselőkészítésben. Ezek vezetői távolról sem arról panaszkodnak, hogy nem kérik ki a véleményüket, a gondjuk inkább az, hogy elönti őket a papír, túl sok javaslatról kérnek tőlük véleményt, és nagyon rövid az észrevételezésre adott idő.[33]

Problémák és kilátások

Lengyelország és Magyarország is elutasította a kormány elszámoltathatóságának egyszerű modelljét, amely kizárólag a választásokra bízná a kormány ellenőrzését. Így mindkét ország szembesül a belső és külső monitoring intézmények létrehozásának, valamint az egyének és csoportok kormányzati döntésekben való részvételét szolgáló csatornák kialakításának komplex problémájával. Azzal az elvárással kapcsolatban, hogy a civil szervezetek (a pártokhoz vagy a kormányhoz nem kötődő csoportok) politikai döntéshozatalban való részvétele elősegítse a közigazgatás jobb elszámoltathatóságát, jelenleg a következő öt probléma mutatkozik.

Elsőként, a cinizmus és a politikától való elfordulás történelmi hagyományai továbbra is hátráltatják a civil szervezetek fejlődését (Howard, 2002; World Bank, 2000: 198). Itt az az empirikus kérdés merül fel, hogy a társadalomban megnyilvá-

nuló elidegenedés a nemzeti karakter része-e, vagy olyan indokolt, ésszerű reakció, amely a valós helyzet változása esetén maga is változni fog.[34] A pozitív választ támasztja alá az a tanulmány, amely szerint Lengyelországban új civil egyesületek révén gyakorolnak nyomást a kormányra (Wieczorkowska and Burnstein, 2001: 160), és hasonló jelekre utalnak az általam Magyarországon készített interjúk is (Rose-Ackerman, 2003). Továbbá a nem kormányzati szervezetek száma a múlt évtizedben óriási mértékben növekedett, bár közülük csak kevesek esetében szerepel a célok között a politikai döntés-előkészítésben való részvétel.

Másodikként, a nonprofit szektor még csak most kezdi felismerni, hogy olyan csoportok összessége, amelynek a demokráciában speciális szerepe van (Salamon és szerzőtársai, 1999). Bár nagy számban alakultak új szervezetek, sok köztük a kicsi, helyi bázisú és rosszul intézményesült csoport (Wygański, 1998; Karatnycky, Motyl and Shor, 1997: 180–2). Másik végletként említhetők a szakszervezetek, gazdasági kamarák, és más hasonló, önigazgató testületek, valamint a törvényi előírással egyes szakterületek (pl. orvosi, jogi) szabályozására létrehozott intézmények. Ezek a csoportok erős intézményi jelenléttel bírnak, de lobbitevékenységük számottevően különbözik a széles társadalmi célkitűzéseket felkaroló szervezetekétől.

Harmadikként, kétségbe vonható egyes erősebben intézményesült nonprofit szervezetek függetlensége, mert sok esetben közvetlenül a kormányzati költségvetésből kapják a finanszírozási forrásokat. Számos jól bevezetett nem kormányzati szervezet kötődik nyíltan vagy burkoltan politikai pártokhoz és részesül előnyben a támogatások vagy szerződések terén, amikor az általa preferált párt van hatalmon (Hryniewicz, 2001). Lehetséges azonban a függetlenség is. Katy Pickvance esettanulmányai (1998: 143–58) és az általam készített interjúk is azt mutatják, hogy Magyarországon a legtöbb környezetvédelmi szervezet a pártokhoz való kötődést kifejezetten elutasító politikát követ.

Negyedikként említhető, hogy az állam nem mindig teszi lehetővé a részvételt a kormányzati irányítás előkészítő és végrehajtó folyamataiban. Előfordul, hogy a szabad informálódásra vonatkozó elvárásoknak csekély prioritást tulajdonítanak, és ritkán tartanak nyilvános meghallgatást a kormányszervek. Ha van is konzultáció, a kormányhivatal csak néhány előre kijelölt csoporttal konzultál, például Magyarországon az OKT-val vagy a Szociális Tanáccsal, illetve bizonyos szakszervezetekkel és munkaadói csoportokkal. Maga a konzultációs folyamat is súlytalanná válhat, ha a kormány komplex és bonyolult ügyekben csak néhány napot ad a véleménynyilvánításra a tanácsadó testületnek vagy a nyilvánosságnak. Ezért már egy korábbi stádiumban, informális úton be kell avatkozniuk azoknak, akik befolyásolni akarják a döntést, ez pedig utat nyit a bennfentesek közötti egyezségeknek.

Ötödikként, a létező szervezett csoportokról nem állítható kellő bizonyossággal, hogy olyan területeken is képviselni tudnának minden egymással ellentétes vagy egymást részben átfedő társadalmi érdeket, mint amilyen például a környezetvédelem vagy a munkaadó–munkavállaló kapcsolatok. A csatlakozó országok kormányaitól elvárja az EU, hogy számos konkrét területen partnerségi csoportok létrehozása útján segítsék az együttműködést a nonprofit szektorral. Ez a folyamat nem mindig hatékony, mert a csoportok vagy nem reprezentatívak, vagy még meg sem alakultak. A munkaadók képviselőit, a szakszervezeteket és a kormányt magukba foglaló háromoldalú csoportok például nem biztos, hogy eredményesen

képviselik a magyar és lengyel munkaerő 75–85 százalékát kitevő, nem szervezett munkásság érdekeit. Ez kettős probléma. Kormányoldalon csekély hajlandóság van az önkéntes szféra erősítésére, ami csupa kis szervezetből áll, bármiféle koordináló mechanizmus nélkül. Az utóbbi időben azonban létrejött néhány „ernyőszervezet", így az említett EU elvárások a működő demokrácia részeként befolyásolhatják a civil szféra hatékonyságát.[35]

Egyes vélemények szerint a felsorolt problémák megoldása helyett inkább a politikai pártokat kellene erősebbé tenni. Ám még az arányos képviseleti rendszer által létrehozott politikai pártok sem tudják jól helyettesíteni a független civil szervezeteket. A pártok érdekkonglomerátumokat képviselnek és a választások megnyerésére koncentrálnak, nem a politikai részletkérdések megoldására. A kormányzó koalíció a széles körű törvényalkotói mandátumot és a törvényeknek a hivatali apparátus általi végrehajtását szorgalmazza. Ehhez természetesen rendelkeznie kell a joghatályos rendeletek alkotására szóló, kétségbevonhatatlan hatáskörrel, amelyet azonban csak akkor gyakorolhat szakszerűen és felelősségteljesen, ha meghallgatja az adott ügyben érintett, arról tájékozott állampolgárok szervezett csoportjainak a véleményét. Lehetővé kell tenni, hogy a folyamat bármely vélelmezett rendellenessége esetén ezek a csoportok bírói úton kérhessenek felülvizsgálatot.

Bár az erős pártok kialakulása és a pártoktól független, jól intézményesült csoportok létrehozása tekintetében kölcsönös engedményekre lehet szükség, úgy látszik, hogy mindkettőnek van tere Magyarországon és Lengyelországban is. A túl erős elmozdulás a független csoportok pártokba való integrálódása irányába olyan rendszerhez vezetne, amelyben folyton váltják egymást a rövid ideig kormányzó, a többi párthoz tartozók érdekeit figyelmen kívül hagyó koalíciók. A döntés-előkészítés terén Magyarországon és Lengyelországban egyaránt kevés, a civil társadalom részvételére vonatkozó jogszabályba foglalt előírás van. Ágazatonként erősen eltérő, de általában meglehetősen gyenge a nem kormányzati szervezetek jelenlegi befolyása. Úgy tűnik azonban, hogy elvileg semmi sem szól a nyilvánosság részvételének erősítése ellen. Ennek érdekében rendezni kell a részvételi jogosultságok jogi státusát és bírósági felülvizsgálatuk lehetőségét, valamint meg kell erősíteni a szervezett csoportokat.

A jobb államigazgatási folyamatok információt nyújthatnak a tisztviselők számára az egyes programok szakmai és politikai vonatkozású előnyeiről és költségeiről. A cél az, hogy szakmailag megalapozottabb és politikailag jobban elfogadható döntések szülessenek. Ehhez együttműködésre van szükség a politikai pártoktól függetlenül működő, a tagságukat érintő kérdésekre koncentráló csoportokkal, akár a női egyenjogúságról, környezeti károkról, vagy a gazdasági szabályozásról van szó. A rendelkezésre álló felmérések szerint alapvetően eltérő helyzetben vannak egyik oldalon a régi hivatalos szervekből újjászerveződött csoportok, a szakmai és gazdasági érdekeket képviselő kamarák és a társadalmi vagy külföldi támogatással alapított új csoportok, másik oldalon pedig a rosszul intézményesült és finanszírozott, a szélekre szorult kis csoportok sokasága. Röviden, sürgősen olyan környezetet kell teremteni, amelyben a nyilvánosság jól működik, s amelyet a tisztviselők nem csak leküzdendő zavaró körülménynek tekintenek.

Kettős stratégiára van szükség – a végrehajtó ágban a nyitottabb, átláthatóbb folyamatok irányába kell elmozdulni, ugyanakkor elő kell segíteni a független nem kormányzati szervezetek létrejöttét és megerősödését (Howard, 2002). Az első

stratégia egyrészt a szervezett csoportok szűk körén kívülről érkező észrevételek és elvárások iránti nyitottságot igényel, másrészt erőfeszítéseket követel az állandó tanácsadó testületek tagsági körének kiterjesztésére, hogy a bizottságok jobban tükrözzék az egyes döntések által érintett közösségeket. A második stratégia a civil csoportok támogatására szolgáló kormányzati források oly módon való elosztását jelenti, hogy az ne ássa alá a csoportok függetlenségét. Egyik lehetőség erre a taglétszám szerinti finanszírozás, a másik az adóengedményekhez kapcsolódik. Magyarországon, ahol mindenki rendelkezhet arról, milyen jótékonysági célra fordítsák a személyi jövedelemadójának egy százalékát, az adófizetőknek csak egy kis része él ezzel a lehetőséggel, és a pénz nagy részét nem a képviseleti szervezeteknek juttatják, hanem például oktatási és egészségügyi szolgáltatást nyújtó csoportoknak, ezek útján gyakran saját családtagjaiknak (Kuti, 2000). További lehetőség lenne az informált résztvétel generálta járulékos költségek közvetlen megtérítése, függetlenül attól, hogy a csoport milyen álláspontot képvisel.

Lengyelországban és Magyarországon a demokrácia konszolidációjával kapcsolatos problémák olyan országok problémái, amelyek demokratikus struktúrákkal, biztonságos határokkal és működő magángazdasággal rendelkeznek, és nincs a területükön szervezett erőszak. A problémák ugyanolyan jellegűek, mint amelyekkel a közép-európainál sokkal hosszabb demokratikus múltra visszatekintő országok szembesülnek. Egyes területeken más nagyságrendűek a nehézségek, törékenyek és kipróbálatlanok a közigazgatás és a civil szféra meglévő intézményei, de egyik ilyen probléma sem fenyeget az állam közeli csődjével. Ez a megállapítás azt jelenti, hogy Közép-Európa tanulhat a máshol szerzett tapasztalatokból, a sikertörténetekből és nyilvánvaló hibákból egyaránt. Az itteni politikusok és közigazgatási szakemberek termékeny párbeszédet folytathatnak a gazdagabb, konszolidáltabb demokráciákban működő partnereikkel akkor, amikor a régió államai az elszámoltathatóbb, társadalmi támogatottságot élvező kormányzati intézmények felé vezető utat keresik.

Jegyzetek

* Nagy hálával tartozom a segítségért, amelyet Füzér Katalin, Ania Horolets, Kalocsai Csilla, Maciej Kisilowski és Aleksandra Sznajder nyújtott a kutatásokhoz és a fordításhoz, valamint Kornai János, Margaret Levi és Elisabeth Barrett rendkívül hasznos észrevételeiért. Ez a tanulmány egy nagyobb, a Center for Advanced Studies in Behavioral Sciences, Stanford CA központban elkezdett és a Collegium Budapest keretében továbbfejlesztett projekt része. Köszönetet mondok a központ, a Collegium Budapest és a Yale Law School anyagi támogatásáért is.

[1] A Cseh Köztársaságra vonatkozóan lásd Vachudova (2001: 337); Oroszországra, Lengyelországra és Magyarországra pedig Cook and Orenstein (1999).

[2] Grzymała-Busse és Luong szerint ezek „majdnem konszolidált demokráciák" (2002: 544). A két szerző ebbe a kategóriába sorolja a Cseh Köztársaságot, Szlovéniát és a balti államokat is.

[3] Vö. Esty (2002) hasonló, a Világkereskedelmi Szervezeten belüli részvételi folyamatok mellett szóló érvelésével.

[4] Sok interjúalanyom tett említést a rendszerváltás óta alkotott törvények nagy mennyiségéről. Az egyik környezetvédelmi szervezet vízügyi területen dolgozó képviselője „árvízről" beszélt. A „gyár" metaforája egy alkotmányjogász professzortól származik.

[5] Interjú Somogyvári Istvánnal, az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárával (2002. december), illetve Bitskey Botonddal, az Elnöki Hivatal Alkotmányjogi Főosztályának vezetőjével (2002 ősze).

[6] Interjú Dr. Kilényi Gézával, a Budapesti Pázmány Péter Katolikus Egyetem professzorával, az Alkotmánybíróság volt tagjával.

[7] A bíróságot a húszéves fennállása alkalmából kiadott emlékkötet úgy jellemzi, mint amelyet száguldó tempóban hoztak létre „különböző közegek megdöbbent felmordulása" közepette (Supreme Administrative Court, 2000:188).

[8] Magyarországon a kormány, a szakszervezetek és a vállalatvezetők részvételével háromoldalú szabályozási rendszert hoztak létre 1988-ban a szocialista kormányzás alatt (Héthy, 2000: 30; interjú Herczog Lászlóval).

[9] *Gazette for Current Law*, 80 (4): 8-as tétel; 80 (9): 26-os tétel függelékekkel. A Közigazgatási Törvény megtalálható az interneten http://www.rp.pl/pravo/doc/Kpa.html címen.

[10] Teresa Górzyńska, idézi a Żaneta Semprich „Jawność – zasadą, tajność – wyjątkiem" (Nyíltság – a szabály, titok – a kivétel), *Rzeczpospolita*, 2001. július 26.; Andrzej Rzepliński, „Opinia o ustawie z dnia 25 lipca 2001r. o dostepie do informacji publicznej (dla Senackiego Biura Informacji i Dokumentacji)" (Vélemény a 2001. július 25-i, a közérdekű információkhoz való hozzáférésről szóló törvényhez, a Szenátus Információs és Dokumentációs Hivatala számára), Varsó, 2001. július 30.

[11] Interjú Andrzej Sadowskyval, az Adam Smith Kutató Központ igazgatójával; a Központ munkatársa, Wojciech Przybylski által átadott anyag.

[12] Interjú Irena Wóycickaval, varsói Piacgazdasági Kutatóintézet (2002. december). Wóycicka tanácsadó, majd miniszterhelyettes volt a lengyel Munkaügyi Minisztériumban, 1989–94, 1997–2001. Lásd szintén Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 451–2, 458.

[13] Irena Wóycicka becslése szerint a szakszervezeti tagság aránya kb. 20 százalékos, és ez is csökken. A korábbi becslések 30-40 százalékra teszik a szakszervezeti tagok arányát a teljes munkaerőn belül, de lehet, hogy a különbség csak az időbeli változást mutatja (Karatnycky, Motyl and Shor, 1997: 183, 283). Ezzel szemben Svédországban, ahol a háromoldalú megállapodásoknak hosszú története van, a szakszervezeti tagság a teljes munkaerő több mint 85 százalékát teszi ki; lásd Rothstein, 1998.

[14] Interjú Irena Wóycickaval; Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 511.

[15] K41/2002, 2002. november 20., megtalálható http://www.trybunal.gov.pl alatt.

[16] Interjú Roman Hauserrel, a Legfelső Közigazgatási Bíróság elnökével, 2002. december.

[17] A bíróság éves jelentése dokumentálja a növekvő hátralékot. 1999 és 2001 között a beérkezett panaszok száma 55 000-ről közel 76 000-re, a hátralék pedig 53 500-ról 70 000-re nőtt. (Supreme Administrative Court, 2001: 1. táblázat; lásd a 18. táblázatot is).

[18] Illetékességi területén belül a miniszter hatályon kívül helyezheti a szakmai szövetségek rendelkezéseit, de az ilyen vitákat bírósági útra terelhetik a szövetségek. Interjú Ádám Antallal, a Pécsi Egyetem Jogi Karának professzorával, 2002. október.

[19] A terhességmegszakítás szabályozásáról hozott 64/1991. sz. határozat, 1991. december 17; kivonatosan: Sólyom and Brunner (2000: 178–99).

[20] Ezzel a törvénnyel próbáltak javítani a jogszabályok, rendeletek késői szocialista időszakot jellemző kaotikus helyzetén. Interjú Prof. Dr. Petrétei Józseffel, 2002. november 15.; Galligan and Smilov, 1999: 117; Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 421.

[21] Interjú Petrétei professzorral; lásd még Galligan, Langan and Nicandrou, 1998: 423.

[22] Interjú Petrétei professzorral. „Bárki" a bírósághoz fordulhat a jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatos állásfoglalásért, alkotmányos jogok sérelmével kapcsolatos ítéletért vagy mulasztásos alkotmánysértés megszüntetésért (Magyar Köztársaság Alkotmánya, 33–6, 51. cikkelyek).

[23] Interjú Göncz Kingával, a Népjóléti Minisztérium politikai államtitkárával, 2002. december. A nyugdíjreformmal kapcsolatban Kósa Eszterre hivatkozom, aki CEU doktori értekezést írt a témában. Robert Jenkins a Népjóléti Minisztérium mellett működő, 1990-ben rendelettel létrehozott Szociális Tanácsot vizsgálta (1990/1060). Azt állítja, hogy a tanács nem játszott központi szerepet a szociálpolitika alakításában (Jenkins, 1999: 189–91).

[24] Rothstein (1998) a svéd korporatizmus történelmének leírása kapcsán említi, hogy húsz évbe telt, hogy a munkásosztály szavazati jogot kapjon.

[25] http://www.obh.hu/adatved/indexek/AVTV-EN.htm.

[26] Az Országgyűlés Adatvédelmi Biztosának 2000. évi jelentése, Magyarország, http://www.obh.hu/adatved/index/2000.htm.

[27] Interjú Fülöp Sándorral, a Környezet Management és Jogi Egyesület igazgatójával, 2002. október 29.

[28] Szövege megtalálható a http://www.unece.org/env/pp alatt.

[29] Lásd 90/313/EGK, 1990, Official Journal (L 158) a http://europa.eu.ont/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prodCELEXnumdoc&lg=e&numdoc=31990L031&model=guichett címen.

[30] Lásd http://www.obh.hu/adatved/ indexek/2000/text4.htm

[31] A magyar EMLA háromszáznál több ügyben volt érintve, de legtöbben nem a stratégiai tervezésbe vagy a szabályozásba, hanem az egyedi projekteket érintő közigazgatási folyamatok ellenőrzésébe kívánják bevonni a bíróságokat.

[32] Interjú Göncz Kingával, illetve Somogyvári Istvánnal.

[33] A 2002 őszén Magyarországon több jelentős környezetvédelmi csoport képviselőivel készített interjúk alapján (Rose-Ackerman, 2003, 2005). Lásd még a magyarországi környezetvédelmi csoportokkal kapcsolatban Pickvance, 1998 és a civil társadalom általános relatív gyengeségéről Howard, 2002.

[34] A téma kifejtését és a megállapításokat igazoló felmérési adatokat lásd Rose-Ackerman, 2001.

[35] Lásd a nem kormányzati szervek és a közigazgatás Lengyelország EU-integrációja során megvalósult együttműködéséről készült jelentést a www.fip.ngo.pl címen.

Hivatkozások

Access Initiative, 2002. *Hungarian Report*, Parts I and II. http://www.accesinitiative.org/hungary.html.

Commission of the European Communities, 2001. *2001 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession*. SEC (2001) 1748, Brussels, November 13. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/hu_en.pdf.

COOK, LINDA J. AND MITCHELL A. ORENSTEIN, 1999. The Return of the Left and Its Impact on the Welfare State in Russia, Poland, and Hungary. In L. J. Cook, M. A. Orenstein, and M. Rueschemeyer (eds.), *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*, pp. 47–108. Boulder CO, Westview Press.

ESTY, DANIEL C., 2002. The World Trade Organization's Legitimacy Crisis. *World Trade Review*, 1: 7–22.

GALLIGAN, DENIS J., RICHARD H. LANGAN AND CONSTANCE S. NICANDROU, 1998. *Administrative Justice in the New European Democracies: Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*. Budapest, Open Society Institute/Constitutional and Legal Policy Institute and Oxford University, Centre for Socio-Legal Studies.

GALLIGAN, DENIS J. AND DANIEL M. SMILOV, 1999. *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, Central European University Press.

GRZYMAŁA-BUSSE, ANNA AND PAULINE JONES LUONG, 2002. Reconceptualizing the State: Lessons form Post-Communism. *Politics and Society*, 30: 529–54.

HÉTHY, LAJOS, 2000. *Interest Reconciliation and an Expanding World: A Decade of Interest Reconciliation in Hungary, 1988–1999*. Budapest, Friedrich Ebert Stiftung.

HOWARD, MARK MORJE, 2002. The Weakness of Postcommunist Civil Society. *Journal of Democracy*, 13: 157–69.

HRYNIEWICZ, JANUSZ T., 2001. Przekształcenia Instytucji Regionalnych (Transformation of regional institutions). In G. Gorzelak, B. Jaùowiecki and M. Stec (eds.), *Reforma Terytorialnej Administracji Kraju* (Reform of the State Territorial Organization), pp. 103–17. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe "Scholar".

JENKINS, ROBERT M., 1999. The Role of the Hungarian Nonprofit Sector in Postcommunist Social Policy. In L. J. Cook, M. A. Orenstein and M. Rueschemeyer (eds.), *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*, pp. 175–206. Boulder CO, Westview Press.

KARATNYCKY, ADRIAN, ALEXANDER MOTYL AND BORIS SHOR, 1997. *Nations in Transit – 1997: Civil Society, Democracy and Market in East Central Europe and the Newly Independent States*. New Brunswick NJ, Transaction Publishers.

KORNAI, JÁNOS, 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton University Press.

KUTI, ÉVA, 2000. *1%: "Forint Votes" for Civil Society Organizations*. Budapest, Research Project on Nonprofit Organizations.

Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 1997. http://www.sejm.gov.pl/english/konstytucja.

Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1998. http://ekormanyzat.hu.

O'DONNELL, GUILLERMO, 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5: 55–69.

PICKVANCE, KATY, 1998. *Democracy and Environmental Movements in Eastern Europe: A Comparative Study of Hungary and Russia*. Boulder CO, Westview Press.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 1995. *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*. New Haven CT, Yale University Press.

2001. Trust and Honesty in Post-Socialist Societies. *Kyklos*, 54: 415–43.

2003. *Public Participation in Consolidating Democracies: Hungary and Poland*. Draft, New Haven CT, Yale University.

2005. *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland*. New York, Cambridge University Press.

ROTHSTEIN, BO, 1998. The State, Associations and the Transition to Democracy in Sweden. In D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer and B. Wittrock (eds.), *Participation and Democracy: An East-West Comparison*, pp. 132–56. Armonk NY, M. E. Sharpe.

SALAMON, LESTER M., HELMUT K. ANHEIER, REGINA LIST, STEFAN TOEPLER, S. WÓJCIECH SOKOLOWSKI AND ASSOCIATES, 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore MD, Johns Hopkins Center of Civil Society Studies.

SÓLYOM, LÁSZLÓ AND GEORG BRUNNER (eds.), 2000. *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*. Ann Arbor MI, University of Michigan Press.

Supreme Administrative Court (Naczelny Sąd Administracyjny), 2000. *XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego* (Twenty Years of the Supreme Administrative Court). Warsawa, Supreme Administrative Court.

2002. *Informacja o Dzialalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w. Roku 2001* (Information on the Activities of the Supreme Administrative Court in 2001). Warsawa, Supreme Administrative Court.

VACHUDOVA, MILADA ANNA, 2001. The Czech Republic: The Unexpected Force of Institutional Constraints. In J. Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and Transnational Factors*, pp. 325–62. Oxford, Oxford University Press.

WIECZORKOWSKA, GRAZYNA AND EUGENE BURNSTEIN, 2001. *Monitoring Adaptation to Social Change: Research at the Institute for Social Studies*. In J. A. Bargh and D. K. Apsley (eds.), *Unraveling the Complexities of Social Life: A Festshrift in Honor of Robert B. Zajonc*, pp. 155–72. Washington DC, American Psychological Association.

WORLD BANK, 2000. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia.* Washington DC, World Bank.

WYGAŃSKI, JAKUB, 1998. Porozumienia, federacje, koalicje, bloki, fora... (Ententes, federations, coalitions, blocks, forums...). In A. Wojakowska (ed.), *Samoorganizacja Trzeciego Sektora (Self-organization of the Third Sector).* www.fip.ngo.pl/ze_starego/sts_body.html.

MÁSODIK FEJEZET

Semleges intézmények és a kormányzati bizalommal kapcsolatos tapasztalatok Kelet-Európában

SAJÓ ANDRÁS

A posztkommunista államok hitelessé tételére irányuló próbálkozások közé tartozik a semleges állami intézmények létrehozása. Többen kétségbe vonják azonban, hogy lehet-e a kormány semleges a társadalmat megosztó kérdésekben. (Kormányon itt is, és a továbbiakban is, nem a végrehajtó hatalom vezetőjét, hanem kormányzatot értek.) Ez a speciális szempont szélesebb kérdéskört érint. Milyen hatással van a bizalomra, ha az államot egyre inkább a semleges intézményekkel és nem a demokratikus legitimációval rendelkező, de politikai pártoktól függő testületekkel azonosítják? Ellensúlyozhatják-e a liberális, alkotmányos intézményi modellt követő állammal szembeni legitimációs bizalmatlanságot a semleges kormányzati intézmények és társadalmi szervezetek? Jelen fejezet ezekre a kérdésekre keresi a választ. Az első alfejezet azt vizsgálja, mit jelent az állam semlegesítése, és hogy milyen hatást gyakorol ez a kormány iránti bizalomra. A következő alfejezet a független testületekkel – elsősorban a médiafelügyeleti hatóságokkal és a központi bankokkal – foglalkozik, és kitér a fennálló posztkommunista intézmények függetlenségének és semlegességének mértékére is. Az utolsó alfejezet a semleges kormányzati intézmények közbizalomra gyakorolt hatásával kapcsolatos elméleti vizsgálódások néhány eredményét ismerteti. A közélet független intézmények útján történő szabályozása lényegesen eltér a demokratikusan legitimált hatalom és tekintély gyakorlásától. Ezért az ilyen intézmények iránti bizalomnak és lojalitásnak új formái alakulhatnak ki. Kelet-Európában azonban a közélet látszólag semleges szférái sem mentesek a kormány és a politikai pártok befolyása alól.

Az állam semlegesítése

A semlegesség megjelenése a közszférában

A semlegesség fontos dimenzióvá vált az állam tevékenységeiben, például a közszolgálatban, a kormányzati kommunikációban, a tudomány területén, a kultúra finanszírozásában. Az állami semlegesség elmélete (beleértve a semleges intézmények és a semlegesítés elméletét) mégis fejletlen, ami némileg aggasztó következményekkel jár (Schmitt, 1996). Azok a próbálkozások, amelyekkel a társadalom bizonyos döntő fontosságú területein garantálni lehetne az állam semlegességét, nem vezettek még szisztemikus normák létrehozásához. Jelen tanulmány azt szeretné igazolni, hogy a szervezetek hálózataként működő modern állam egyre több esetben igyekszik pártoktól függetlennek, illetve semlegesnek látszani (Sajó, 2001: 369–89). E szándékot hivatott hitelesíteni a különböző intézményi megoldások kidolgozása.

Az állam és a kormány kontextusában többféleképpen is értelmezhető a semlegesség és a semlegesítés. Történelmileg a semlegesség azt jelentette, hogy az állam nem avatkozik vallási ügyekbe; a semleges állam *nem hajlandó állást foglalni* vallási kérdésekben. A semlegesség egy másik értelme a nemzetközi jogban alakult ki. Itt a semlegesség azt jelenti, hogy az állam nem avatkozik be más államok fegyveres konfliktusaiba (Vagts, 1998). A harmadik, tradicionális értelmezés szerint a semlegesség pártatlanságot jelent. Az előző kettővel ellentétben a döntéshozó itt részt vesz a közügyekben, *ennek ellenére* megőrzi a semlegességét.

A harmadik értelemben vett semlegességet ösztönösen vonzónak érezzük. Alapvető erkölcsi követelménynek tűnik, „ha egy szabály nem partikuláris érdekeket szolgál, nem egy bizonyos kultúrát testesít meg, hanem minden ember viselkedését egyöntetűen előnyös, világos, korrekt módon szabályozza. A szabály nem hordoz semmilyen személyes vagy társadalmi lenyomatot" (Walzer, 1994: 7). Ez a fejezet a fenti interpretációval összhangban levő intézményekkel foglalkozik, bár bizonyos helyzetekben a beavatkozástól való mentesség szempontja dominál.

A modern államot nemcsak képviseleti intézmények testesítik meg, hanem olyan közigazgatási struktúrák is, amelyek közhivatalokként működnek.[1] A közhivatalok bizonyos mértékben semlegesek, abban az értelemben, hogy nem okvetlenül tartoznak politikai pártokhoz. De a közigazgatás politikamentessé tétele sohasem teljes körű. Közszolgálat létesítésével nem lehet teljesen kielégíteni a társadalom nem pártos államapparátus iránti vágyát. Már a tizenkilencedik század végén megjelentek bizonyos *semleges ellenőrző intézmények*, hogy a közszolgálat egyes területeit jobban el lehessen szigetelni a politikától. (Ilyenek voltak például az Egyesült Államokban a vasutak és közművek ellenőrzésére létrehozott szövetségi és állami intézmények.) Ezek a semleges intézmények elvileg nagyfokú autonómiával rendelkeztek, és jelentős mértékben függetlenek voltak a politikai testületektől, illetve a demokratikus politikától. A konkrét intézmények vizsgálata azonban azt mutatja, hogy valójában ez az autonómia és függetlenség korlátozott volt. Azért sok esetben elég erős az intézmények autonómiája ahhoz, hogy – ha akarnak – függetlenek maradjanak a hatalmi ágaktól. Az autonóm testületek lehetnek részrehajlóak, de elvben a pártpolitika fölött állnak, így a szabályalkotó és döntési tevékenységük semlegesnek, azaz nem politikainak tekinthető. E trend

alapja a *független szakértői testületek* számának növekedése. Komplex társadalmakban számos hagyományos állami funkciót adtak át szakmai kompetencia alapján legitimált független szervezeteknek.

Azonban a döntési hatáskörök semleges közintézményeknek történő átadása sem problémamentes. A demokratikus folyamattól elszigetelt államigazgatási intézmények nem teljesen függetlenek ugyan (a pártbefolyástól való mentesség értelmében), de legalább szemtől szemben elkülönülnek a demokratikus folyamattól. Az ilyen elszigeteltség természetesen lehetőséget adhat a választott tisztségviselőknek, a kormányhivataloknak és az érdekcsoportoknak a politika jelentősebb befolyásolására, mint transzparens demokratikus berendezkedés esetén. A semlegessé tétel gyakran válik bizonyos csoportok érdekeit védelmező eszközzé a szemben álló politikai oldal befolyásának kiküszöbölése révén. Az elkülönített közintézmények létrehozása végül is legnagyobbrészt az intézményi semlegesség logikájától gyakran teljesen idegen elveket követő törvényhozás feladata marad. Az állam sok esetben azért vonul ki a közszféra bizonyos területeiről, mert kudarcot vall, nagyrészt azért, mert a szabályozás érintettjei sikeres ellenállást fejtenek ki a kormánnyal szemben. Meglehetősen gyakori, hogy politikusok a felelősség elhárítására törekszenek, és erre a független testületek létrehozása kínálkozik. Érdemes megjegyezni, hogy a hitelesség növelésére létrehozott legtöbb független állami szervezet speciális érdekcsoportokat szolgál – és csak közvetve a teljes társadalmat, és pontosan ezeknek a speciális érdekköröknek a bizalma forog kockán. (Például a központi bankok közvetlenül a pénzügyi szféra szereplőit szolgálják, a médiafelügyelet pedig a műsorközlőket istápolja és így tovább.)

Az állam iránti bizalomra gyakorolt hatások

Az állami semlegesség igénye átrajzolja a modern államot. A kormány iránti bizalom tradicionális alapjai elavultak. A változás részben abból ered, hogy a kormányzás részvételi és közhivatali formái elvesztették legitimációjukat. A részvételt kínáló intézmények iránti bizalom és lojalitás csökkenésével szinte elkerülhetetlenné vált az elmozdulás a nem részvételi legitimáció irányába. A váltás valószínűleg az állam iránti bizalom új formáit hozta létre.

Bizalmon itt állam és kormánya iránti bizalom értendő (Levi and Braithwaite, 1998). Az egyén pszichológiai értelemben bízik az államban, azaz méltányos állami bánásmódot feltételez, és (a jóléti államban) alapvető anyagi támogatásra számít. A bizalom miatt az egyén akkor is elkötelezett marad a bizalmát élvező intézmény (vagy személy) iránt, ha más lehetőségek kedvezőbbnek látszanak (Levi, 1998; Cook and Emerson, 1978: 721–39). Az állam semlegessége és semlegesítése olyan helyzetet teremt, amelyben nem (illetve nem elsősorban) a demokratikus részvételen vagy demokratikus legitimitáson alapul az állami intézmények és az állam iránti bizalom és lojalitás (Carter, 1998: 4; Fletcher, 1993: 33). A semleges intézmények alapítása és szervezeti rendjük meghatározása a pártok befolyásának csökkentését célozza. Pontosan a demokratikus folyamattól való elkülönülésük teszi őket (a szavahihetőség és a teljesítményalapú professzionalizmus értelmében) bizalomra méltóvá. Az állampolgárok arra számítanak, hogy a semleges intézmény – szakmai megfontolások alapján – az ő „valódi" érdekeiket szolgálja. A pártkötődésű (demokratikusan befolyásolható) szervezetek semleges állami in-

tézményekkel való felváltása a demokrácián belüli bizalomépítés hiányosságainak kiküszöbölést célzó próbálkozás (Levi, 1998: 96). A semleges intézmények a kormány iránti bizalmatlanságot, valamint azt a törekvést tükrözik, hogy ezt a bizalmatlanságot demokratikusabb intézmények létrehozása nélkül küszöböljék ki. A semleges testületeket hatékonyabbnak is tarthatják, mint a demokratikus intézményeket, amelyekben nem bíznak.

A semlegessé tétel a professzionalizmusból és szakmai ismeretekből eredő speciális autoritásformákra épít. E tekintélyük a semleges intézményi berendezkedésnek köszönhető. A semleges intézmények megfelelnek a megbízhatóság Margaret Levi által megfogalmazott normatív elvárásának: „Az intézményi megbízhatóság részét képezik az intézményt megjelenítő személyek kiválasztását és korlátozását célzó folyamatok, hogy a kiválasztottak kompetens, szavahihető egyének legyenek, és akiktől elvárható, hogy azok érdekében tevékenykedjenek, akiknek a bizalmára az intézmény számít" (1998: 80). A közbizalmat élvező államban a semleges intézmények jelentik a végső próbálkozást a bizalomépítésre.

A professzionalizmus olyan mértékben növeli a bizalmat, amennyire a társadalom tagjai hajlamosak hitelt adni a szakértelemnek. A professzionalizmus hatékony, eredményes tevékenységet ígér. A kormány (vagy szervei) iránti bizalom múltbeli teljesítményén alapul, különösen akkor, ha a független testületek állandósága hasonló teljesítményt ígér a jövőre vonatkozóan is. Amennyiben a semlegesség pártatlanságot is jelent, a megbízhatóságnak van egy további eleme is, amely nem alakulhat ki az elvtelen érdekszövetségen alapuló nyilvánvalóan pártos (érdek-) politika körülményei között. Az állam különféle leépítési módszerekkel elért zsugorítása hozzájárulhat a csökkenő bizalom problémájának megoldásához. A magánszolgáltatás hiányosságait még akkor sem az államnak róják fel, ha államilag szponzorált szolgáltatásról van szó, és ez javíthatja az állam hitelességét.

Független (szakértői) testületek Kelet-Európában

A posztkommunista Kelet-Európában az állam iránti bizalom kialakulása szempontjából különösen fontos lehet az állam semlegessége, illetve annak részleges meghiúsulása. A kommunista állam definíciószerűen pártos volt („a munkások állama"), a kormányzati privilégiumok juttatása párthűségen alapult. A posztkommunista alkotmányok nagyon nagy súlyt helyeznek arra, hogy az állam ne legyen ideológiailag elkötelezett, és legfontosabb közintézményei politikamentesek legyenek. A pártosság, mint a képviseleti kormányzás terméke, veszélyes mértékű társadalmi megosztottság forrásává vált (vagy annak tüntették fel). Bár ezt a hatást maga a demokratikus rendszer részben mérsékelte, mert minden választás alkalmával új kormány alakul, a pártoktól független testületek alternatív megoldást kínáltak a pártos megosztottsággal szemben. Ráadásul az intézmények koncepcionális tervezése idején a modern demokráciákban éppen divatban volt a semleges intézményi modell. Persze abban, hogy milyen is lesz ez a semlegesség, meghatározó, hogy miféle tanulságokat vontak le más demokráciák tapasztalataiból a kelet-európai országok. Itt ugyanis az átöröklött szervek testületi érdekei segítették átformálni az intézményeket, például a kommunizmus bukását túlélő bíróságokat, ügyészséget, állami felügyeleteket, központi bankokat. Végül a kormányzati tevékenység szűkülése és a nagyarányú privatizáció fokozott igényt támasztott

a szabályozásra, amelyet gyakran delegáltak új semleges intézmények hatáskörébe. A favorizált intézményi modell a „független testület" lett.

Valószínű, hogy az 1989 után megvalósult nagyarányú privatizáció ellentmondásosan hatott a posztkommunista állam iránti bizalomra. Levi és Braithwaite (1998) rámutatnak, hogy valószínűleg növeli a kormánnyal mint a pártatlanságot kikényszerítő intézménnyel szembeni bizalmatlanságot a társadalmi szolgáltatások privatizálása és az, hogy a privatizált szolgáltatásnyújtás nem univerzális és nem standardizált (Smith and Lipsky, 1993). Növelte a kormánnyal szembeni bizalmatlanságot a posztkommunista privatizációt átható korrupció is (Csepeli és szerzőtársai, 2004). Maga a folyamat is növelte a semlegesség iránti igényt a kiábrándult társadalomban és a politikai eliten belül is. Ez vezetett oda, hogy egyes hatásköröket semleges intézményekre ruháznak át, ami javította a politikai pártok presztízsét, ugyanakkor lehetővé tette, hogy a kevésbé transzparens intézmények hátterében „a dolgok a szokásos mederben folyjanak".

Az elmondottak szemléltetésére bemutatom két fontos társadalmi terület semlegesítését. A választás az elektronikus média és a monetáris (vagy ár-) stabilitás szabályozására esett: a társadalmi jelzések szabályozása terén mindkettőnek döntő jelentősége van. Mindkét esetben a specializált semleges közintézmények elve érvényesül, ami együtt jár a politikai szféra depolitizálásával.

Szabályozó testületek az elektronikus médiában

A műsorszolgáltatás független szervek útján megvalósított szabályozása a kommunikációs szféra felügyeletének semlegessé tételére irányuló törekvést példázza. A szabályozott média függetlenségének garantálására és az elektronikus médiával kapcsolatos ügyek semleges kezelésére többféle intézményi megoldás létezik (Hoffmann-Riem, 1996: 119).[2] A „hivatalos" magyarázat az átpolitizálódás elkerülése, vagy az, hogy pártos módon nem szolgálható jól a közérdek (Bell, 1993: 346–7).

A jelenlegi megoldások a kvázi-önigazgatástól a nem kormányzati testületeken át az elszigetelt független kormányszervekig terjednek. Az olasz közszolgálati televízió (RAI) az 1960-as évektől a politikai felosztás módszerét választotta: minden főbb parlamenti párt külön csatornát kapott. Érdekes, hogy 2002 óta ezt a megoldást szorgalmazza Magyarországon az ellenzék. Az Egyesült Államokban, ahol a komolyabb szabályozás bevezetésekor viszonylag erős volt a magántulajdonú média, az ágazat önszabályozása kerekedett felül.[3] Az európai kontinensen a műsorszórás sokáig állami monopólium volt, így a szabályozás a deetatizálási és privatizálási folyamat részét képezte. Mindkét modell szerint elvárás, hogy a médiafelügyeleti hatóság vezetésére ne gyakorolhasson nyomást a kormány, akkor sem, ha a vezetőséget a politikai irányzatok képviselői jelölik ki. A felügyeleti hatóság tagjai nem lehetnek politikailag elkötelezettek az éppen hatalmon lévő kormány iránt, hanem szigorú szakmai vagy tágan értelmezett etikai megfontolásokat kell szem előtt tartaniuk.

A posztkommunista Kelet-Európában a pluralizmus alapvető követelményének tekintették a műsorszolgáltatás állami monopóliumának megszüntetését. Ez azonban bonyolult ügy volt, mert az olyan társadalmakban, ahol az állam nyújtott minden szolgáltatást, és a közösség elvárta tőle a televízió működtetését is, nem volt pontosan tisztázott az állam szerepe. A létező (korábban állami) televíziós

csatornák harcosan védték a saját érdekeiket. Nem volt világos a politikai elit számára, hogyan lehet a médiát depolitizálni. Zdena Hulova, a csehszlovák műsorszolgáltatási törvény tervezetét kidolgozó bizottság vezetője mondta: „[A külföldi konzulenseknek] még a legalapvetőbb dolgokat is, ... például, hogy a műsorszórást el kell választani az államtól, ... el kellett magyarázniuk nekünk".[4] Azonban már az első választásokon hatalomra került politikusok halaszthatatlan vágyat éreztek, hogy ellenőrzést gyakoroljanak a meglévő állami televízió- és rádióállomások fölött.

A műsorszórás liberalizálásának természete és a nyugat-európai modellek általános befolyása adott lévén, a posztkommunista országok döntő többsége a szabályozást független felügyeleti szervek révén megvalósító megoldást választotta.[5] Ezeknek a szerveknek a feladata a műsorszolgáltatási engedélyek kiadása és az ágazat általános felügyelete. A testületi tagok kinevezésére három különböző eljárást alkalmaznak. Az egyik megoldás szerint elsőként az 1991. évi csehszlovákiai műsorszolgáltatási törvényben[6] parlament általi jelölést alkalmaznak. A második megoldás a brit modellt követi: a végrehajtó ágazat nevezi ki és hívhatja vissza a testületi tagokat – 1994-es állapot szerint 32 európai országból 14-ben, köztük korábbi kommunista országokban is így járnak el (Robillard, 1997).[7] Nagy-Britanniában megköveteli a hagyomány, hogy a végrehajtó ágazat tiszteletben tartsa a médiahatóság függetlenségét. A kelet-európai országok ragaszkodnak a kormánytól való függetlenség deklarálásához, úgy, hogy jogszabály tiltsa az utasítások elfogadását, és sehol sem adnak kizárólagos jogosultságot a végrehajtó ágazatnak a testületi tagok kinevezésére. A harmadik megoldást a politikai irányzatoktól való függetlenség formális jogi előírásaira nagyobb hangsúlyt helyező francia törvény kínálja, amely vegyes jelölésen alapul (mindegyik hatalmi ágnak saját kinevezettjei vannak). A francia modell[8] érvényesül Romániában[9] és Lengyelországban. Magyarországon a hatóságok jogköre és függetlensége a francia modellre emlékeztet, de más a kinevezések módja. Itt azonos arányú képviselete van a kormányzó pártoknak és az ellenzéknek. A tagokat technikailag a parlament választja meg, az elnököt az államelnök nevezi ki a miniszterelnök javaslata alapján. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a kinevezettek a jelölésük időpontjában hatalmon lévő parlamenti többség és személy szerint az akkori kormányfő iránt lojálisak. Az ilyen megoldás mellett szóló érvek szerint a kinevezés időpontjában hatalmon lévő kormány leváltása esetén a testület féken tarthatja a belépő kormányt. Magyarország esetében minden parlamenti frakciónak egy képviselője van a testületben.

A függetlenségre vonatkozó különféle garanciák ellenére egyetlen posztkommunista ország sem tudta elkerülni a felügyeleti testületek tevékenységével kapcsolatos komoly botrányokat. A demokratikus úton választott képviselőknek gyorsan megjött az étvágyuk arra, hogy minden korlátozás nélkül szerepelhessenek a televízióban. Ha ellenállást tapasztaltak, támadást indítottak a felügyeleti testületek és a közszolgálati csatornák igazgatói ellen. A nyílt beavatkozás általánosan elterjedt formájává vált a felügyeleti testület tagjainak és/vagy a közszolgálati médium vezetőjének a visszahívása. Az első törvényekben nem voltak világosan tisztázva a visszahívás feltételei. A parlamenti többség olykor bizalomvesztésre hivatkozva oszlatta fel az érintett testületeket.

Sokatmondó a cseh történet. 1993-ban az új képviselőház többsége a Csehszlovákia szétválása miatti problémák ürügyén kiegészítést fogadott el az 1991-es törvényhez. A módosítás[10] felhatalmazta a parlamenti többséget, hogy a más politi-

kai hatalom által megválasztott Cseh Műsorszolgáltatási Tanácsot (CSMT) visszahívja (Pavlik and Shields, 1999: 503). Amikor 1993-ban a CSMT kiadta az első engedélyt egy magáncsatornára, a tanács a parlamenti többség támadásainak célpontjává vált. A támadásokat az alapozta meg, hogy a vesztes kérelmezők pénzügyileg sokkal stabilabb, de külföldi cégek voltak. Az érvelések szerint a CSMT azért foglalt állást az ismeretlen és pénzügyileg alkalmatlan 21. századi Közép-Európai Televízió (CET-21) mellett, mert azt remélte, hogy a névtelen és várhatóan gyenge cég kénytelen lesz a tanácshoz idomulni, és nem fordítva (ibid.: 505). A parlamenti támadás végén hárommal növelték a tagok számát, és módosították az engedélyezésre vonatkozó szabályokat. A visszahívásra irányuló kísérlet egyetlen szavazaton bukott el, de 1994-ben már sikeresebb volt a parlamenti többség, és kilenc új tagot delegált. „A parlament által [a tanácsnak] küldött üzenet nem az volt, hogy »viselkedjetek a mandátumotok szerint«, hanem »tanúsítsatok nagyobb engedelmességet irántunk«" (Jackl, 1994, idézi Pavlik and Shields, 1999: 505).

A CSMT sebezhetősége az intézmény létrehozásakor kialakult szerkezeti sajátosságokból is adódhatott (Sparks and Reading, 1998: 158–9), de a többi modellnél is voltak problémák. A szlovák tanács a cseh modellhez hasonló rendszeren alapult, és többszöri tisztogatást kellett elszenvednie (ibid.). Lengyelországban a rádióról és televízióról szóló 1992. évi törvény francia típusú hatóságot hozott létre. Mivel a törvény nem foglalkozott a Rádió és Televízió Felügyelő Bizottság (RTFB)[11] elnökének felmentésével, Walesa elnök úgy döntött, hogy leváltja a bizottság elnökét, aki pedig saját kinevezettje volt. Az ombudsman megtámadta a döntést. Az Alkotmánybíróság azt a határozatot hozta, hogy az RTFB elnökét – jogerősen megállapított súlyos törvénysértés esetét kivéve – nem válthatja le a köztársasági elnök.[12] Walesa elnök megpróbálta kikerülni a határozatot azzal, hogy állítása szerint az nem lehet visszamenőleges hatályú, tehát nem vonatkozhat az Alkotmánybíróság jogi álláspontjának kialakítása előtt meghozott döntésekre. 1995-ben az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy jogértelmezései az érintett jogszabályok hatályba lépésének időpontjától érvényesek.

Magyarországon a kormány és az ellenzék 1990-es megállapodása szerint a közszolgálati rádió és a közszolgálati televízió elnökét a köztársasági elnök (az ellenzék választottja) és a miniszterelnök együtt nevezi ki. 1992-ben a Magyar Köztársaság elnöke nem írta alá a nemzeti televízió elnökének leváltását, amelyet a miniszterelnök kezdeményezett. További jogi zaklatások eredményeként azonban végül lemondott a televízió elnöke (Arato, 1996). A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény egy független felügyeleti szervet intézményesített. Mivel a törvény szerint gyakorlatilag lehetetlen visszahívni az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) tagjait, a szocialista–liberális többség 2002-ben megtagadta a testület költségvetésének jóváhagyását. Az elnök, aki egy büntetőeljárásban is érintett volt, lemondott, hogy lehetővé tegye a „testület akadálytalan működését". Ugyanakkor bevallotta, hogy „elkötelezettséget érez" az őt korábban jelölő (2002-ben ellenzékbe szorult) párt iránt.

A posztkommunista országokban a sugárzási engedélyért sikertelenül folyamodók és a tudományos elemzők egyaránt az összeférhetetlenségi előírások megsértésére, az engedélyek kiadása körüli politikai csatákra és a politikailag (a hatalmon lévő kormány iránt) elfogult hírközléssel szembeni fellépés elmulasztására hivatkoznak. Úgy tűnik, az engedélyek kiadását és az egyéb döntéseket is a nem transzparens politikai lojalitás határozza meg. Oroszországban is változatlanul

jelentős szerepe van a politikai szférának (legalábbis az elektronikus médiában); vannak, akik úgy látják, hogy a szociokulturális különbségek miatt a nyugati modellek nem lesznek hatással a médiarendszerre, így annak felügyeletére sem (De Smaele, 1999).

Csak egyet lehet érteni a következő értékeléssel: „általában tehát nyilvánvaló, hogy a kiegyensúlyozottsággal, pártatlansággal stb. kapcsolatos finom jogi előírások állandó támadásoknak vannak kitéve, éppúgy, mint korábban Nyugat-Európában, bár ott a támadások intenzitása kisebb volt" (Sparks and Reading, 1998: 154). A társadalmat átitatta a politika, ezért „a politikusok az állami rádiót/televíziót hivatali zsákmánynak, a következő választások megnyeréséhez szükséges eszköznek tekintették. Másrészt a potenciálisan jövedelmező kereskedelmi műsorszolgáltatási engedélyek megadása olyan eszköz volt a kormány kezében, amelyet támogatói megjutalmazására használhatott" (ibid.). Valószínűleg elkerülhetetlen volt az átpolitizálódás, mert a politikai pártok erősek voltak (és elősegítették a rendszer stabilizálását), a viszonylag gyenge civil társadalmat és médiát pedig be lehetett kényszeríteni az erősen politizált rendbe. Nem volt idő a differenciálásra a gazdaságban, még kevésbé a kulturális és szociális szférában: az irányítás politikai maradt. Ezért a döntéshozó igazgatási szervek nem mentesülhetnek a politikai nyomás alól, a hivatalos pártatlanságot és semlegességet célzó törekvések ellenére sem (Gross, 2002).

A felügyeleti szerv helyzete nemcsak a politikusoktól függ, hanem a médiaipartól, ezen belül a tulajdonosoktól és az újságíróktól is. A médiatulajdonosoknak csekély érdeke fűződött a testület teljes függetlenségéhez. A befektetők politikai kedvezményeket igénybe véve szerezték meg az engedélyeket és kerülték el a jogalkalmazás következményeit. Például a tartalommal és hirdetéssel kapcsolatos szabályok megsértése esetén a magántulajdonban lévő műsorszolgáltatóknak gyakran sikerült „elkerülniük" a szankciókat. A független testületekre gyakorolt nyomás nemcsak a politikai pártoktól jött, hanem egyre inkább az üzleti szférából, ahol a közszolgálati engedélyek eredeti feltételeit túlságosan terhesnek érezték. A kereskedelmi média a politikai pártokat használta fel, hogy nyomást gyakoroljon a hatóságokra. Ellenszolgáltatásként egyes műsorszolgáltatók speciális szereplési lehetőségeket, öncenzúrát és talán kormányzati hozzájárulást is nyújtanak a politikusoknak. A cseh privát műsorszolgáltató Nova (a korábban vele ellenséges) Klaus miniszterelnök sok kérését teljesítette, ezért cserébe ex post törvényalkotással, a felügyeleti testület tiltakozása ellenére, visszavonták az engedélyben a Novának előírt közszolgálati kötelezettségeket (Sparks and Reading, 1998: 169).

Az engedélyek kiadásának és módosításainak története arra enged következtetni, hogy a hatóságok nem semlegesek. A társadalom átpolitizáltsága és a privatizáció időszakában fennállt hatalmas nyomás miatt a független felügyeleti hatóságok óriási feladatokkal szembesültek. A túlterheltség és az általános politizáltság nem támogatta a testületek valódi semlegességét, amelyek a szervezeti hibák miatt amúgy is nehéz helyzetben voltak. Az átláthatóság és elszámoltathatóság hiánya elősegítette, hogy érvényesüljön a tagok politikai orientációja (bár a testületek részrehajlása néha nem az aktuális politikai többségnek, hanem a hatalom korábbi gyakorlóinak vagy magánérdekeknek kedvezett). A jogszabályok kiforgatása kormányfüggőséget eredményezett még olyan esetekben is, amikor a testületek eléggé függetlenek maradtak ahhoz, hogy szembehelyezkedjenek legalább néhány kormányzati vagy pártdiktátummal (mint pl. Lengyelországban).

Mindennek ellenére a független testületek mégsem szenvedtek teljesen kudarcot. A kereskedelmi műsorszolgáltatási engedélyeket az erre irányuló politikai nyomás ellenére is ritkán vonták vissza. A testületek létezése megváltoztatta a játékszabályokat és segített abban, hogy a botrányok nyilvánosságra kerüljenek, ami a politikusokat az agresszivitás mérséklésére kényszerítette. A közszolgálati média politikai befolyásolása ellen Prágában 2000-ben megnyilvánult tömeges ellenállás rászorította a parlamentet, hogy semlegesebb intézményi megoldásokat fogadjon el. Egyes esetekben a felügyeleti testületek függetlensége beavatkozásmentes semlegességgé módosult (a nem hadban álló felek be nem avatkozása értelmében). A beavatkozás ilyen kerülése többnyire, természetesen, a status quónak kedvez.

A múlt évtizedben javult a felügyeleti testületek szakmai felkészültsége és átláthatósága. Az intézmények érdekeltsége az autonóm hatalom megszerzésében, amely a befektetők és újságírók átlátható és stabil környezet iránti egyre nagyobb érdeklődésével párosult, a testületek többségénél hozzájárult a semlegesebb, apolitikus beállítottság kialakulásához. Ráadásul a független testületek legitimitását nemzetközi hálózat is támogatja. A műsorszolgáltatási felügyeletek esetében az EPRA (European Platform of Regulatory Authorities) tölti be ezt a szerepet.[13] A nemzetközi hálózatok ilyen, kormányzati szint alatt működő rendszerének kialakulása igazodik a nemzetközi hálózatok útján megvalósuló szabályozás erősödő tendenciájához (Slaughter, 2003).

Az európai integráció új szupranacionális függőségeket alakított ki, amelyek segítik a független médiafelügyelet útján megvalósuló depolitizálást.[14] Az üzleti csoportok hamar felismerték, hogy az Európai Unió (EU) álláspontját eszközként használva nyomást gyakorolhatnak a felügyeleti testületre (Sparks and Reading, 1998: 169). A nemzeti politikai elitnek komolyabban kellett vennie minden országban – jogi téren és a gyakorlatban is – a felügyeleti függetlenséget. Az Európa Tanács nyilatkozata szerint az európai „ideál" olyan független műsorszolgáltatási felügyelet, amely *egyetlen politikai irányzatnak sincs alárendelve* (Recommendation, 2000). Az európai normák megkövetelik, hogy a felügyeleti hatóság hatékony, független és átlátható módon, *szakmai hozzáértéssel* működjön. Az Európa Tanács meggyőződése, hogy „a jogi kereteken belül jelentős szerepet kell játszaniuk a műsorszolgáltató ágazat speciálisan kijelölt, független, a területet szakértői szinten ismerő felügyeleti szerveinek". Nem csak finanszírozási téren kell garantálni a szervezet függetlenségét; a semlegesítéshez szükség van a hatóság tagjainak személyes függetlenségére vonatkozó garanciákra is, „hogy meg lehessen védeni őket mindenféle beavatkozástól, főleg a politikai erők és a gazdasági érdekek befolyásától" (ibid.). Leváltásuk gyakorlatilag tilos. Az elszámoltathatóságot transzparens működéssel kell elérni rendszeresen kiadott jelentések és megfelelően indokolt döntések révén, amelyek illetékes bírósági úton felülvizsgálhatók és a nyilvánosság számára hozzáférhetők (ibid.: par. 26).

A politikai beavatkozás és a független felügyeleti testületen belüli pártlojalitás szintjétől függetlenül a térség legtöbb országa ugyanazt a modellt követte, mint Magyarország, ahol egyesek szerint „jelentős elmozdulás történt a médiában a túlnyomó állami jelenléttől a korlátozottabb állami beavatkozás irányába" (Gulyás, 2002). Vannak, akik ezt másképpen látták (Gálik, 1999). Az európai integráció előrehaladtával a függetlenség egyre több formális garanciát kap.[15] Azonban a hatalmi ágaktól való elkülönülés sajátos pártfüggőségi problémákat generál.

Átpolitizált társadalomban az elszámoltathatóság hiánya lehetővé teheti a politikai lojalitások és a személyes részrehajlás érvényesülését, ami további konfliktusokhoz vezet a hatalmon lévő politikai erő és a hatalom korábbi birtokosai iránt lojális független felügyelők között.

Központi bankok

A hatékony piacgazdaság előfeltétele, hogy a piac elkülönüljön a politikától. A politikai igények és a piac tökéletlenségei azonban nyitottá teszik a gazdaságot a beavatkozásokra.

A központi bankok függetlenségének elemzése segíthet bemutatni, hogyan próbálja az állam kielégíteni a semlegesség követelményeit a gazdaságba való beavatkozás esetén.[16] A központi bank semlegessége a monetáris stabilitást szolgálja, ezért a gazdasági élet olyan területét érinti, ahol különösen indokolt a politika iránti bizalmatlanság (Hardin, 2002: 4).

Geoffrey P. Miller rámutat arra, hogy a demokratikus (szavazatmaximáló) rendszerben a központi bank függetlenségének alkotmányba foglalása megkerülhetetlen kötelezettség, mert különben „a hivatalban lévő párt a választásokat közvetlenül megelőző időszakban expanzív monetáris politikát folytathatna, hogy fokozza a gazdasági aktivitást, növelje a foglalkoztatást, és a választók körében a jólét határozott érzetét keltse – még ha átmenetileg is" (1998: 436–7). Ennek ellenére a központi bank függetlenségét és semlegességét a liberális alkotmányosság hatalmi ágak elkülönítésére vonatkozó egyetlen hagyományos doktrínája sem írja elő. Ez még a volt kommunista országokban sem vált az alkotmány teljesen formalizált részéve, pedig ott talán továbbléptek az ilyen függetlenség formalizálásában, mint máshol (Giordani and Spagnolo, 2001).

Mivel belföldön és nemzetközileg is fontos a hiteles monetáris politika, nem meglepő, hogy világszerte egyre jobban terjed a független szervként működő központi bank koncepciója (Posen, 1995: 260). A központi bankok függetlenségének legfőbb jellemzőit illetően alapvető konszenzus tapasztalható a közgazdasági szakirodalomban (és a kapcsolódó jogalkotásban). A jellemzők közé tartozik a személyzeti ügyek függetlensége, a pénzügyi autonómia és az intézményi politika (Haan and Eijffinger, 2000). Figyelemre méltó a hasonlóság az elektronikus média felügyeleti testületeivel. A független és átlátható működéshez nem mindig elengedhetetlenek, de önmagukban nem is elégségesek a függetlenség formális garanciái.

A független központi bankok létrehozása Közép-Európában olyan időpontban történt, amikor az intézményi struktúrák tervezésére túlnyomó befolyást és nyomást gyakoroltak a külföldi modellek. A kommunista országoknak gyenge pénzintézetei voltak. A kommunista rendszer összeomlása utáni pénzintézeti struktúrák tervezésének idején ezek az országok nagymértékben függtek a külföldi bankoktól, amelyek nyilvánvalóan abban voltak érdekeltek, hogy számukra ismerős bankrendszer jöjjön létre. A régióban (és a fejlődő világban is) a független bankban a monetáris politika védelmezőjét látták, amely lehetővé teszi a hitelek visszafizetését és a nemzetközi pénzügyi műveletek akadálytalan lebonyolítását (Maxfield, 1997: 36). A nemzetközi „elvárásokat" tovább erősítették az EU jogharmonizációs igényei Kelet-Európában, a csatlakozó országokban. A politikusok viszony-

lag lassan ismerték fel, milyen politikai ára van a pénzügyi stabilitásnak; főleg mert a korai reformerek között sok olyan képzett közgazdász volt, aki a népszerűtlen gazdaságpolitika szükségességét vallotta, legalábbis addig, míg nem kellett szembenézniük a következő választásokkal. Kelet-Közép-Európában a jóléti kiadások növelésére irányuló politikai (választási) nyomás akkor kezdett erősödni, amikor már létrejött a független központi bankok kezdeti intézményi struktúrája.

Az említett megfontolások alapján a legtöbb kelet-európai ország különösebb politikai mérlegelés vagy vita nélkül fogadta el a független központi bank intézményi modelljét, vagy legalábbis a független központi bank elvét. A korábban létező megoldásokat bizonyos mértékben törvényileg is megerősítették, és további előnyöket is nyújtottak az érintett intézményeknek. A központi bankról szóló magyar törvények például a bankelnök személyi privilégiumai védelmében íródtak.

A központi bankok függetlensége nem szerepelt általános jelleggel a kelet-európai alkotmányos *kötelezettségek* között. A szokásos alkotmányos szövegezés csak a bank monetáris stabilitást garantáló szerepét írja elő. Csak az orosz és a szlovén alkotmány deklarálja a központi bank függetlenségét (75., illetve 151. cikkely). A spektrum másik szélén az alkotmány engedélyezi, hogy törvényi alapon beavatkozzanak a központi bank ügyeibe (cseh alkotmány, 98. cikkely). A horvát alkotmány 53. cikkelye rögzíti, hogy a központi bank beszámolási kötelezettséggel tartozik a parlamentnek. A román, szlovák és bolgár alaptörvény nem foglalkozik külön a központi bank jogállásával. A közép-ázsiai országokban viszont az alkotmány megengedi, hogy a végrehajtó ágazat vezetője politikai alapon kinevezett személyekkel töltse fel a központi bankot, és hiányoznak a leváltást gátló garanciák is.

A lengyel és a litván alkotmány tartalmaz a központi bankot érintő rendelkezéseket. Mindkét posztkommunista központi bank igazgatótanácsa alkotmányos mandátummal rendelkezik. Az alkotmányos önlekötés iránti lengyel igény olyan erős volt, hogy belefoglalták az 1997-es alkotmányba. A lengyel alkotmány 227. cikkelye úgy rendelkezik, hogy a Monetáris Politika Tanácsa fogalmazza meg az éves pénzügyi irányelveket, amelyet (tájékoztató jelleggel) a költségvetés tervezetével egy időben kell a szejm (képviselőház) elé terjeszteni. A Monetáris Politika Tanácsának összetétele a hatalmi ágak képviseletének modelljét követi. A francia és a lengyel műsorszolgáltatási felügyelethez hasonlóan itt is azonos számú tagot jelöl a szenátus, a szejm és az elnök. Az alkotmány előírja a szakmai tapasztalatot és – az elnök esetében – a politikai pártoktól való függetlenséget is.

A legtöbb kelet-európai országban a parlament választja a bank elnökét, bár egyes esetekben az ország elnökének biztosított javaslattételi vagy kinevezési hatáskör moderálja a parlamenti többségi elvet. A cseh alkotmány rendelkezése szerint a köztársasági elnöknek kell kineveznie a Monetáris Tanács tagjait. Amikor 2000-ben Havel elnök az alelnököt ellenjegyzés nélkül a központi bank kormányzójává nevezte ki, az intézkedés ellen a miniszterelnök beadványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. A bíróság – jóllehet hiányolta az elnök politikai felelősségét – az ellenjegyzést nem találta alkotmányos követelménynek, mert „a Cseh Nemzeti Bank függetlenségének egyik garanciája, hogy a kinevezési jog a pártoktól független elnök kezében van".[17] Magyarországon a bank elnökét a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslata alapján.[18]

Mondhatnánk, hogy a törvényi szinten garantált függetlenség nem igazán komoly jogi kötelezettség. A parlamenti többség megváltoztathatja a jogszabályt,

átalakíthatja a döntéshozó testületeket, vagy módosíthatja a bank elnökének jogait. Az utóbbi időben azonban a központi bankok elnöki hatáskörének módosítására és a kormányhatáskörök növelésére (pl. a hiteltúllépés különféle rejtett formái révén) irányuló próbálkozások rendre ellenállásba ütköztek, különösen ott, ahol a központi bank elnöke a korábbi kormány kinevezettje volt. Ilyen eset fordult elő 2001-ben Lengyelországban és 1991-ben, 1998-ban, valamint 2002 és 2004 között Magyarországon. A nemzeti bankok elnökeinek ellenállása sikeres volt, többek között az Európai Központi Banktól (EKB) kapott politikai támogatás miatt. Brüsszel azzal érvelt, hogy az ilyen kísérletek ellentétesek a belépő országok által vállalt kötelezettségekkel.[19]

Mindig kérdéses a kinevezett bankelnökök független beállítottsága (Maxfield, 1997: 57).[20] A központi bankok elnökének jogszabályi vagy formális személyi függetlensége nem garantálja magától értetődően a függetlenséget és a szakmai alkalmasságot. Ez nem csak Belorusszia esetében érvényes, ahol a központi bank elnökének a függetlensége elviekben erős védelmet élvez, de ahol a bankelnök az ország elnökének személyes választottja. A legtöbb kelet-európai központi bankban az igazgatósági tagok szerepe általában korlátozott. Néhány esetben legalább a tagok egy része politikai pártok vagy a bankelnök személyes kinevezettje.

A központi bankok formális függetlensége nem feltétlenül eredményez valós pártsemlegességet. Minden olyan időszakban, amikor a nemzeti bank elnöke a korábbi kormány kinevezettje volt, a hatalmon lévő kormány Lengyelországban és Magyarországon is kritikával illette a bankelnököt, az őt kinevező politikai erők iránti lojalitása és a kormány gazdaságpolitikáját állítólag szándékosan akadályozó intézkedései miatt. Amikor 2002-ben a magyar szocialisták hatalomra kerültek és erőteljes költekezésbe kezdtek, a Nemzeti Bank elnöke felrótta a kormánynak, hogy megengedhetetlenül magas a költségvetési hiány, és emiatt szigorú monetáris politikára van szükség. Egyes vélemények szerint a Magyar Nemzeti Bank (MNB) és a kormány politikai indíttatású ellentéte tette lehetővé a forint elleni spekulációt 2003 elején. A bank azzal az indokkal tagadta meg az alapkamat csökkentését, hogy ez az egyetlen lehetőség az árak stabilitásának megőrzésére a kormány túl nagy deficitje mellett. A magas kamatláb nagymértékű forintfelvásárlást eredményezett, ami az árfolyamot a sáv alsó határa alá nyomta. Az MNB két nap alatt hatalmas mennyiségben eurót vásárolt, hogy a forintot a sávon belül tartsa, majd a második nap végén két százalékkal csökkentette a kamatot. A kereskedelmi bankok az inflációs szint alá csökkentették a napi kamatlábakat. A kormánypártok, a gazdasági szféra számos szereplője és sok elemző szerint a bank kárt okozott előbb az exportőröknek, majd a befektetőknek. A kiszámíthatatlanság[21] gátolta a bank pénzpolitikája iránti bizalom kialakulását a pénzpiaci és más gazdasági szereplők körében.

A szakértelem (és a szakmai lelkiismeret) hiányára vonatkozó minden ilyen állítás és cáfolat része annak a szakmai vitának, hogy a központi bankoknak egyetlen vagy kettős funkciót kell-e betölteniük. Az „eurózóna" a monetáris stabilitásnak a gazdasági fejlődési célokkal szembeni abszolút prioritása mellett döntött, de a nemzetgazdaságok egyre súlyosabbá váló gondjai arra utalnak, hogy meglehetősen problematikus az eurómegállapodás, bár ennek intézményes felülvizsgálata szinte lehetetlen.

Nem lehet véglegesen állást foglalni a központi bankok függetlenségéről és semlegességéről, mert az ezzel kapcsolatos ügyek sokkal inkább helyi jellegűek,

mint ahogy az a közgazdasági tankönyvekből következne. Egyes közgazdászok amellett érvelnek, hogy kevésbé szigorú monetáris politikára és a központi bank kisebb mértékű függetlenségére van szükség a fejletlenebb csatlakozó országokban (különösen ahol a bank nem partner a „növekedést szolgáló mérsékelt inflációval" jellemezhető költségvetési politikában). Azonban a bank függetlenségének feladása nélkül is van lehetőség ésszerű monetáris politikára. A költségvetési, bevételi és monetáris politikát egy független bankkal is lehet értelmesen koordinálni. Valószínűleg nem a bank függetlensége a lényeg, hanem a célok meghatározása. A független központi bank domináns modellje szerint a bank egyetlen, törvény által meghatározott célt tart szem előtt: az árak stabilitását. A szűk látókörű banki politika nem vesz figyelembe más legitim gazdasági célokat, például a növekedést. Bár a nemzeti valuta stabilitásának védelme semleges cél, lehet, hogy a hatásai mégsem semlegesek. Az előttünk álló időszak mutatja majd meg, hogy a magas munkanélküliség és alacsony növekedés időszakaiban mennyire sikeres az EKB monetáris stabilitásról alkotott eszménye. Ezen az európai szinten fog majd eldőlni a csatlakozó országok semlegesség/lojalitás játszmája.

A kelet-európai független intézmények: értékelés

A hosszú ideje fennálló demokráciákban a központi bankoknak és a független médiahatóságoknak gyakran sikerül megakadályozniuk a politikai pártok közvetlen befolyását, és a közvéleményben időről időre kialakul a pártsemlegesség képzete. Ám ezek az intézmények sem mentesek a politikai részrehajlástól. A független szervek tagjainak politikai lojalitása bizony szerepet játszhat a döntéseikben. Lehet, hogy a felügyelt magánérdekeltségek (pl. kereskedelmi és közszolgálati rádiók és televíziók, vagy a magántulajdonban lévő bankok) kevésbé függetlenek a politikai szférától az átmenet országaiban, mint a régebbi piacgazdaságokban. A fennmaradt klientúrarendszerben a nem állami gazdasági tevékenységek gyakran függnek az államtól (Sajó, 1998; 2002). A civil társadalom erősen átpolitizált és gyenge, ez a gyengeség pedig növeli az államtól való függőséget.

A kialakulóban lévő kelet-európai demokráciák gazdasági sebezhetősége és függősége, valamint a „nyugati megoldások utánzása" iránti vágy miatt a nemzetközi szervezetek képesek voltak befolyásolni, illetve meg tudták határozni az itteni belső intézményi megoldásokat. Az intézmények függetlensége külső „nyomás" eredménye volt. A hazai szereplők általában nem ismerték eléggé az ilyen modellek átvételével járó összes következményt. Gyakran előfordult, hogy azért fogadtak el semleges rendszert, mert a hazai politikai erők nem tudtak megegyezni, és a látszat fenntartása érdekében belpolitikai érdekektől független nemzetközi szakértői testületre „bízták" az érdemi döntést. Bár az ilyen semlegesítés az élet számos területén jelen van és egyre fontosabb a globalizáció szempontjából, különleges jelentősége van az EU-ba belépő országok esetében. A belépés bizonyos fajta semlegességet ír elő ezeknek az országoknak. A jogszabályok nem a hazai (demokratikus) politika eredményeként jelennek meg, nem a helyileg megfogalmazott problémákra adott racionális politikai válaszok, és nem is a különböző érdekcsoportok között kemény alkudozás révén elért kompromisszumok. A kívülről előírt szabályok olyan értelemben látszanak semlegesnek, mint a természeti csapások vagy az elkerülhetetlen isteni büntetés. A szabályok a politikai viták

fölött állnak; a parlamenti ellenzéknek és általában a politikusoknak egy szava sincs, ha olyan jogszabállyal szembesülnek, amely az EU-csatlakozás feltétele. Stephen Holmes megállapítása szerint: „A csatlakozás azt jelenti, hogy Nyugat-Európa exportálja Kelet-Európába saját egészség- és munkavédelmi normáit, termékminőségi, környezetvédelmi és auditálási előírásait. Látszatra mindezek semlegesek lehetnek, valójában azonban egyoldalú előnyöket nyújtanak a nyugat-európai gyártók számára, akik – amellett, hogy lényegében már megfeleltek az előírásoknak – könnyebben kapnak hitelt is a szükséges beruházásokra (2003: 112)."

A semleges intézmények az átalakuló országok számára meghatározóvá váló nemzetközi környezetben működnek. A semlegesség jól szolgálja a nemzetközi hálózat érdekeit még ott is, ahol nem igazán illeszkedik a helyi környezetbe. Az intézményi modellek lemásolása kötelező a belépési folyamat keretei között, de sürgető a nemzetközi gazdasági függőségek viszonylatában is, például a külföldi kölcsönök és a pénzügyi intézmények esetében. Hozzá kell azonban tenni, hogy a semleges intézmények elfogadását nem lehet pusztán a külső függőséggel magyarázni. A semleges intézmények alapításának (minden rejtett és beépített pártérdekkel együtt) valós belföldi összetevője is volt, még ott is, ahol az eredeti rendszert gyakorlatilag gondolkodás nélkül vették át. A független médiafelügyeleti szervek, valamint a közszolgálati rádió- és televíziótestületek létrehozása az uralkodó politikai elit csoportjai közötti elkeseredett harc mérséklését célozta. A felügyeleti és a kérelmeket elbíráló testületeket többször is átalakították, hogy megfelelően alkalmazkodjanak az eliten belüli pillanatnyi fegyverszünetekhez. Ami ennél is fontosabb: még ha az eredeti intézményi megoldás ki is jelölt valamilyen irányt, a hazai elit azért fogadta el a létrejövő intézményeket, mert a nyilvánvaló pártérdekektől vezérelt intézmények teljesen ellehetetlenítették volna a semleges állam iránti közbizalom megteremtését. Az elit megtanulta, hogyan használhatja az intézményi megoldásokat saját előnyére, és hogyan illesztheti ebbe a semleges intézményi keretbe a létrejövő új gazdasági megállapodásokat (példaként említhető az elektronikus média felügyeleti hatóságainak hajlandósága a műsorszolgáltatási engedélyek feltételeinek átdolgozására).

Bár a semleges intézményi megoldások beültetése viszonylag jól sikerült, a rejtett politikai kötődések továbbra is veszélyeztetik a semlegességet. Ez a kívülről telepített modell „domesztikálása" során felmerült probléma részben a konkrét intézményi megoldásokból származik. Lehet, hogy a pártoktól független testületek létrehozása általi semlegesítés kevésbé eredményes a pártsemlegesség szempontjából, mint gondolják. Cass Sunstein mutatott rá, hogy az Egyesült Államok egyértelműen politikai, de kétpárti összetételű testületei kevésbé pártos rendszert eredményeznek, mint a felszínen pártsemleges szakmai kinevezések (mint például, legalábbis elvben, a szövetségi bíráké). Az Egyesült Államok független testületeit nem lehet monopolizálni, mert „a törvény előírja, hogy a testület tagjainak csak egyszerű többsége tartozhat egyetlen párthoz" (2002: 69). Ha a kinevezések nyíltan párthoz kötöttek és a rendszerbe be van építve a kompromisszum szükségessége, a testület tevékenysége olyankor is közelebb állhat a semlegességhez, amikor tagjainak többsége a hatalmon lévő párthoz áll közel. Magyarországon erre példaként említhető az ORTT. Az MNB elnöke esetében viszont könnyebben adódhat pártos elfogultság. Itt egyetlen politikai megbízott kezében összpontosul a döntési jogkörök oroszlánrésze. A kvázi egyszemélyi irányítású MNB az elnök

személyes kinevezettjeiből álló tanács támogatásával pártosan működhet. Az eredmény: konfliktus a hatalmi ágak között.

Kelet-Európa végletesen pártos közéletében a vegyes politikai összetételű testületek sem működnek feltétlenül ugyanúgy, mint az Egyesült Államokban. Egyes kelet-európai független testületekben a tagok pártképviseletként fogják fel a szerepüket, a törvény által előírt semlegesség ellenére is (ez a helyzet például a közszolgálati Magyar Televízió elnökségében). Viszont – összhangban Sunstein előrejelzésével –, az ORTT tagjai megkísérelték minimálisra csökkenteni belső nézeteltéréseiket, bár az alapvető kereskedelmi műsorszolgáltatási engedélyek kiadásakor a szavazatok pártok mentén oszlottak meg, és az eltérő vélemények nyilvánosságra is kerültek.

Hivatalosan még a pártok delegáltjainak is semleges szakértőknek kellene lenniük, akiket jogszabály kötelez a pártatlan működésre. De a legtöbb kelet-európai semleges intézmény kialakításakor abból a feltételezésből indultak ki, hogy az intézményt kialakító kormány szabad kezet kap a tagok kiválasztásában. Amennyiben a kormány garantáltnak látta, hogy saját *kádereit* ültetheti minden kulcspozícióba, nem sokat törődött a függetlenséget megkövetelő szabályokkal, s elfogadta azokat.

A Kelet-Európában fennálló általános politikai viszonyok közepette nyilvánvalóan kedvezőbb a kormányzás semlegessé tétele autonóm, szakmailag motivált intézmények létrehozásával. Az ilyen semlegesítés ára azonban az *elszámoltathatatlanság*. Az intézményi megoldások maguk is szükségessé teszik a külső kormányzati felügyeletet, ami független a célok meghatározásától. Az elszámoltathatóság hiánya miatt veszélybe kerülhet a semlegesség. Erre egyértelmű bizonyítékot szolgáltatnak a médiafelügyeleti szervek és a központi bankok. Az intézményi függetlenség eredménye az elszámoltathatóság alacsony szintje és a politikai felelősség minimalizálása is lehet. Az elszámoltathatatlanság oka általában az, hogy a független külső ellenőrzés alááshatja az intézmény autonómiáját. Korlátozni lehet ezt a veszélyt, ha az ellenőrzést utólag végzi egy olyan testület, amelynek az érdekei nem okvetlenül esnek egybe a célokat meghatározó (politikai) szervezetével.

Kívánatos az állítólag semleges intézmények valamilyen szintű bírósági felülvizsgálata, különösen, ha a döntéseik alapvető jogokat érintenek. Sok országban létezik ilyen bírósági felülvizsgálat. Ezt a megoldást támogatja a műsorszolgáltatási hatóságok esetében az Európa Tanács is a személyi felelősségre vonással szemben. Számos ország, köztük Magyarország is, megengedi a konkrét felügyeleti döntések (pl. az engedélyezések) bírósági felülvizsgálatát, de az általános szabályozás ellenőrzésére alig ad lehetőséget.

A bírói felülvizsgálat azonban lassú, költséges és korlátozott körű. A bíróságok nem hajlandóak vállalni az érdemi felülvizsgálatot, mert a semlegességtől való lényegi eltávolodás nem feltűnő, illetve nem bizonyítható jogilag értékelhető módon. Egyértelműen ez a helyzet a központi bankok pénzügypolitikája és annak gyakorlati megvalósítása terén. Előfordul, hogy egy döntés méltányosnak, valamint szakmailag és tudományosan megalapozottnak látszik. Ezeket a látható formai jegyeket nehéz tartalmi elemzések alapján megtámadni. Néha egyáltalán nincs is olyan fórum, ahol el lehetne járni, mint például a titkolózó EKB esetében, amely egyre inkább modellként szolgál (kínálja magát).

Bizalom és a semleges intézmények

A semlegesség, akárcsak a többi megfoghatatlan elv, mint például a pártatlanság, integritás, autonómia, lényeges legitimáló szerepet játszik a liberális demokráciákban. Azt az ígéretet hordozza, hogy elkerülhető a „politika" totalitarianizmusa az élet magán- és közszféráiban. A közintézmények semlegesítése elvileg növeli a hitelüket, és bizalomra méltóbbá teszi őket. Feltételezhetnénk, hogy a megbízható intézmények léte pozitív hatást gyakorol az egész politikai rendszer megbízhatóságára, de ezt nehéz igazolni. A tényleges intézményi struktúrák és a politikai realitások csak korlátozottan engedik érvényesülni a pártoktól független, semleges szakmaiságot.

Az elkülönültség miatt ott is károsodhat a semlegesség, ahol érvényesül a szakmaiság. Ha az elkülönülés beavatkozásmentességet jelent, társadalmi érdektelenséghez vezethet. Amennyiben a semleges intézmény teljesítményét a szervezet belső önérdekei határozzák meg (ami a korrupció melegágya), akkor – a formailag helyes eljárásmódtól függetlenül – veszélybe kerül az intézmény iránti bizalom. Ráadásul ezek az intézmények, legalábbis Európában, hajlanak arra, hogy a döntéshozatali folyamatok ne legyenek átláthatóak.

A központi bankok és a médiafelügyeletek példája azt mutatja, hogy az intézményi semlegesség korlátozott lehet, és elfedheti a politikai pártokhoz való kötődést és lojalitást. A kelet-európai események (eddigi) tanúsága szerint a látszólag semleges intézményeket esetenként úgy alakítják ki, hogy pártbefolyás alatt álló testületként működjenek. A pártkötődés jövőbeni fenntartása érdekében van szükség a függetlenségre, amely lehetővé teszi, hogy az intézmény majdan a hatalmat éppen gyakorló többség ellenében dolgozzon. Az ebből adódó konfliktusok aláásható a szakmai semlegességre alapozott bizalmat. Azonban a politikai szféra és a semleges intézmények között ezen ellentétek növelhetik az állam megbízhatóságát is. A konfliktusok megmutatják, hogy a politikai hatalommal élők és visszaélők valós, hiteles korlátokba ütközhetnek. Ez növelheti a politikai rendszer iránti bizalmat is, a javuló teljesítmény értelmében. Ha a független főügyész az előző kormány iránt tanúsít nagyobb lojalitást, vonakodhat eljárást indítani az előző kormány politikusai által elkövetett gazdasági bűncselekmények miatt. Viszont az ügyészséget nem lehet felhasználni a politikai győztes igazának érvényesítésére sem. Előfordulhat, hogy a demokratikusan választott politikusok és a független testületek hosszabb távon kompromisszumokat fognak keresni. A megszilárdult demokráciák „tekintélye" csak azért nagyobb az újabbakénál, mert ott hosszú távra elfogadtak valamiféle kompromisszumot, amely aztán a napi gyakorlat részévé vált. Kelet-Európában viszont a „konszenzusépítés" és a kompromisszumok jelenleg az igazság elárulásának tűnhetnek (nem számolják fel az illegális ügyeket, nem tartanak be egyes politikai ígéreteket stb.).

A semleges intézmények iránti bizalom egyik oka, hogy az ilyen intézmények és testületek rendeltetése (a függetlenségre és szakszerűségre vonatkozó speciális garanciák révén) a közérdek szolgálata. A semleges intézményeket úgy alakítják ki, hogy képesek legyenek majd teljesíteni a (rendszerint laza) társadalmi kötelezettségeiket. Könnyen ki tudnak térni a hatalmi ágak, a politikai pártok vagy a speciális érdekképviseletek elől, legalábbis az említett társadalmi kötelezettségeket illetően. Nagyobb eséllyel tudnak olyan pályát befutni, amely „hozza" az ígért eredményeket. Ezért ügyfeleik és a társadalom is bizalomra méltónak tekinthetik

őket (Levi, 1998: 93). Az intézményi terv azonban elbukhat a független intézmény átláthatóságának hiányán.

A független felügyeleti testületek és a semleges társadalmi intézmények olyan területeken alakultak ki, ahol alapvetően fontos az információ hitelessége (tudomány, kormányzati és egyéb közkiadások pontossága, a nyilvános kereskedésű értékpapírokat kibocsátó társaságok eszközeire vonatkozó információk, árakkal kapcsolatos jelzések stb.). A semlegesség az információ hitelességével és a hitelességre vonatkozó információval összefüggésben is fontos lehet. A semleges szakmai közösségbe történt befogadás is információs értékkel bírhat, amennyiben bizonyos fokú megbízhatóságot és részrehajlás-mentességet garantál (részben a kiválasztási kritériumok, részben a semleges intézmény által gyakorolt ellenőrzés természete miatt).

A hitelesség az intézmény rendeltetéséből következik, és nem a kötelezettségek betartásáról szerzett korábbi tapasztalatokon alapul, bár az intézmények kötelezettségteljesítő múltja növelheti a bizalmat. Itt az intézmény kötelezettsége valamilyen közfeladat ellátása, ezért nehezen alkalmazhatók a tradicionális személyesbizalom-modellek, amelyekben az érintett személy iránti kötelezettségről van szó (Hardin, 2002). A semleges intézményhez forduló személy többnyire csak másodkézből szerzett információval rendelkezik a testület hírnevéről. Ez az intézmény iránti bizalom építését szolgálja, nem azt, hogy bízzon abban a hivatalnokban, akitől a teljesítést várja, bár a kettő összefügg egymással.

Az uralkodó felfogás szerint a bizalmat generáló alapvető jellemzők, a rendszer hiányosságai ellenére is, jelen vannak a demokráciában (Levi, 1998: 91). A semlegesítés tanulságai mást sugallnak. Bizonyítékok azt látszanak igazolni, hogy az állam semlegessége a demokratikus/részvételi legitimitás és bizalomépítés alternatívájaként (vagy azt kiegészítendő) alakult ki, miután a zsákmányorientált érdekpolitizálássá alakult demokrácia kudarcot vallott. A semlegesítés egyrészt az állam (illetve a kormányzó elit) komplex társadalmi problémákkal szemben tanúsított agnosztikus állásfoglalásával függ össze, másrészt az érdekpolitizálás demokratikus zsákmányszerző rendszerének legitimációs krízisével. A bizalom forrása a „tudományos tárgyilagosság" és professzionalizmus, valamint az ezekből eredő, személyektől független kiszámíthatóság hitelessége.

Kelet-Európában a megosztottság, heterogenitás és konfliktusok érzetét kelti a kompetitív választások „állandó ismétlése" és az alapkérdések újbóli vitára bocsátása. A soha véget nem érő konfliktusokról és belharcokról szerzett tapasztalatok erősítik az érzést, hogy az ügyeket szakszerűtlenül kezelik, ami helyett szakmailag megalapozott „végső megoldásra" lenne szükség. Úgy gondolják, hogy az érdekpolitika dolgavégezetlenül hagyott ügyeivel szemben megoldást nyújtana a professzionalizmusra épülő semlegesség. A független, semleges intézmények helyettesíthetik vagy kiegészíthetik az állam iránti választásokon alapuló bizalmat, amennyiben ellen tudnak állni a politikai hatalmi ágaknak. Azonban a politikai szférával való ilyen keveredés gyengíti a semleges intézmények hitelességét, amely a szakmai elkülönülés ígéretére alapozva jött létre. Ha a független intézménynek a politikai szférán belül kell megvédenie a szakmai hitelét, akkor úgy tekintenek rá, mint egy újabb pártos, politikai intézményre, ez pedig alááshatja a független intézmény pártatlanságába vetett hitet.

A semleges intézmények igyekeznek távolságot tartani a politikai élettől. A szak-

maiság – a kommunikációban használt „technikai" nyelv és az intézményesen meghatározott, szakmailag szankcionált elkülönülés miatt – a közönséget tisztes távolságban tartja. Ilyen kontextusban nyilván a hatékonyság válik a közbizalom forrásává. Mint ilyen, a bizalom alapja alapvetően nem tér el általában a demokratikus kormány iránti bizalomtól. Hardin (2002) szerint egyes politikai intézmények *hatékony teljesítménye* az, ami létrehozza a kormány iránti közbizalmat. A semleges intézmények abban a tekintetben különböznek a kormányzati szervektől, hogy teljesítményük bizonyos fajta ex ante bizalmat élvez. Az intézmény elkülönült szakmaiságát a hatékonyság forrásának és biztosítékának tekintik.

Természetesen minden hitelességét elveszítheti a semleges intézmény, amennyiben a szakmai semlegességre vonatkozó ígéretek nem teljesülnek. Adottak lévén a semlegesítés hiányosságai, valamint a beépített politikai és egyéb részrehajlás és befolyás, ez a bizalomvesztés nagy valószínűséggel bekövetkezik. Mivel azonban az ilyen szakértői struktúrákat úgy tervezték, hogy ne reagáljanak a kívülről érkező kritikákra, lehetséges, hogy a bizalomvesztés – legalábbis rövid távon – nem befolyásolja a semleges rendszert.

A semlegesítés, még ha sikerrel jár is, szegényítheti a közszférát. Ahol a semleges politika az érdekpolitika ellentéteként jelenik meg, definíciószerűen a politika olyan területté válik, ahol nincs szükség szakértelemre. Az állam semlegesített területei hatékonyságmérlegelés tárgyává és megközelíthetetlenné vagy védetté válnak a társadalmi kritikától. A közösséget illetéktelennek fogják tekinteni. Az állam semlegesített szférái mint szakmai, tudományos célokat követők jelennek meg. Ezért nincs helye még az állampolgároktól érkező erkölcsi kritikának sem, pedig állítólag ez az egyetlen elfogadható kritikai képesség, amivel laikusok is rendelkeznek. A semlegessé vált szféra nemcsak hogy nem morálisan orientált, hanem mindenféle erkölcsi értékelés és kritika felett áll. Az ilyen irányú fejlődés legszélsőségesebb példái a titkosszolgálatok. A morális dimenzió és az erkölcsi érzék hiánya azonban alááshatja a politikai lojalitást.

Az átalakult kelet-európai országokban rövid múltra tekintenek vissza a semleges állami intézmények, ezért nehezen értékelhető, hogy mi a szerepük az állam iránti bizalom szempontjából. Kevés idejük volt a tekintély kialakítására. Ám az új intézménystruktúra kidolgozásakor meglehetősen vonzónak tűntek a semleges intézmények, részben mert a kommunista kormányok iránti történelmi bizalmatlanság fennmaradt az átmenet időszakának kormányai iránt is. A semleges szakmaiság kedvezőnek látszott azért is, mert az örökölt kommunista (és más) ideológiák erős ellenérzéseket tápláltak a képviseleti demokráciákkal szemben. Feltételezték, hogy a semleges állam mindenkinek az érdekét szolgálná, a pártosságot pedig az általános bizalom elárulásaként értelmezték. Magyarországon általános felfogás, hogy a „pártosság megoszt".[22] Érthető ez a nézet az olyan országokban, ahol a kommunisták kifejezetten kiálltak a pártos részrehajlás, például az osztályigazság mellett. A művészeti alkotásoktól és a sajtótól elvárták, hogy állást foglaljanak a kommunista állam mellett. Az új képviseleti kormányokat viszont rossz hatékonyságúnak, korruptnak és megosztónak tekintik. Ezért erős múltbeli szakmai teljesítmény felmutatása nélkül is vonzónak látszott a semlegesség. Néhány országban az (alapvetően semleges) alkotmánybíróság a legnépszerűbb közintézmény. Ez azonban részben annak tudható be, hogy – mint Magyarországon és Lengyelországban – ezek a bíróságok bizonyos mértékig populista politikát foly-

tattak, például előfordult, hogy a nyugdíjasoknak járó juttatásokat és egyéb jóléti érdekeket is megvédtek. Ráadásul a politikai pártoknak határozott érdeke fűződik a bírósági határozatok elfogadásához.[23]

A kelet-európai semleges intézményekben tapasztalt rejtett pártosság és az elszámoltathatóság hiánya együttesen negatív hatásokat látszik gyakorolni az intézmények hitelességére. Pontosan az intézményi elkülönülés (azaz az elszámoltathatóság hiánya) miatt nem fejlődtek ki eléggé azok az intézményi garanciák, amelyek létrehoznák a bizalomhoz szükséges önszankcionáló mechanizmusokat (Levi, 1998: 86).

A semleges kormányzati intézmények ritkán vannak közvetlen hatással a társadalmi közösségre, legalábbis nehéz kimutatni az ilyen hatásokat. Az infláció vagy a defláció közvetlenül befolyásolja az állampolgárok életét és a politikai rendszer iránti bizalmát, de a közgondolkodás aligha hozza ezt összefüggésbe a központi bankkal. A semleges kormányzati intézmények által közvetlenül érintett kör legnagyobbrészt az elithez tartozik, így az ő bizalmuk forog kockán. Mindenekfölött ennek a körnek az ilyen intézmények iránti bizalma számít. A bizalmat – főképp a központi bank esetében – a kiszámíthatóság és a (feltételezett) racionalitás teremti meg. Amennyiben nő az elit bizalma a semleges intézményekben, annak hatására nőhet az általános közbizalom is.

Jegyzetek

[1] A pártatlan intézmények (így különösen a bíróságok és alkotmánybíróságok) is hozzájárulnak az állam semlegesítéséhez. A független testületekként működő intézményekkel ellentétben a bíróságok az azonosítható versengések *fölött* állnak. Olyan értelemben pártatlanok, hogy az önfenntartáson kívül nem követnek független szakmai stratégiai célokat. Lásd Sajó, 2004.

Az eredeti szándékok szerint az USA független testületei (pl. az 1914-ben alapított Szövetségi Kereskedelmi Bizottság) fölött nem gyakorolt felügyeletet a *végrehajtó* ágazat; lásd *Humphrey's Executor v. U.S. 295 U.S.* 602 (1935). Ez az értelmezés jellegzetesen eltér az Európa Tanács felfogásától, amely elutasítja a *törvényhozás általi* felügyeletet. Meg kell jegyezni azt is, hogy a „végrehajtási" és „független" testületként történő jellemzés ad hoc politikai döntések eredménye (Strauss, 1984).

[2] Kissé eltérő megoldás vonatkozik a közszolgálati rádió és televízió elnökére és igazgatótanácsára.

[3] *CBS Inc. v. Democratic Nat. Committee, 412 U.S. 94 (1973), Burger CJ.*

[4] Idézi Pavlik and Shields, 1999: 497. Lásd még: Sparks and Reading, 1998.

[5] A közszolgálati műsorszolgáltatók igazgatási testületeivel összefüggésben is központi probléma a politikai semlegesség. Lengyelországban a közszolgálati televízió elnökét a Rádió- és Televízióhatóság nevezi ki. Néhány más közép-kelet-európai ország a német modell elemeit vette át, bár a felügyelet tagjait a parlament választja. A 2000. decemberi tüntetések után a cseh törvényt e tekintetben módosították, a közszolgálati műsorközlő társaság igazgatóját a képviselőház helyett a közszféra képviselői jelölik.

[6] A szlovák és a cseh testület azt követően is megtartotta ezt a modellt, hogy 2000-ben az EU-harmonizáció érdekében új törvények léptek életbe. Szakmai és civil társadalmi szervezetek ajánlhatnak a parlamentnek jelölteket.

[7] Egyes országokban bizonyos nem kormányzati szervezetek jogosultak kinevezni a felügyeleti testületek tagjait.

[8] Mivel a német modell szövetségi és erősen neokorporatista szerkezetet feltételez, a francia modell vált uralkodóvá. A *Conseil superieur de l'audiovisuel (CSA)* kilenc tagját egy – nem meghosszabbítható – hatéves időszakra nevezik ki, és háromévenként cserélik a tagok egyharmadát. Három-három tagot jelöl az államelnök, a szenátus elnöke és a nemzetgyűlés elnöke. A kinevezések kapcsán nyilvánvaló a politikai befolyás, bár a funkciópárosítások és a tagcserék kiegyensúlyozottabbá tehetik a testület politikai orientációját. A tagokra szigorú, minden választott tisztségre kiterjedő összeférhetetlenségi szabályok érvényesek. A rendszer gyökerei a *„loi du 30 septembre 1986"*-ig nyúlnak vissza.

[9] Romániai Törvény a rádió- és televízió-műsorszolgáltatásról [48. törvény, 1992. május 21., 25 (2) cikkely]. Ezt valószínűleg új törvény váltja majd fel az EU-val folytatott csatlakozási tárgyalások során.

[10] A 2001. évi cseh műsorszolgáltatási törvény sem ír elő a tanács tagjai számára speciális szakmai kvalifikációt (csak anyagi felelősségét). A tagok nem fogadhatnak el utasítást politikai pártoktól és nem lehetnek párttisztviselők, tevékenységükkel nem szolgálhatják politikai párt érdekeit. A tanácsot feloszlathatja a képviselőház, tagjait a ház javaslatára visszahívhatja a miniszterelnök. A tagokat egyszerű többséggel választják, így az éppen hatalmon lévő többséget képviselik hat évig (ami később konfliktusokhoz vezethet). A tanács a képviselőház előtt számol be a tevékenységéről, üléseinek jegyzőkönyvei nyilvánosak.

[11] A Rádió és Televízió Felügyelő Bizottság független testület, feladata a műsorszolgáltatók ellenőrzése. Tagjait különböző hatalmi ágazatok jelölik. Elvárás vele szemben, hogy védelmezze a média függetlenségét.

[12] Az Alkotmánybíróság döntése saját „a jog által irányított állam" (jogállam) doktrínáján alapult, amelyből az következik, hogy az állam testületeit kifejezetten jogszabályok ruházzák fel hatalommal. W 7/94 sz., 1994. május 10-i határozat.

[13] Az EPRA egyik képviselőjének állítása szerint „néhány közép- és kelet-európai országban komoly segítségnek tartják, hogy számíthatnak erre a struktúrára. Nemrég említették egy delegáció tagjai, hogy az EPRA »segített nekünk túllépni az elszigeteltségen. Rendkívül hasznos volt számunkra, hogy részvevői lettünk az európai műsorszolgáltatók fórumának.«" (Mr. Greger Lindberg kijelentése a Federal Chancellary és a Directorate-General X of the European Commission által közösen rendezett „Audiovisual Media and Authorities" (Audiovizuális Média és a Felügyeletek) szakértői szemináriumon, Hofburg, Bécs, 1998. november 26–27., http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/austria_en) .

[14] A bankszférában még kiterjedtebb lett a szupranacionális függőség (Havrileski, 1993).

[15] Lengyelországban a belpolitikai harcok és botrányok hatására az 1997. évi Alkotmány konszolidálta a Műsorszolgáltatási Hatóság függetlenségét és strukturális követelményeit (213–5. cikkely).

[16] Az Egyesült Államok 1913-ban alapított jegybankja, a Federal Reserve formálisan csekély garantált függetlenséggel rendelkezik, és a kontinentális európai modellel ellentétben kettős célt követ: a monetáris stabilitását és a foglalkoztatását (Meyer, 2001).

[17] Például U.S. 14/01, Cseh Alkotmánybíróság. A bíróság minden tagját Havel elnök nevezte ki, az egyik kinevezett korábban személyes jogi tanácsadója volt. Öt bíró nem értett ezzel egyet. A cseh parlament az eljárás ideje alatt úgy módosította a Nemzeti Bankról szóló törvényt, hogy a jövőben a kormány tesz javaslatot a jelöltekre a köztársasági elnöknek.

[18] A 2001. évi törvény a Magyar Nemzeti Bankról jelentős hatalmat ad a bank elnökének. A Monetáris Tanács csak általános döntéseket hoz, például az árfolyam-politikáról, ezen belül az ingadozási sáv határairól is. A tagokat maga a bankelnök választja ki, és csak ő kezdeményezheti a felmentésüket is. A felmentési okok homályosak. Az elnök pozíciója védelmet élvez a politikai szférával szemben: a parlamenti beszámoló nem képezheti felülvizsgálat tárgyát. Az elnök kinevezését és („kötelességszegés" esetén) a

leváltását a kormányfő kezdeményezheti, a döntés a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. A leváltás előfeltétele a szakmai kötelezettségek bírósági határozattal megállapított megszegése.

Magyarország 13 éves posztkommunista történetének felében ellentétes politikai orientációt képviselt a köztársasági elnök és a miniszterelnök, ami a leváltást nagyon valószínűtlenné tette.

[19] A 2002-ben az EKB által Lengyelországnak küldött figyelmeztetést lásd http://www.eubusiness.com/news/stories/760/75912.html.

[20] Az orosz duma különösen hajthatatlan volt a hitelfeltételek könnyítése érdekében, és 1995-ben elutasította Tatjana Paramonova kinevezését, aki a bank ügyvezető kormányzójaként bizonyította a függetlenségét és az árstabilitás iránti elkötelezettségét.

[21] A magyar Monetáris Tanács üléseiről készült jegyzőkönyvek nem nyilvánosak, és a bank nem mindig teszi közzé, milyen időhorizontra vonatkoznak a prognózisai. Az átláthatóság mellőzésére az EKB is bátorítást ad.

Az EKB Tanácsának tanácskozási anyagai bizalmasak, 16 évig még gazdasági elemzések céljára sem hozzáférhetőek.

[22] A semlegesség iránti vágynak ironikus következményei is vannak. Legalábbis Magyarországon még a pártos részrehajlást is méltányosnak kell beállítani és értelmezni, mert semleges. Például a kormány által az egyházaknak nyújtott támogatást úgy értelmezik, hogy az teljesíti a vallásszabadság iránt jóindulatú állami semlegesség elvét, összhangban azzal az alkotmányos követelménnyel, hogy „az állam független az egyháztól".

[23] Különböző okokból az alkotmánybírósági határozatok ritkán befolyásolják közvetlenül a hatalmi politikát. A konkrét döntések továbbra is a normál politikai folyamat keretében születnek meg, a jogszabályi köntösbe öltöztetés kevésbé fájdalmassá vagy láthatóvá teszi a veszteséget. Általában a bíróságok is gondosan kerülik, hogy túlságosan kellemetlen helyzetbe hozzák a politikai elitet.

Hivatkozások

ARATO, ANDREW, 1996. The Hungarian Constitutional Court in the Media War: Interpretations of Separation of Powers and Models of Democracy. In A. Sajo and M. Price (eds.), *Rights of Access to the Media*, pp. 225–41. The Hague, London, New York, Kluwer Law International.

BELL, DESMOND, 1993. The Corporate State and Broadcasting in Ireland: A National-Popular Program. *Cardozo Arts and Entertainment Law Journal*, 11: 337–59.

CARTER, STEPHEN L., 1998. *The Dissent of the Governed: A Meditation on Law, Religion, and Loyalty*. Cambridge MA, London, Harvard University Press.

COOK, KAREN S. AND EMERSON, RICHARD M., 1978. Power, Equity, and Commitment in Exchange Networks. *American Sociological Review*, 43: 721–39.

CSEPELI GYÖRGY, ÖRKÉNY ANTAL, SZÉKELYI MÁRIA ÉS BARNA ILDIKÓ, 2005. Sikervakság: Szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában. In Kornai J., B. Rothstein és S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 227–56. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

DE SMAELE, HEDWIG, 1999. The Applicability of Western Media Models on the Russian Media System. *European Journal of Communication*, 14: 173–89.

FLETCHER, GEORGE P., 1993. *Loyalty: An Essay on the Morality of Relationships*. New York, Oxford University Press.

GÁLIK MIHÁLY, 1999. *Media Concentration and Control in Hungary*. Paper presented at the Media Ownership and Control in East-Central Europe Colloquium organized by the European Institute for Communication and Culture and the University of Ljubljana. Piran, April 8–10.

GIORDANI, PAOLO AND GIANCARLO SPAGNOLO, 2001. *Constitutions and Central Bank Independence: An Objection to McCallum's Second Fallacy.* SSE/EFI Working Paper Series No. 426 in Economics and Finance. http://swopec.hhs.se/hastef/papers/hastef0426.pdf.

GROSS, PETER, 2002. *Media and Political Society in Eastern Europe. Media Development*, 1., http://www.wacc.org.uk/publications/md2002-1/gross.html.

GULYÁS ÁGNES, 2002. *Democratisation and the Mass Media in Post-Communist Hungary. Media Development*, 1. http://www.wacc.org.uk/publications/md2002-1/gulyas.html.

HAAN, JAKOB DE AND SYLVESTER C. W. EIJFFINGER, 2000. The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairytales. *Journal of Common Market Studies*, 38: 393–407.

HARDIN, RUSSELL, 2002. Liberal Distrust. *European Review*, 10: 73–89.

HAVRILESKY, THOMAS M., 1993. *The Pressures on Monetary Policy.* Boston MA, Kluwer Academic Publishers.

HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, 1996. *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries.* New York, Guilford Press.

HOLMES, STEPHEN, 2003. "A European Doppelstaat?" *East European Politics and Society*, 17: 107–18.

LEVI, MARGARET, 1998. A State of Trust. In M. Levi and V. A. Braithwaite (eds.), pp. 77–101.

LEVI, MARGARET AND VALERIE A. BRAITHWAITE (eds.), 1998. *Trust and Governance.* New York, Russell Sage Foundation.

MAXFIELD, SYLVIA, 1997. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries.* Princeton NJ, Princeton University Press.

MEYER, LAURENCE H., 2001. *Comparative Central Banking and the Politics of Monetary Policy. Remarks by Governor Laurence H. Meyer at the National Association for Business Economics at the Seminar on Monetary Policy and the Markets.* Washington DC, May 21., http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001/200105212/default.htm.

MILLER, GEOFFREY P., 1998. An Interest-Group Theory of Central Bank Independence. *Journal of Legal Studies*, 27: 433–53.

PAVLIK, PETR AND PETER SHIELDS, 1999. Toward an Explanation of Television Broadcast Restructuring in the Czech Republic. *European Journal of Communication*, 14: 487–524.

POSEN, ADAM, 1995. Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence. *NBER Macroeconomics Annual*, pp. 253–74.

Recommendation, 2000. Rec (2000) 23 of the Committee of Ministers (Council of Europe) to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r23.htlm.

ROBILLARD, SERGE, 1995. *Television in Europe: Regulatory Bodies.* London, John Libbey.

SAJÓ ANDRÁS, 1998. Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe. *East European Constitutional Review*, 7: 37–46.

2001. Government Speech in a Neutral State. In N. Dorsen and P. Gifford (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, pp. 369–89. Budapest, New York, Central European University Press.

2002. Clientelism and Extortion: Corruption in Transition. In S. Kotkin and A. Sajó (eds.), *Political Corruption in Transition*, pp. 1–21. Budapest, New York, Central European University Press.

2004. (ed.). *Judicial Integrity.* The Hague, London, New York, Kluwer Law International.

SCHMITT, CARL, [1934], 1996. Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen. In C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, pp. 79–96. Berlin, Duncker & Humblot.

SLAUGHTER, ANNE-MARIE, 2003. Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy. *Michigan Journal of International Law*, 24: 1041–75.

SMITH, STEVEN RATHGEB AND MICHAEL LIPSKY, 1993. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting.* Cambridge MA, Harvard University Press.

SPARKS, COLIN AND ANNA READING, 1998. *Communism, Capitalism and the Mass Media.* London, Sage Publications.

STRAUSS, PETER L., 1984. The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review*, 84: 573–633.

SUNSTEIN, CASS, 2002. *Conformity and Dissent*. John M. Olin Law and Economics Working Paper No. 164 (2nd series).

VAGTS, DETLEV F., 1998. The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment. *American University International Law Review*, 14: 83–102.

WALZER, MICHAEL, 1994. *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame IN, University of Notre Dame Press.

HARMADIK FEJEZET

Átvilágítás és a kormányzat hitelessége. A kelet-közép-európai tapasztalatok vizsgálata

CYNTHIA M. HORNE ÉS MARGARET LEVI*

Bevezetés

Kelet-Közép-Európában a posztkommunista kormányok kettős szorításnak vannak kitéve a demokratikus átmenet időszakában. Megoldásra törekvő és hiteles, a jogszabályok keretei között működő kormányzást akarnak, ugyanakkor szeretnék teljesíteni az állampolgárok és politikusok igényét, hogy felelősségre vonják a korábbi rezsim támogatóit, főleg azokat, akik a terroruralom aktív résztvevői voltak. A hiteles kormányzás alapja a méltányos eljárás és az igazságosság; a megtorlás és a büntetés gyakran jár ezeknek az elveknek a sérelmével. A személyiségi jogok tiszteletben tartása és az átmenethez kapcsolódó igazságtétel közötti egyensúly megteremtésének igénye súlyos dilemma elé állítja a diktatúra és elnyomás örökségével szembesülő társadalmakat (Barahona de Brito, Aguliar and Gonzalez-Enriquez, 2001).

Az átmenet igazságtételének problémáját minden kelet-közép-európai ország az átvilágítással oldotta meg. Ez olyan jogi folyamat, amelyben információt szereznek az előző rezsimmel együttműködő fontos személyekről, és – ha a helyzet úgy hozza – megakadályozzák részvételüket a rendszerváltás utáni hatalomban. Az átvilágítási törvények felhatalmazzák a kormányokat, hogy tömeges igazolási eljárásnak vessék alá az új kormányzati posztokra jelentkező személyeket, illetve jogi eljárást indítsanak az előző rezsim vezetői, állami hivatalnokai és más, hatalomgyakorló szereplői ellen (Letki, 2002: 530).

Az angol nyelvű szakirodalom a „lustration" kifejezést használja erre a folyamatra. Eredete az „engesztelő áldozat bemutatása" vagy „megtisztító rítus" jelentésű latin *lustratio*.[1] Kelet-Közép-Európa vonatkozásában „az állami szervezeteknek a kommunista rezsimben elkövetett bűnöktől való megtisztítását" értik alatta (Boed, 1999: 358); Magyarországon az *átvilágítás* az általánosan elterjedt elnevezés. Az átvilágítás országonként és időben is jelentős eltéréseket mutat, legkiterjedtebb változata azonban a személyek és intézmények széles körét érinti. Egyes szerzők a mérték alapján különbséget tesznek az átvilágítás és a „dekommunizáció" között,

utóbbin azt érve, hogy a tisztogatás és kivizsgálás csak a korábbi kommunista nómenklatúrát érinti (Los, 1995: 121), de a kelet-közép-európai kontextusban a legtöbben szinonimaként használják e két fogalmat (Gonzalez-Enriquez, 2001; Darski, 1993; Gibney, 1997).

Az átvilágítás törvényi szinten szabályozott bírósági eljárás, amely alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti. Az átvilágítási törvények mind tartalmaznak olyan eljárásokat, amelyek során feltárják az együttműködést az előző rezsimmel, különösen annak titkosszolgálataival. Különböznek viszont abból a szempontból, hogy ki kezdeményezhet átvilágítási eljárást: a kérdéses személy vagy egy közintézmény. A korábbi magatartást egyik törvény sem kriminalizálja, akkor sem, ha lehetővé teszik a büntethetőséget, de jelentős eltérések vannak közöttük abban, ahogy az átvilágított személyeket kezelik. Egyes átvilágítási törvények csak azt követelik meg, hogy az érintett nyilvánosan beismerje a kollaborálást, mások az együttműködők nyilvános leleplezését írják elő. További változat a korábbi „kollaboránsok" kizárása a közhivatali és egyéb tisztségekből.

Eltérő a kollaborálás értelmezése is. Mindegyik törvény idesorolja a titkosszolgálatokkal való együttműködést. Magyarországon és Lengyelországban kizárólag a titkosszolgálati kapcsolatra koncentrál az átvilágítási törvény. Albániában, Romániában és a Cseh Köztársaságban szélesebben definiálják a célszemélyek körét. Alapot nyújthat az átvilágításra már az is, ha valaki a kommunista párt tagja volt, és bizonyos tisztségeket töltött be. Egyes jogszabályok együttműködőnek tekintik azokat az embereket is, akik tudtuk nélkül beszéltek a titkosszolgálatoknak, kommunista ideológiát tanítottak az egyetemeken, a kommunista párt aktív tagjai voltak, vagy egyszerűen csak felbukkan a nevük a titkosszolgálati iratokban.

Az egyéni érintettség megállapításában mindegyik átvilágítási folyamat a korábbi rezsim titkosszolgálati anyagaiban található információkra támaszkodik. Eltérően szabályozzák viszont az egyes törvények az anyagokhoz való hozzáférést és tartalmuk közzétételét. Néhány törvény hozzáférhetővé teszi az állampolgárok számára a róluk készült titkosszolgálati feljegyzéseket. A Cseh Köztársaságban például nyilvánosságra kell hozni azoknak a közhivatalt betöltő személyeknek a jegyzékét, akiknek a neve szerepel a titkosszolgálati dokumentumokban. Lengyelországban bizalmasan kezelik az ilyen információkat, ha az érintett személy részletesen beszámol a korábbi rezsimmel való együttműködéséről, s csak akkor teszik közzé a titkos iratokat, ha „átvilágítási hazugságon" kapják. Magyarországon bizottságokat hoztak létre az akták vizsgálatára. Itt a korábbi kollaboránsokra nyomást gyakorolnak, hogy önként távozzanak egyes tisztségekből. A nyomásgyakorlás eszköze lehet a nevük közzététele.[2]

A jelen tanulmány néhány egymással kölcsönhatásban álló kérdést vizsgál. Ezek közé tartozik, hogy milyen hatással van az átvilágítási folyamat a hiteles kormányzat kiépítésére. Érdeklődésünk kiterjed arra, hogyan befolyásolja az átvilágítás az állampolgárok politikusokkal és kormányzati intézményekkel kapcsolatos felfogását, valamint arra is, hogy mennyire ássa alá a méltányos eljárás elvét és a kormány objektív hitelességének egyéb jellemzőit. Annak vizsgálata, hogy az átvilágítási törvények miképpen befolyásolják a hiteles kormányzat létrehozására tett erőfeszítéseket, rávilágított, hogy az átvilágítás gyakorlata országonként jelentős eltéréseket mutat.

Az átvilágítás jelenleg második fázisában van. Kelet-Közép-Európában az átvilágítás célja az volt, hogy segítse az átmenetet az 1998 előtti múltból a jövőbe. Szá-

mos országban azonban több mint tíz évvel a rendszerváltás után kiterjesztették az átvilágítási törvények hatókörét és időtartamát, vagy épp ekkor vezettek be első alkalommal ilyen jogszabályt. Vajon ezek a változások az állampolgárok politikusokkal és kormányokkal kapcsolatos kételyeire adott válaszoknak tudhatók-e be, vagy – ahogy mi látjuk – a politikai versengés egyik speciális szakaszából következnek? Vajon az állampolgároknak a kormányzat hitelességébe vetett hitét kívánják-e erősíteni az újabb átvilágítási szabályok, vagy inkább a politikusok iránti bizalmatlanságot táplálják? Összegezve: Milyen feltételek mellett segítik a kormányba vetett bizalom kialakulását, illetve gyengítik a kormányzati intézmények és a bürokrácia iránti közbizalmat? Mivel magyarázhatók az egyes országok közötti eltérések az átvilágítás időtartamában, terjedelmében és időzítésében?

Az átvilágítás jelenlegi szakirodalma csak utalásszerűen válaszol ezekre a kérdésekre. A legtöbb írás az átmenethez kapcsolódó igazságtétel viszonylag elvont és általános értékelésével foglalkozik, vagy egyes országokat tanulmányoz.[3] Semmiképp sem kívánva alábecsülni az ilyen kutatás fontosságát, mi mást célt tűztünk ki magunk elé. Megpróbáljuk azonosítani, majd pedig értelmezni azokat a tényezőket, amelyek megalapozzák a kelet-közép-európai átvilágítási folyamatokban tapasztalt azonosságokat és eltéréseket. Az összehasonlításon nyugvó megközelítés lehetővé teszi számunkra az átvilágítási folyamat modellezését, s így a kellő elméleti távolságtartást ettől a történelmi vonatkozásokkal terhelt témától. Ez lehetővé teszi, hogy felvázoljuk, hogyan befolyásolja ez a szimbolikus politikai aktus a demokrácia megszilárdulását Kelet-Közép-Európában.

A politikai átmenetet megvalósító országok egyik választási lehetőségeként értelmezett átvilágítás értékelése után megvizsgáljuk, miként befolyásolhatja ez a folyamat a politikusok és a kormányhivatalok hitelét. Ezt követően nagy vonalakban felvázolunk egy modellt az átvilágítás gyakorlati változatairól és az átvilágítás és a hiteles kormányzás közötti kapcsolatról. Modellünk a kelet-közép-európai országok törvényeinek első olvasatán és átvilágítási gyakorlatán alapszik. Olyan következtetések levonására törekszünk, amelyek igazolhatóak, és amelyek lehetővé teszik, hogy a modell segítségével áttekintést adhassunk a fent vázolt kelet-közép-európai átvilágítási folyamatokról. A megközelítés elemző-leíró (Bates és szerzőtársai, 1998), de mind az elemzés, mind a leírás további kutatást igényel.

Az átvilágítás mint az átmenethez kapcsolódó igazságtétel egyik megjelenési formája

Nyomasztóan nagy feladat előtt áll minden olyan kormány, amely szakít a nem demokratikus, elnyomó múlttal, különösen, ha az a célja, hogy demokratikus és igazságos társadalmat hozzon létre. Az átmenetet megvalósító kormányok előtt ott tornyosul az erős, méltányos demokratikus rendszer kialakításának és fenntartásának gyötrelmesen nehéz feladata (Barahona de Brito, Gonzalez-Enriquez and Aguilar, 2001: 25–39; Huntington, 1991: 211–31; Moran, 1994). Ezért számos átmeneti társadalom szembesül a „korrektív" (Ackerman, 1992) vagy „átmenethez kapcsolódó" (Elster, 1999) igazságtétel problémájával. Stanley Cohen (1995: 11–12 és másutt) szerint a folyamatnak, amelyben az átmeneti társadalmak mentesítik magukat a múlt következményeitől, több fázisa van: (1) az igazság megállapítása

az előző rezsimről, (2) igazságtétel a korábban elkövetett visszaélések ügyében, (3) annak meghatározása, hogy ki élvezzen büntetlenséget, (4) a vezeklés felkínálása és (5) megbékélés és újjászervezés. A különböző társadalmak azonban különböző utakon-módokon járják végig e szakaszokat. Az átvilágítás csak az egyik lehetséges eszköz az átmenet kínálta igazságosság megteremtésében.

Luc Huyse (1995: 51–3) szerint az átvilágításnak három fő alternatívája van: a nyílt bűnüldözés, a feltétel nélküli amnesztia, valamint az igazság feltárása után a megbékélés jegyében nyújtott amnesztia. A francia forradalom terrorja a korábbi rezsimhez kapcsolódó személyek elleni nyílt büntetőjogi fellépést példázza. A kriminalizálás enyhébb formái közé tartozik a második világháború utáni igazságszolgáltatás Hollandiában, Belgiumban és Franciaországban (ibid.: 66–7), valamint a latin-amerikai vizsgálóbizottságok tevékenysége (Barahona de Brito, 2001; Popkin and Roth-Arriaza, 1995; Sieder, 2001). Feltétel nélküli – vagy ahhoz nagyon közelálló – amnesztia jellemezte az Egyesült Államokban a polgárháború utáni időszakot. Frissebb példával szolgál a Franco utáni Spanyolország (Aguilar, 2002; Huyse, 1995: 52), ott azonban mostanában nő az érdeklődés az igazság és megbékélés iránt, mert a spanyol amnesztia egyesek számára „nem helyezte nyugvópontra a múltat" (Sciolino and Daly, 2002: 3). A harmadik változatot képviselik a dél-afrikai „igazság és megbékélés" bizottságok (Berat and Shain, 1995; Goldstone, 2000; Wilson, 2001). Valójában azonban folytonos átmenet van mindegyik említett kategórián belül és a kategóriák között is. Az átvilágítás valahol a nyílt bűnüldözés és a feltétel nélküli amnesztia között helyezkedik el a Huyse-féle taxonómiában.

Az átmenet típusa és a közben megvalósuló igazságtétel között nincs szoros összefüggés. Nagyobb a valószínűsége a megbocsátó szándéknak, ha nem történt rendszerváltás, mint például az Egyesült Államokban a polgárháború után. A büntető intézkedések látszanak valószínűbbnek, mikor radikálisan szakítanak a múlttal, mint a forradalmi Franciaországban. De vannak ellenpéldák is – így a Franco utáni Spanyolország, illetve Dél-Afrika –, amelyek arra utalnak, hogy más tényezők, például a tárgyalásos úton született egyezmények is befolyásolhatják, hogy milyen formát ölt az átmenet igazságtétele.

Kelet-Közép-Európa országai szinte egységesen mozdultak az átvilágítás felé az igazságtétel problémájának kezelésére. A kelet-közép-európai rendszerváltást történelmi, kulturális és intézményi tényezők különböztetik meg más átmenetektől. Ugyanezek a tényezők befolyásolják azt a választást is, hogy milyen eszközökkel lehet legjobban kezelni a múltat. Az állampolgárok összejátszásának mértékében, az elkövetett jogsértések jellegében és a múlttal való szakítás természetében tapasztalható lényegi különbségek (Huyse, 1995: 71–6; Barahona de Brito, Gonzalez-Enriquez and Aguilar, 2001) adhatnak magyarázatot arra, miért fordultak ezek az országok inkább az átvilágításhoz a megbékélés egyéb lehetséges változatai helyett. Az átmenet kezdeti időszakában a közhangulat is erősítette azt a benyomást, hogy a régióban az átvilágítás a helyes választás az igazságtételt illetően. Sokan érezték úgy, hogy nemcsak a nyilvánvaló kollaborációt kell büntetni, hanem azokat a személyeket is, akik aránytalan előnyöket élveztek az előző rezsimben, akik részt vettek az ország eladósodásához vezető döntések meghozatalában, vagy akik üldözték az eltérő politikai nézeteket valló embereket.[4]

A felelősség megállapítását nehezíti, hogy az állampolgárok nagymértékben összejátszottak a rezsimmel. Latin-Amerikában és Dél-Afrikában például egyértelműbb különbséget lehetett tenni az elnyomók és az elnyomottak között. Ha nem

is kizárólagosan, de elsődlegesen a katonaság volt felelős az emberi jogok durva megsértéséért Latin-Amerikában, Dél-Afrikában pedig az elnyomók és az elnyomottak között a faji különbség volt a döntő tényező. Kelet-Közép-Európában viszont „mi vagyunk azok együtt mindnyájan, akik ezt a rezsimet többé vagy kevésbé közvetlenül létrehoztuk, csendben elfogadtuk és tudat alatt hozzászoktunk", ahogy Adam Michnik és Vaclav Havel megfogalmazta (1993: 21). Ha a társadalom legnagyobb része cinkosságot vállalt a korábbi rendszerrel, hogyan lehet megállapítani a bűnösség fokozatait? Kiket kell megbüntetni? Hogyan lehet meghatározni, milyen tartalmi elemek miatt volt az együttműködés „aktív" és nem „passzív"? És vannak-e olyan körülmények, amelyek legitimálják a „kváziaktív" szolgálatkészséget?

Tovább bonyolítja a vétkesség megállapítását, hogy Kelet-Közép-Európában az elkövetett „bűnök" inkább pszichológiai, mint fizikai jellegűek voltak (Huyse, 1995: 72–3). Latin-Amerikában kínzás és gyilkosságok jellemezték a katonai diktatúrát, a kelet-közép-európai országokban viszont a posztsztálinista időszakban viszonylag csekély mértékű volt a fizikai erőszak. Inkább arra helyezték a hangsúlyt, hogy széles körben bizalmatlanságot keltsenek, gyanakvásra ösztönözzék az embereket polgártársaikkal, szomszédaikkal, sőt családtagjaikkal szemben is.

Kelet-Közép-Európában a rendszerváltás legnagyobbrészt békés átmenettel valósult meg, gyakran a kommunista közalkalmazottak is megtarthatták korábbi tisztségüket. Bulgáriában és Romániában sok kommunista hivatalnok egyáltalán nem vesztette el az állását. Lengyelországban, Magyarországon és a Cseh Köztársaságban a kommunista tisztségviselők fokozatosan kerültek választott hatalmi pozíciókba, egyes időszakokban még a parlamenti többséget is ők alkották.[5] Nemcsak a korábbi rezsim vezető tisztségviselői tudtak részt venni az új rendszerben, hanem az alacsonyabb beosztású közhivatalnokok nagy része is megmaradt korábbi tisztségében, vagy előrelépett az egyesek által „osztályvezető-helyettesek forradalmaként" nevezett rendszerváltás során.[6] Talán Kelet-Németország és a Cseh Köztársaság volt a két kivétel (Gibney, 1997: 99). Ezzel ellentétben Latin-Amerikában, a háború utáni Európában és Dél-Afrikában mindenhol alapvető személyi változások történtek.

Az átvilágítás gyorsan a politikusok és az állampolgárok érdeklődésének középpontjába került, és régiószerte ez lett a rendszerváltáshoz kapcsolódó igazságtétel elsődleges megoldása. Az átvilágításnak mint a kormány legitimációjával és hitelével kapcsolatos problémák megoldására szolgáló módszernek történelmi és intézményi hagyományai is vannak. Megvalósítási módja, amennyiben a tisztogatás egyik formájának tekinthető, a kommunista múltra emlékeztet. 1991-ben a csehszlovák kormány a saját kommunistamentesítési folyamatára alkalmazta az ország korábbi titkosszolgálata (StB) által használt egyik kifejezést (Bertschi, 1995: 436). Az StB a lustrace cseh szóval nevezte meg az állampolgárok kommunista párt iránti lojalitását vizsgáló eljárást (Cohen, 1995: 27).

A cseh gyakorlat tovább erősítette a módszer általánossá válását a régióban. A közelmúlt cseh történelmében jelentős szerepe volt a másként gondolkodók aktivitásának és a szovjet rendszerrel szembeni ellenállásnak. Mivel Havelt nagymértékben azonosították ezzel az ellenállással, országa és politikája olyan erkölcsi súllyal bírt, amihez hasonlót csak Magyarország és Lengyelország tudott felmutatni. Érzésünk szerint az átvilágítás sokkal kisebb valószínűséggel talált volna követőkre, ha először például Romániában vezették volna be. Lehet, hogy az átvilá-

gítás kezdetben véletlenszerű volt, mégis olyan folyamat indult el, amely lehetővé teszi egy olyan modell felállítását, amelynek segítségével ellenőrizhető hipotézisek fogalmazhatók meg.

Az átvilágítás és a hiteles kormányzás

Az új rendszer politikusai gyakran hangoztatják, hogy a kormánynak el kell határolódnia a delegitimált múlttól, ha meg akarja nyerni az állampolgárok bizalmát. Eközben azonban a kormányoknak igazságosnak és kompetensnek is kell látszaniuk. Ennek érdekében méltányos eljárással kell megállapítani, kinek nem lehet megbocsátani a korábbi tevékenységét, és ki kaphat új lehetőséget. Ha személyes ambíciók vagy a bosszú motiválják a hivatalban lévőket, akkor aligha fogják őket igazságosnak tekinteni. A kormány inkompetensnek fog tűnni, ha a megfelelő képzettséggel és alapvető hivatalnoki és kormányzati gyakorlattal rendelkezők közül túl sokat távolít el, vagy ha nem látszik képesnek arra, hogy helyesen válassza ki a büntetést érdemlő személyeket.

A hiteles demokratikus kormányt olyan tulajdonságok együttese jellemzi, mint a kompetencia, méltányosság, őszinteség, képesség a hihető kötelezettségek vállalására, elszámoltathatóság, elkötelezettség a közérdek iránt, az egyéni jogok védelmének szándéka.[7] Ezek a tulajdonságok még a régen fennálló, a demokrácia magas szintjét képviselő politikai rendszerekben sem mindig kompatibilisek egymással. A rendfenntartás, belpolitikai biztonság, kémkedés és hasonló ügyek terén mutatott kompetencia gyakran vezet diszkriminatív módszerek alkalmazásához, az állampolgári szabadság és a személyiségi jogok sérelméhez. A gazdasági válságok kompetens kezelése meghiúsíthatja a választások idején vagy más gazdasági körülmények között tett ígéretek teljesítését. A hosszú múlttal rendelkező és a rendszerváltó demokráciák egyaránt szereztek ilyen tapasztalatokat a neoliberális politika bevezetése során (Stokes, 2001a, b).

A hiteles demokratikus kormányzat szempontjából kulcsfontosságú a kompetencia és a méltányosság. Az előbbit nehéz mérni, illetve megbecsülni; sőt egy kormány lehet egyik feladatkörben, például a gazdaságirányításban kompetens, ugyanakkor alkalmatlan más téren, például a háborús hadvezetésben. A méltányosság demokratikus és képviseleti elvek szerinti politizálást, valamint a politika diszkriminációmentes alkalmazását jelenti (lásd Rose-Ackerman tanulmányát ebben a kötetben). A méltányosság általában is vitatott norma, de különösen az a rendszerváltások időszakában; a vizsgálatunk tárgyát képező társadalmakban bizonyosan ez a helyzet. Egyesek szemében a méltányossághoz tartozik a megtorlás is, mások a megbocsátást és a rehabilitációt tekintik méltányosnak. Bár a megítélés alapja eltérő lehet a társadalmon belül, mindenkinek bíznia kell abban, hogy a saját csoportján belül általában érvényesnek tartott normák szerint méltányosan jár el a kormány. Azt kell érezniük, hogy az őket közvetlenül érintő ügyekre vonatkozó politika kidolgozásakor meghallgatják és figyelembe veszik az elvárásaikat.[8]

A kormány hitelességét a fent meghatározott szempontok szerint objektív módon meg lehet állapítani, ha megvizsgáljuk, milyen mértékben érvényesek a kormányra és illetékes hivatalaira ezek a kritikus jellemzők. Az elemzés szempontjából azonban meg lehet különböztetni a kormány hitelességéről kialakuló véle-

ményt és a tényleges hitelességet. Elméletileg különbség tehető a kormány, illetve a politikusok hitelességére vonatkozó közösségi vélemények között is, de az ehhez szükséges felmérések módszereinek kidolgozása még épp csak hogy elkezdődött (Burns and Kindler, 2000; Levi and Stroker, 2000; Rahn and Rudolph, 2000). Továbbá a hitelességről alkotott állampolgári vélemények a politikai küzdőtértől és a szereplőktől is függhetnek (lásd még Rothstein, 2000; 2004).

Itt most inkább az állampolgárok szubjektív felfogása érdekel bennünket, nem annyira a kormány és hivatalainak tényleges hitelessége. Sok állampolgár (gyakran a többség) felfogásában egybeolvad a politikusokról alkotott vélemény azzal, hogyan ítélik meg a kormányt magát, ez pedig széles körű bizalmatlanságot eredményez a kormány iránt. A vélemény lehet hibás vagy részrehajló, de lehet helyes is. Akár helytálló, akár nem, az állampolgárok magatartását többnyire a kialakult véleményük befolyásolja. Annak mértéke, hogy a társadalom tagjai mennyire érzékelik hitelesnek a kormányt, alapvetően befolyásolja hajlandóságukat a törvények betartására (Tyler, 1990), illetve a kormány előírásainak elfogadására, az azokkal való érdemi azonosulásra (Levi, 1997). A politikusok hitelességéről alkotott véleményük befolyásolhatja az illető politikusok által képviselt politika és maguknak a politikusoknak a támogatását is (Levi and Stoker, 2000).

Az átmeneti időszak kormányai, amelyeknek egyszerre kell létrehozniuk egy demokratikus alkotmányt és megtisztulniuk a beszennyezett múlt maradványaitól, kényszerítve érezhetik magukat, hogy a hitelesség egyes dimenziói érdekében más dimenziók terén engedményeket tegyenek. Az állampolgárok bosszúvágy iránti fogékonysága ütközhet a méltányos eljárás igényével és a személyiségi jogok tiszteletben tartásával. A kormány azon törekvése, hogy kompetensnek látsszon, még inkább aláásható a méltányosságot. Az átláthatóság érdekében a kormány mindenki számára hozzáférhetővé teheti a titkosszolgálati aktákat, ami – esetleg manipulált feljegyzéseken alapuló – vádaskodáshoz és viszontvádakhoz vezethet. Az eljárások gyorsítása és a látszathatékonyság érdekében a kormány a bűnösség megállapításához megelégedhet közvetett bizonyítékokkal, vagy pusztán a kapcsolat igazolásával. A kollaboránsok leleplezésének szándékával és a kollektív érdekre való hivatkozással túl gyakran veszik semmibe a személyiségi jogokat.

Mint Claus Offe megjegyezte, a „hátratekintő igazságtétel" és az „előrenéző feloldozás" között feszültség van (Offe, 1992; 1996). Bár lehet, hogy a társadalom, illetve a politikusok kedvező megoldásnak látják a hiteles kormányzat problémáira az átvilágítást, ez legjobb esetben is csak rövid távú és hátratekintő megoldás, amely hosszabb távon aláaknázhatja a demokratikus intézmények és tisztviselők szavahihetőségét és legitimitását.

Az átvilágítás modellje

Ebben a részben első közelítésben felvázolunk egy modellt, hogy bemutathassuk az átvilágítási folyamat és az állampolgárokban a kormány hitelességéről kialakult felfogás változatait. Az a célunk, hogy megtegyük az első lépéseket az átvilágítás komparatív statikájának felvázolására, és levonjunk néhány igazolható következtetést, hogy a már említett „elemző leírás" megszülethessen. Észrevételeink a történelem első olvasatán alapulnak, s az szolgál megállapításaink helyességé-

nek ellenőrzésére is. A modell felépítéséhez és teszteléséhez szükséges alapos és részletes esettanulmányok elkészítése további kutatómunkát igényel.

A kulcsszereplők

Az átvilágítási folyamat kulcsszereplői a politikusok és a politikai elit, az állampolgárok, a média, az alkotmánybíróságok és egyes nemzetközi intézmények. A továbbiakban feltételezzük, hogy a kulcsszereplők újbóli megválasztásukra törekvő (jogalkotó és jogalkalmazó) politikusok, akiknek a viselkedését a pártok közötti verseny motiválja – ez alkotja modellünk oksági mechanizmusát. Stratégiai szempontból együtt ténykednek más szereplőkkel: a bírókkal, akik lehetnek akár függetlenek, akár pártcsatlósok, az állásuk megtartásában alapvetően érdekelt hivatalnokokkal, valamint az állampolgárokkal, akiknek a választói magatartását, a kormány szándékaival való azonosulását és egymás közötti kapcsolatait is befolyásolja, hogy milyen véleményük alakul ki a kormány és a politikusok hitelességéről. A politikusokat bizonyos mértékben korlátozzák az érvényben lévő törvények és normák, bár a rendszerváltás természetéből adódóan néha képesek ezen korlátok, főleg a szabályok módosítására. Stratégiai kölcsönhatásban állnak olyan nemzetközi szereplőkkel, akik figyelemmel kísérik és értékelik az általuk alakított kormányt, ami befolyásolhatja a kelet-közép-európai országok által egyöntetűen célul kitűzött EU-tagság elnyerését.

A politikusok rutinszerűen a társadalmi igénnyel magyarázzák az átvilágítási törvényeket. Habár törekszenek a közfelfogás saját politikai céljaik szerinti manipulálására, az ilyen politika választói támogatása vagy elutasítása befolyásolja a számításaikat. Ha a média foglalkozik a rendszerváltáshoz kapcsolódó igazságtétel problémáival, akkor azok a közvélemény szemében nagyobb jelentőséget kapnak. A média jelentősen hozzájárul az igazságtétel fontosságával és szükségességével, a kormányzati intézkedések méltányosságával, az átvilágítási törvények végrehajtásának hatékonyságával és a törvényeknek a demokratikus átmenetre gyakorolt tényleges hatásával kapcsolatos közfelfogás alakításához. A média szerepének elméleti keretekbe foglalása még további kutatómunkát igényel. Ezen a ponton csak arra akarunk rámutatni, mekkora jelentősége van ennek a részben függő, részben független szereplőnek az átvilágítás és a hiteles kormányzat közötti viszonyról kialakított közfelfogás formálásában.

Az átvilágítás modelljének potenciálisan független szereplői az alkotmánybíróságok, amennyiben mérsékelni igyekeznek a politikusok önös érdekeinek érvényesülését. Autonómiájuk foka meghatározza, hogy mennyire képesek részrehajlásmentes ítéleteket hozni. Minél függetlenebbek a politikusok és az erős állampolgári csoportok befolyásától, annál valószínűbb, hogy az átvilágítási törvények alkalmazása pontosan követi a jogszabály betűjét és szellemét. Az alkotmánybíróságoknak hosszabb időtávot tekintve potenciális moderáló szerepe lehet abban, hogyan élnek vagy élnek vissza egyes erők az átvilágítási törvénnyel.

Végül, a nemzetközi szervezetek és más nemzetközi szereplők az átvilágítási folyamat természetére gyakorolnak hatást. Ezek a szervezetek és a régión kívüli országok általában összességében ellenezték az átvilágítást. Például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), az Európa Tanács, a Helsinki Watch és az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetsége közleményekben fogalmazta meg, hogy

miben ellentétesek a kelet-közép-európai országok belső törvényei a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségekkel, így próbálván rábírni őket az átvilágítási törvényeik megváltoztatására (Cohen, 1995: 27). Ezek a szervezetek nyilvánosan megkérdőjelezték például a Cseh Köztársaság átvilágítási törvényét, bemutatva, hogyan sérti a törvény az ország különféle egyezményekben vállalt kötelezettségeit (Kritz, 1995: 335). Az európai kormányok általában kedvezőtlenül fogadták a rendszerváltó országok átvilágítási politikáját, és a háttérben igyekeztek nyomást gyakorolni a politikusokra, hogy lebeszéljék őket az átvilágítottak körének kiterjesztéséről vagy a politikai megtorlásról (Letki, 2002: 539).

Az átvilágítás ciklikussága

Elméletileg ha az átvilágítás beindul, olyan egyensúlyi helyzet keletkezik, amely megnehezíti a politikusok számára a kilépést, ahogy ezt Bruce Ackerman már az 1990-es évek elején megfogalmazta: „Ha az akták megmaradnak, nagy lesz a kísértés az új kormány számára, hogy az ellenzék zsarolására használja őket. Ez precedenst teremt a későbbi visszaélésekre, amikor a kormányrúd más kezekbe kerül. A korábbi kollaborálásra vonatkozó köz- és magánvádak, majd viszontvádak egyre meredekebb spirálja megmérgezi a politikai légkört" (1992: 81).

Vizsgálataink során építünk mind Ackerman éleslátására, mind pedig későbbi eseményekre, amelyek igazolni látszanak az ő állításait. A politikusok késztetést éreznek arra, hogy az átvilágítást eszközként használják az ellenzék lejáratására a választópolgárok előtt. Ha ez megtörtént, az ellenzék visszavág, miután hatalomra került. Bizonyos körülmények között a folyamat eszkalálódik és ciklikussá válik; kiterjesztik a törvények érvényességi idejét és az átvilágítottak körét, az átvilágítás korlátozásának eredeti szándéka pedig elhalványul. Olyan ez, mint amikor vállalatok megpróbálják egymás árengedményeit túlszárnyalni, hogy növeljék a piaci részesedésüket – de a végén mind rosszul járnak.

Többféle kilépési lehetőség is van az ilyen ördögi körökből. A politikai pártok megszakíthatják az eszkalálódó folyamatot. Például pártközi koalíciók (amolyan politikai kartellek) jöhetnek létre a közvélemény átvilágítással szembeni egyre növekvő ellenszenve hatására. Vagy fékezheti, illetve leállíthatja a folyamatokat, ha a szocialista pártok kerülnek hatalomra, amelyeknek a tagságát aránytalanul negatívan érinti az átvilágítás. Egy másik lehetőség, hogy létezik egy „fölérendelt" hatalom, amely kikényszerítheti a kooperációt. Versenyben álló vállalatok esetében ez kormányzati szabályozást jelent, a kormányok felett viszont csak az alkotmánybíróságoknak lehet ilyen hatalma – ha van rá legitimációjuk. Harmadik lehetőség, hogy nemzetközi testületek, köztük az Európai Unió, nyomást gyakoroljanak a kelet-közép-európai országokra az egyre kiterjedtebb átvilágítás leállítására. Ha bármi, akkor ez utóbbi fordulhat elő a legnagyobb valószínűséggel. Tanulmányunk végén, az empirikus anyag részleges áttekintése után azt is megvizsgáljuk, mik a szükséges feltételei annak, hogy a nemzetközi nyomás sikeres legyen.

A fenti, nagyon is stilizált leírás alapján az átvilágítás komparatív statikáját a következőképpen vázolhatjuk fel.

1. Mivel nő a pártok közötti verseny intenzitása, a jogalkotók megkísérlik kiterjeszteni az átvilágítási törvények érvényességi idejét és az átvilágítottak körét,

kivéve, ha (a) szocialista pártok vagy bizonyos típusú ideológiai pártok kerülnek hatalomra, vagy (b) nyilvánvalóvá válik, hogy a választók fellázadtak az átvilágítás vég nélküli folytatása ellen.
2. Minél nagyobb mértékű az alkotmánybíróságok elszigeteltsége a politikától, (a) annál kevésbé valószínű, hogy kiterjesztik az átvilágítási törvények hatályát, és (b) annál valószínűbb, hogy ezeket a jogszabályokat alkotmányellenesnek nyilvánítják, vagy más módon korlátozzák a hatókörüket.
3. Minél nagyobb a fontos nemzetközi szervezetek nyomása, annál valószínűbb, hogy pártközi koalíció alakul az átvilágítás lezárása érdekében.

Mindez arra utal, hogy az átvilágítás ördögi köre csak akkor alakul ki, ha a specifikus feltétel, az intenzív pártközi versengés fennáll, és csak akkor szakad meg, ha léteznek és elég erősek bizonyos intézmények, és/vagy ha bizonyos hatalmi csoportoknak elég nagy befolyása van a politikusokra. De logikusnak látszik az a remény is, hogy idővel magától is csökkeni fog a politikai pártok és az állampolgárok szemében az átvilágítás politikai jelentősége.[9] Megmarad viszont a probléma: hogyan szakítsák meg az ördögi kört, ha egyszer kialakult.

A kormányzat hitelességére gyakorolt hatások

Feltételezésünk szerint idővel az átvilágítás kedvezőtlenül befolyásolja az állampolgárok politikusok iránti bizalmát. Ennek több oka van. Először, a társadalom kisebb figyelmet szentel a pártok közötti versengésnek, mint a politikusok, különösen, ha a pártok politikája között alig van különbség. Másodszor, történelmi és nemzeteken átívelő bizonyítékok vannak arra, hogy a közösség idővel belefárad a politikai belharcokba. Feltételezzük, hogy ez Kelet-Közép-Európára is áll. Harmadszor, óriási a társadalmon belüli szóródás. A rendszerváltás több mint tízéves, a fiatal választóknak kevés emléke van az előző rezsimről, és sok idősebb választó emlékei is elhalványulhattak. Mások esetleg nosztalgiával tekintenek a régi időkre, vagy romantikusan szemlélik a múltat, s ezért megbocsátóbbak azok iránt, akiknek a „bűnei" között nem szerepel a kínvallatás vagy egyéb olyan cselekedet, amely másoknak közvetlen fizikai szenvedést okozott – már ha egyáltalán problematikusnak látják az ilyesfajta viselkedést. Megint mások esetleg attól tartanak, hogy érintetté válhatnak.

A mi értelmezésünkben az átvilágítás szempontjából az időtényezőnek nagyon fontos szerepe van. Az átvilágítás a rendszerváltás kezdeti időszakában nagyon is valós politikai téma. A kormányintézmények hitelelüket vesztették. Az állampolgárok lényegében véve minden állami hivatalnokot és apparatcsikot korruptnak tartanak. A közvélemény általános felfogása szerint a demokratikus konszolidáció előmozdítása érdekében tisztázni kell az intézményi problémákat. Ezért a kezdeti időszakban az állampolgárok és a politikusok egyaránt különös fontosságot tulajdonítanak az átvilágításnak, valamint a vonatkozó jogszabályok kidolgozásának és betartásának. Ahogy az átalakulás folytatódik és a társadalom tagjai megértik, hogy a demokrácia itt van és itt is marad, csökkenni kezd az átvilágítás jelentősége. Az állampolgárok figyelme fokozatosan másfelé fordul, például a hivatalok kompetenciája felé, vagy hogy a kormány képes-e kielégíteni az emberek elvárásait. Idővel az emberek belefáradnak az átvilágításba és a tisztogatásba.

A politikusok iránti bizalom legalább két okból befolyásolja az állam hitelességéről kialakuló közfelfogást. Először, az állampolgárok hajlamosabbak antipátiával és kritikával tekinteni a kormányhivatalokra, ha elégedetlenek a politikusokkal. Másodszor, sokan gondolják úgy, hogy az intézmények csak annyira lehetnek tisztességesek, mint az ott dolgozó személyek. A társadalom azonban távolról sem egységes, sokféle vélemény és felfogás van állandóan jelen. Az okok gyakran személyesek, de többnyire strukturális eredetűek, azaz például jövedelmi helyzettől, iskolázottságtól, etnikai hovatartozástól függőek.

A kormány objektív megbízhatósága attól függ, hogy milyen szolgáltatásokat nyújt, hogyan határozza meg a céljait és ad nekik törvényi formát, és azokat miként hajtja végre. Függ természetesen attól is, hogy milyen eszközei vannak a törvényalkalmazók ellenőrzésére és megfelelő korlátok között tartására, és mennyire hajlandó ezeket az eszközöket alkalmazni. Amennyiben a törvények méltányosak és azokat a hivatalnokok pártatlanul, kompetensen hajtják végre, maga a kormány akkor is megbízható lehet, ha a választott politikusok tisztességtelenek, megvásárolhatók, korruptak, és kizárólag szűkös önérdekeiket tartják szem előtt.

Érvelésünk komparatív statikája szerint: minél tovább folytatódik az átvilágítás, (1) annál kisebb lesz a kormánypolitika, különösen az átvilágítási politika társadalmi támogatottsága; (2) annál valószínűbb lesz, hogy a felmérésekben negatív osztályzatokat kap a „kormány iránti bizalom"; és (3) annál gyakrabban fordul elő a kormánypolitika elutasítása, hacsak a kormány nem tudja az objektív megbízhatóságát méltányos és kompetens, a köz érdekeit megjelenítő politikával hatásosan bizonyítani.

A harmadik hipotézis bizonyítására nem vállalkozunk, de az első kettőre vonatkozóan adunk némi előzetes igazolást.

Átvilágítás a gyakorlatban: politikai ciklikusság

Feltételezzük, hogy a politikusok szavazatmaximalizáló törekvései miatt az átvilágítási törvények bizonyos feltételek mellett egy eszkalálódó politikai ciklus foglyává válnak. A politikai pártok közötti verseny fokozódásával nő az átvilágításra vonatkozóan a módosító javaslatok száma. A javaslatok a politikai pártok azon törekvéseit tükrözik, hogy a játékszabályok átstrukturálásával előnyhöz jussanak a többiekkel szemben. A rendszerváltó országokban javasolt módosítások között legalább két jól elkülönülő típus figyelhető meg: az átvilágítási törvények által érintett személyek körének bővítése és az átvilágítás időbeli meghosszabbítása. Az átvilágított kör bővítése, illetve az időtartam kiterjesztése tekintetében országonként lényeges eltérések mutatkoznak. Az alábbiakban ezekkel az eltérésekkel foglalkozunk.

Az átvilágítási törvények hatókörének kiterjesztése

Kezdetben számos kelet-közép-európai országban többpárti támogatást élveztek az átvilágítási törvények. Csak a korábbi kommunista párt (gyakran új néven és új programmal megjelenő) maradványa ellenezte az átvilágítási politikát, mert az

negatívan befolyásolhatta részvételüket az új demokratikus rendszerben. Magyarországon a Magyar Szocialista Párt (MSZP) volt az egyetlen parlamenti erő, amely az átvilágítási törvény elfogadása ellen szavazott (Kritz, 1995: 666). Csehszlovákiában az 1990. júniusi választásokon versenyben lévő összes párt, kivéve a kommunistákat, felkérte a Belügyminisztériumot, hogy minden jelöltet világítson át, nem állt-e kapcsolatban a titkosrendőrséggel (Boed, 1999: 367). A Szlovák Köztársaságban a parlament túlnyomó többséggel hatálytalanította az elnöki vétót és megszavazta az átvilágítási törvényt, amely megnyitotta a kommunista titkosrendőrség aktáit (RFE/RL, August 21, Vol. 6, No. 157, Part II). Lengyelországban a korábbi, a Szolidaritás vezette koalíció által javasolt eredeti átvilágítási törvényt széles körű, többpárti támogatással fogadta el a szejm (RFE/RL, February 26, 2002, Vol. 4, No. 8, Part II).

Az átvilágítási törvények kezdeményezését és tartalmát befolyásolja a domináns párt politikai orientációja. Azok az országok, ahol a kommunista párt megtartotta a többséget a parlamentben, igyekeztek elkerülni a széles körre kiterjedő átvilágítási törvények jóváhagyását. Bulgáriában a kommunista többségű parlament harminc évre zárolta a titkosügynökök anyagait. Bár 1991 októberében a választásokon győzött az ellenzéki koalíció, a Demokratikus Erők Uniója (SDS), és több átvilágítási törvénytervezet is született, a bolgár Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és hatályon kívül helyezte az átvilágítási törvényt, és csak az akadémikusok ellenőrzésére vonatkozó jogszabályt hagyta jóvá (Ellis, 1997: 188).

Magyarország különösen fogékony volt az átvilágítás politikai eszkalációjára. Hack Péter, a Magyar Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottságának korábbi elnöke szerint az átvilágítási viták négy fázisban zajlottak.[10] Ezalatt három lényeges javaslat született az eredeti törvény hatókörének és érvényességi idejének bővítésére. Először 1995-ben egy jelentős tartalmi módosítással hozzáférhetővé tették az állampolgárok számára a rájuk vonatkozó titkosrendőrségi aktákat, amit az eredeti 1990-es törvénytervezet – Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvéleményformáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről – nem engedett meg.[11] Másodszor, 2002-ben olyan módosító javaslatokat nyújtottak be az eredetileg csak a Belügyminisztérium III/III-as Főcsoportfőnökségétől (belföldi politikai elnyomás) származó információkat hozzáférhetővé tevő jogszabályhoz, hogy nyissák meg az összes részleg, köztük a III/I-es (külföldi hírszerzési) és a III/II-es (kémelhárítási) Főcsoportfőnökség archívumait is (RFE/RL, July 11, 2002, Vol. 6, No. 128, Part II). Ezeket a módosításokat külön javasolta a kormányzó szocialista–szabad demokrata koalíció és az ellenzéki pártok, a FIDESZ és a Magyar Demokrata Fórum (MDF) (RFE/RL, June 25, 2002, Vol. 3, No. 25, Part II). Harmadszor, a 2002-es törvénytervezet módosítani javasolta az állampolgárok hozzáférésével kapcsolatos szabályokat is. A 2002-ben benyújtott módosítási javaslat lehetővé tette volna, hogy a magánszemélyek megismerjék a titkosrendőrségi informátorok nevét, amelyet az eredeti szabályok védelemben részesítenek (RFE/RL, September 12, 2002, Vol. 6, No. 172, Part II). Összegezve, a magyar átvilágítási törvényt beiktatása óta többször is kiterjesztették, mind az átvilágítandók körét, mind a nyilvánosság számára elérhető információk tartalmát illetően.

A magyar politikai pártok számos olyan módosítást is javasoltak, amelyet nem hagyott jóvá a parlament. 1994-ben az országgyűlés elutasította az MDF javaslatát, hogy az önkormányzati képviselőket is vonják be az átvilágítandók körébe. Ez a

módosítás a vizsgált személyek számát 10 000-ről kb. 28 000-re emelte volna. Elutasította a parlament a radikális populista Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) két képviselőjének a javaslatát is, amely szerint egyházi vezetőket is át lehetett volna világítani, ha az összes aktív pap legalább húsz százaléka a vizsgálatra szavaz (Kritz, 1995: 665).

A politikai eszkaláció hullámait a Cseh Köztársaságban is meg lehetett figyelni. Alapvetően megváltoztatta az iratok hozzáférhetőségét a szenátus által 2001-ben jóváhagyott új átvilágítási törvény, amely alapjaiban változtatta meg a kommunista titkosrendőrségi anyagokhoz való hozzáférést. Az eredeti törvény nem engedte meg, hogy az érintett személy jóváhagyása nélkül feltárják az StB által összegyűjtött adatokat. Az új jogszabály az akták összes anyagát hozzáférhetővé tette a nyilvánosság számára (RFE/RL Newsline-Central and Eastern Europe, August 20, 2001, Vol. 5).

Magyarország és a Cseh Köztársaság esetében is vannak bizonyítékok politikai pártok próbálkozásaira, hogy az eredeti átvilágítási törvények hatókörének átalakításával erősítsék politikai hatalmukat más pártokkal szemben (Gonzalez-Enriquez, 2001: 241–3; Tworzecki, 2003: 89–90). Várható, hogy a pártok közötti politikai verseny intenzitásának növekedésével arányosan nő az átvilágítandók körének módosítására vonatkozó igény. Bizonyos körülmények között számítani lehet a kör bővítésére, különösen, ha a kiterjesztés hatékony eszköz lehet a politikai riválisok elleni harcban. Magyarország és a Cseh Köztársaság esetében a jobbközép és a szélsőjobb pártjai tettek kísérletet az érintettség kiterjesztésére, amikor a szocialista pártok növelték a politikai hatalmukat, hogy ellensúlyozzák az érintett jelöltek színre lépésével erősödő politikai versenyt.

Más körülmények között, például amikor a szocialista pártok a választásokon visszakerülnek a hatalomba vagy a többségi koalíció tagjává válnak, olyan javaslatokra lehet számítani, amelyek az átvilágítási törvény hatókörének csökkentésével kívánják erősíteni ezeknek a pártoknak a pozícióját. A Cseh Köztársaságban a Cseh- és Morvaország Kommunista Pártja legutóbbi választásokon elért sikere után az átvilágítási törvény visszavonására vonatkozó javaslatot terjesztett be (RFE/RL, July 1, 2002, Vol. 6, No. 119, Part II). Lengyelországban 2002-ben a baloldali többségű szenátus módosító javaslatot terjesztett be az 1997-es törvényhez, hogy az átvilágításhoz kötött tisztségek köréből vegyék ki a hírszerzést, a kémelhárítást és a határőrizetet (RFE/RL, February 26, 2002, Vol. 4, No. 8, Part II; June 26, 2002, Vol. 3, No. 26, Part II). A 2001. szeptemberi országos választások megnyerése után a kormányzó Demokratikus Baloldali Szövetség (SLD) és a Munka Uniója (UP) által alkotott tömb és az Önvédelmi Párt képviselőinek többsége támogatta ezt a módosítást (RFE/RL, February 26, 2002, Vol. 4, No. 8, Part II). A titkosrendőrséggel való együttműködés definíciójának módosítása és egyes tisztségek kizárása jelentősen gyengítette a törvényt. Végül azonban a lengyel Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és hatályon kívül helyezte ezeket a módosításokat.

Összefoglalva: az átvilágítási törvény tartalma ki van téve a politikai pártok politikai manipulációinak. Megállapítható, hogy – várakozásunknak megfelelően – a pártok versenyének növekvő intenzitásával erősödik az átvilágítási törvények terjedelmére és intenzitására irányuló módosítási törekvés, ceteris paribus. Alapjaiban sikerült felvázolni azokat a körülményeket is, amelyek között az átvilágítás intenzívebbé válik vagy felhígul.

Az átvilágítási törvények időbeli hatályának a kiterjesztése

Az eredeti szándék szerint az átvilágítási törvények bizonyos időszak elteltével érvényüket vesztették volna. Amint viszont bekerülnek a politikai váltógazdálkodás őrlőmalmába, a politikai pártok meghosszabbíthatják a törvény érvényességi idejét, mivel az ellenfél lejáratására használható eszközt látnak benne. A törvények időbeli hatályának meghosszabbítása azonban gyakran ellentétben áll a társadalom által kifejezett érzésekkel.

A Cseh Köztársaságban az átvilágítási törvény első változata öt évre szólt (Ellis, 1997: 182). A parlament először 2000-ig, majd – Havel elnök tiltakozása ellenére – korlátlan időre meghosszabbította (RFE/RL, September 22, 2000, Vol. 2, No. 25, Part II; 2001. December 13., Vol. 2, No. 49, Part II). Magyarországon az eredetileg elfogadott törvény 1994. július l-jei hatályba lépést és 2000. június 30-ai lejáratot írt elő. Érvényességi idejét azonban újra és újra kiterjesztették. A törvény szempontjából – mind a parlamenti viták, mind általában az átvizsgálásra irányuló elképzelések tekintetében – különösen aktív volt a 2002-es év, összhangban az akkori túlfűtött országos választásokkal (Tomiuc, 2002). A közvélemény azonban nagyrészt ellenezte az átvilágítás időbeli kiterjesztését. 2002-es közvélemény-kutatási adatok szerint a magyarok 75 százaléka gondolta úgy, hogy be kellene fejezni a kommunista időszak titkosszolgálatai tevékenységének a vizsgálatát, és 49 százalékukat nem érdekelte, hogy melyik politikus működött együtt az akkori titkosszolgálatokkal (RFE/RL, September 24, 2002, Vol. 6, No. 180, Part II).[12]

Átvilágítás a gyakorlatban: a kormány és a politikusok hitelessége

Bár elvi megfontolások alapján feltételezhető lenne, hogy az átvilágításnak a hiteles kormányzat kialakítását elősegítő, konstruktív szerepe van, a gyakorlat azt mutatja, hogy az átvilágítási törvények a hatalomért folytatott politikai versenyben könnyen manipulációk és visszaélések tárgyává válhatnak. Meglátásunk szerint ez negatívan befolyásolja a kormány, vagy legalábbis egyes kormányszervek hitelességéről kialakuló közfelfogást, idővel csökkenti az állampolgári támogatottságot, és csökkenti a társadalom politikusok iránti bizalmát.

A kommunista rezsim politikusaival folytatott kerekasztal-tárgyalások a „bársonyos forradalmak" szerves részét képezték.[13] A tárgyalásos úton kivívott rendszerváltozás viszonylag békés volt, és lehetővé tette, hogy a korábbi rendszer politikusai és apparatcsikjai a juttatásokkal és „mellékesekkel" együtt megtartsák a hivatalukat az új rendszerben is (Sustrova, 1992). A szakítás a korábbi rezsimmel nem volt meggyőzően dokumentálható a társadalom felé, nem volt pontosan megrajzolt határvonal az új és a régi rezsim között. Ez a tény egyes társadalmi rétegekben szkepticizmust ébresztett a kormányzati váltás lényegét illetően, és hozzájárult valamiféle tisztogatás, illetve megtisztulás iránti igény kialakulásához. A rendszerváltás kezdeti időszakában az állampolgárok nemcsak a korábbi vezetőket és kollaboránsokat akarták megbüntetni, hanem azokat is, akik aránytalan előnyöket élveztek, vagy az ideológiai elnyomás aktív részesei voltak.[14] Az első átvilágítási törvények azon a feltételezésen alapultak, hogy az előző rezsim tiszt-

ségviselői és kollaboránsai aláaknáznák az új rendszert (Boed, 1999: 359). Ez a feltételezés lehetett indokolt, de indokolatlan is.

A cseh helyzet jól illusztrálja, hogy a rendszerváltás kezdetén miért tartották sokan szükségesnek az átvilágítást. Az 1989. novemberi bársonyos forradalom és a kommunista kormány eltávolítása után az új parlament komoly legitimációs válságon esett át. Elterjedt, hogy a képviselő-testület tele van korábbi titkosügynökökkel és informátorokkal, és a kormányzásban nem is volt forradalom. A társadalom félelemérzetének enyhítésére a parlament úgy határozott, hogy a teljes testületet átvilágítják. Ez az összes képviselő esetében lehetővé tette a titkosított akták megnyitását és azoknak a személyeknek az eltávolítását, akikről kiderült, hogy együttműködtek az előző rezsim titkosrendőrségével (Weschler, 1992: 68).

Az átvilágítási törvények nem bizonyultak univerzális csodaszernek. Még a szükségességükben sincs közmegegyezés. Eltérő annak megítélése is, hogy menynyire fontos a múlttal való radikális szakítás intézményesítése, mert az új rendszerben egyaránt jelen van a folyamatosság és a változtatás iránti igény. Az egyetértés hiánya azt is tükrözi, milyen nehéz megkülönböztetni az ártatlant a bűnöstől az olyan társadalmakban, ahol nagyon sok emberre illik mindkét minősítés. Kornai János szerint „a totalitáriánus rendszerekben bizonyos mértékben mindenki áldozat és kollaboráns is egyben".[15] A kommunista rendszerrel különböző viszonyban állók osztályozására három kategóriát javasol: (1) akik a kommunizmus támogatóiból antikommunistává váltak, (2) akik a kommunista rendszerben betöltött tisztségükben jót és rosszat is tettek, és (3) másként gondolkodók vagy az ellenállás tagjai, akiket zsarolással vagy kényszerítő eszközökkel bírtak rá a kommunista rezsim szolgálatára. Mindegyikük közreműködött a rendszer fenntartásában, de az ő „kollaborációjukból" adódó bűnrészesség foka és a másoknak okozott sérelmek mértéke nagyon nagy eltéréseket mutat. Gonzalez-Enriquez véleménye szerint a cseh átvilágítási törvény elsődleges politikai hatása az volt, hogy „delegitimálta a marxisták balszárnyát és a szocializmus liberalizálására törekvő 1968-as mozgalom örököseit", pontosan azokat a másként gondolkodókat, akik a változásért harcoltak, és akik a legtöbbet szenvedtek a múltban az elnyomástól (2001: 227).

Sokak érzéseinek adott hangot Vaclav Havel, a Cseh Köztársaság korábbi elnöke, amikor kifejtette: „társadalmunknak nagy szüksége van arra, hogy szembenézzen ezzel a múlttal, megszabaduljon azoktól, akik terrorizálták a nemzetet és szándékosan megsértették az emberi jogokat, és eltávolítsa őket a mindmáig betöltött pozíciókból" (Michnik and Havel, 1993: 25). A lengyel szenátusban elhangzott érvek ugyanezt a véleményt tükrözték: „Az igazságosság alapvető követelménye és a lengyelországi demokratikus fejlődés nélkülözhetetlen feltétele a korábbi ügynökök és az állambiztonsági szolgálattal együttműködő személyek eltávolítása a fontos állami tisztségekből, és olyan szabályok törvénybe iktatása, amelyek megakadályozzák, hogy a jövőben ilyen tisztséget betölthessenek" (Bertschi, 1995: 446).

Mások azt javasolták, hogy a múlt és a jelen közé „vastag vonalat" kell húzni. Ha megbékélést szeretnénk, akkor nem szabad felhánytorgatni a múltat, vagy törvénybe foglalni az állam teljes körű megtisztítását (Bertschi, 1995: 444).[16] Lech Walesa, a Szolidaritás vezetője és Lengyelország akkori elnöke többször is kimondta, hogy úgy lehet leginkább lehetőséget nyújtani az előző rendszerrel folytatott együttműködés jóvátételére, hogy az érintetteket meg kell tartani korábbi

pozíciójukban, hogy hivatali szakértelmüket fel lehessen használni az új demokratikus állam felépítéséhez (Huyse, 1995: 63). Jorge Semprun, a kiváló spanyol író ékesszólóan magyarázta, miért szükséges a megbocsátás és a múlt lezárása a Franco utáni Spanyolországban: „Ha normális életet akarunk élni, tudnunk kell felejteni. Különben a zsákból kiengedett felbőszült kígyók évekre meg fogják mérgezni a közéletet" (Michnik and Havel, 1993: 24). Az egyik legfőbb érv az átvilágításnak az erős, demokratikus jogállam felépítését szolgáló eszközként történő használata ellen az volt, hogy anélkül vádol kollektív bűn elkövetésével, hogy a cselekményekért, az okozott sérelmekért az egyéni felelősséget megállapítaná (Ellis, 1997: 182). Emiatt az átvilágítás indokolatlanul büntethet embereket a kapcsolat puszta ténye és nem a valós vétkesség alapján, aláásva ezzel a jogállam alapvető elemeinek tekinthető személyes szabadságjogokat és a méltányos eljáráshoz való jogot. A nemzetközi emberjogi közösség élesen állást foglalt az átvilágítási törvények ellen, mert olyan szabadságjogokat sértenek mint a szabad véleménynyilvánítás joga, a magánélethez és a méltányos eljáráshoz való jog (Cohen, 1995: 27; Ellis, 1997: 186).

Az átvilágítási törvények sérthetik a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot is, különösen, ha az érintettnek nincs fellebbezési lehetősége az elbocsátás ellen. Az ILO ezen az alapon foglalt állást a törvények ellen elvi és gyakorlati szempontból is (Weschler, 1992: 80). Ha az átvilágítás deklarált célja a hiteles kormányzat kialakítása, akkor ezt a célt rosszul szolgálja az „ártatlanokat" sújtó igazságtalan vád és büntetés. Valójában az átvilágításnak ellentétes hatása lehet, amennyiben aláássa a kormány iránti személyes bizalmat.

Kétségekre ad okot az akták igazságtartalma és teljeskörűsége is (Weschler, 1992: 69). Az előző rendszerben a titkosrendőrségnek gyakran volt szüksége hamis vagy megtévesztő információk terjesztésére, visszás szándékok alapján felvettek az ügynöklistára „holt lelkeket" és hamis neveket, sőt féligazságok, hamis beismerések gyártása is előfordult; ezért kérdéses, hogy a bűnösséget vagy ártatlanságot pontosan meg lehet-e ítélni pusztán a titkosrendőrségi dokumentumok alapján (Los, 1995: 132). Sok esetben az akták egy részét megsemmisítették, vagy szelektálva publikálták, ezért vitatható, hogy mennyire pontosan reprezentálják az összes korábbi együttműködőt vagy akár csak a kollaboránsok többségét is. A Cseh Köztársaságban például az StB iratok parlamenti vizsgálata előtt minden aktív anyagot megsemmisítettek, csak az inaktívak maradtak meg, amelyeket már a vizsgálat megkezdése előtt a vizsgálat céljára archiváltak (Boed, 1999: 367–8). Becslések szerint a cseh akták kilencven százalékát megsemmisítették vagy elloptak, mielőtt elkezdődött az átvilágítás (Kritz, 1995: 350).

Találóan jellemezte a problémát Adam Michnik, a kommunista rezsim lengyel ellenzékének egyik vezére: „abszurd, hogy a demokratikus államban egy ember bizonyos feladatkörök ellátására való alkalmasságának végérvényes és megfellebbezhetetlen kritériuma a titkosrendőrség belső irataiból származhat" (Michnik and Havel, 1993: 23). Nemcsak maguk az akták támasztanak kételyeket, hanem az a mód is, ahogy az új „demokratikus" rendszerek kezelik ezeket az információkat, különösen azért, mert az országos és helyi választások populista szavazatainak megszerzése érdekében a politikai pártok manipulálják őket. Ha azonban egy kormány ilyen inadekvát és hiányos dokumentumokra alapozva szándékozik hiteles kormányzást folytatni, akkor ugyancsak gyenge alapokra épít.

Számos politikus és politológus, köztük Vaclav Havel is, azt hangsúlyozzák, hogy „a szigorú törvény jobb, mintha egyáltalán nem lenne törvény" (Michnik and Havel, 1993: 24). Andrzej Gwiazda, a lengyel Szolidaritás egyik vezetője még szélsőségesebb álláspontot képvisel; szerinte nem kell aggódni amiatt, hogy az átvilágítási törvények hibás alkalmazása révén igazságtalanul megvádolhatnak ártatlan személyeket. Annyira nagy szükség van a múlt bármilyen eszközzel történő tisztázására, hogy „legjobb, ha nem is törődnek az erkölcsi aggályokkal, mert ilyenek egyáltalán nem léteznek" (Gwiazda, 1991: 81). A cseh Belügyminisztérium egyik vezető munkatársa kifejtette, hogyan kezelte a hivatal az átvilágítást. „Úgy gondolom, hogy ki kell szűrni a tudatosan együttműködőket, még ha nem is tettek rosszat, vagy ha csak megjátszották az együttműködést. ... Egyfajta morális tisztogatásra törekszünk, hogy megszabadítsuk a társadalmat azoktól, akik erkölcsileg kompromittálták magukat. Az általunk alkalmazott egyik kritérium az, hogy az emberek tudatosan nem működtek együtt az StB-vel – ez ilyen pofonegyszerű" (Weschler, 1992: 93).

Az átvilágítás szószólói azzal érvelnek, hogy a kormány nem hunyhat szemet a korábbi rendszer visszaélései fölött. Ha megengedi, hogy az előző rezsim kollaboránsai, a kommunista párt tisztségviselői vagy a nómenklatúra tagjai az új demokratikus rendszerben is élvezzék azokat az előnyöket, amelyekhez az előző rendszer juttatta őket, az kiábrándítja azokat, akiket a reformfolyamat átrendeződései gazdaságilag vagy társadalmilag hátrányosan érintettek, és fokozza a bizalmatlanságot az új kormányzat egyenlőségi törekvései iránt. Az átvilágítás támogatói kétféle veszélytől tartanak. Egyrészt az előző rezsim kollaboránsairól feltételezik, hogy sérült az erkölcsi érzékük, így potenciálisan veszélyeztetik a hiteles, őszinte kormányzat kialakítását. Ez ad magyarázatot arra, hogy miért vonják be néhány országban az átvilágítandók körébe a titkosrendőrséggel együttműködők mellett a fontosabb kommunista tisztségviselőket és a nómenklatúra tagjait is. Másrészt az előző rezsimmel együttműködő személyek akkor is ki vannak téve a múltjukkal való zsarolás veszélyének, ha komolyan segíteni akarják az új, erős demokratikus rendszer kialakítását. Ez pedig hajlamossá teszi őket a korrupcióra. Ez az érvelés főleg a titkosrendőrség korábban fedésben dolgozó kollaboránsait érinti. Összefoglalva: az átvilágítás támogatói az új, demokratikus rendszer építése szempontjából látens veszélynek tartják mind a kollaboránsokat, mind a kommunista tisztségviselőket.

Hogyan győzhetik meg a közvéleményt a kormányok arról, hogy hitelesek? Hogyan mutathatják meg a kétkedőknek, hogy új morális rend van kialakulóban? Hogyan léphetnek túl a múlton és építhetnek demokratikus, jogkövető jövőt? A mélyen gyökerező nézetek és viselkedési normák átalakításához, annak a felfogásnak a megváltoztatásához, hogy a kormány korrupt és a szabályok illegitimek, az etikus, igazságos kormányzásba vetett hit újrateremtéséhez időre, intézményi átalakításokra és egyéb kormányintézkedésekre van szükség (Jones Luong, 2002). A hiteles kormányzat felépítésének sokféle módja van (Cook, Hardin and Levi, 2003; Jones Luong, 2002). Kelet-Közép-Európában a kormányok többek között az átvilágítási törvényeket is azzal a céllal alkották meg, hogy megbirkózzanak a demokratikus állam létrehozásának ijesztően nagy feladatával. De már ez a futólagos áttekintés is jelzi, hogy az átvilágítási folyamat komolyan veszélyezteti a kormányzat objektív hitelességének megteremtését. Idővel megnő annak a valószínűsége, hogy az átvilágítás fenntartása elveszti társadalmi támogatottságát, és negatívan befolyásolja az állampolgárok politikusok iránti bizalmát.

Kezdeti támogatottság

Kezdetben a közösség és a politikusok is abban a hitben támogatják az átvilágítást, hogy az előmozdítja a hiteles kormányzást. Számos kelet-közép-európai országban az állampolgári igények motiválták az átvilágítás törvényi szintre emelését.

A Közép-Európai Unió (Cental European Union) által 1992-ben és 1994-ben végzett felmérések azt mutatják, hogy a rendszerváltás kezdeti időszakában jelentős társadalmi támogatottsága volt a korábbi kommunista párttagok eltávolításának a befolyásos pozíciókból: a csehek 56,8, a lengyelek 38, a szlovákok 44 és a magyarok 42,6 százaléka gondolta így.[17] Bár az időszak elején Lengyelországban volt a legkisebb a társadalmi támogatás, 1994 és 1997 között jelentős emelkedés – 57-ről 76 százalékra – következett be (Letki, 2002).[18]

Az átvilágítás iránti társadalmi igények belföldi és nemzetközi tényezőktől is függtek. Az információk elérhetőségében, a gazdasági körülményekben és a politikai szabadságban bekövetkezett változások következtében társadalmi igényként fogalmazódott meg, hogy az igazságtétel a kormányzati tevékenység része legyen. Emellett a szomszédos országokban érzékelhető politikai és gazdasági bizonytalanság is hozzájárult annak az igénynek a térnyeréséhez, hogy az átvilágítást törvényi szinten szabályozzák.

A nyilvánosság számára hozzáférhető információk jellegében, tartalmában beálló változások növelhetik vagy csökkenthetik ezeket a társadalmi igényeket. Kelet-Németországban például (bár itt az átvilágítási gyakorlat szempontjából sajátos volt a helyzet) kezdetben a közfelfogás a megbocsátást és felejtést szorgalmazta. Amikor azonban a Sauer-jelentés 1990-ben feltárta a titkosrendőrség (Stasi) mindent átfogó elképesztő méretű tevékenységét és szervezetét, tömeges tiltakozások kezdődtek, és az emberek szabályosan megrohamozták a Stasi irodáit.[19] Ahogy újabb és újabb információk jelentek meg az állampolgári együttműködés kiterjedtségéről és mélységéről, a közvélemény nyomására az ellenzék követelni kezdte a Stasi tagjainak vád alá helyezését és megbüntetését (Moran, 1994: 98).

Szintén befolyásolta az átvilágítás iránti társadalmi igény megjelenésének időpontját a gazdaságot romboló politika, amely mindegyik kelet-közép-európai országban a rendszerváltás velejárója volt. Lengyelországban 1991-ben viszonylag szerény támogatottsága volt az átvilágításnak, egy közvélemény-kutatás során a lakosság 38 százaléka nyilatkozott mellette (Kritz, 1995: 35). Az 1991-es sorozatos gazdasági reformok következtében azonban egyre többen gondolták, hogy a korábbi kommunista elit az új rendszerben is aránytalan előnyöket élvez, ami megerősítette az átvilágítás iránti igényt. Az egy évvel később, a privatizációs program elindítása után végzett felmérés szerint már a lengyelek 64 százaléka támogatta az átvilágítást (ibid.: 35). Magyarországon az 1990-es évek gazdasági és politikai reformjaival párhuzamosan továbbra is foglalkoztatta a közvéleményt a korábbi informátorok azonosítása és az aggály, hogy közülük esetleg sokan ülnek a demokratikusan választott parlamentben. Ez az átvilágítási törvény elfogadására ösztönözte a politikai pártokat (ibid.: 663).

Sokkoló hatású nemzetközi események is befolyásolták az átvilágítási politika iránti társadalmi igény megjelenésének idejét. A keményvonalas kommunisták Gorbacsov elleni puccskísérlete 1991 augusztusában Csehszlovákiában és Kelet-Németországban is újraélesztette a potenciális kommunista restaurációtól való

félelmet, ami felerősítette a társadalomban az átvilágítás támogatottságát (Boed, 1999: 368; Moran, 1994: 99).

A fenti levezetés távolról sem akarja azt a benyomást kelteni, hogy politikai nyerészkedők nem befolyásolták a közfelfogást a rendszerváltás kezdeti időszakában annak érdekében, hogy a más pártokkal szembeni politikai versenyfutásban számukra előnyös átvilágítási törvényeket hozzanak létre. A rendelkezésünkre álló bizonyítékok azonban arra utalnak, hogy már az átmenet kezdetén érzékelhető volt az átvilágítás társadalmi támogatottsága. Az emberek attól tartottak, hogy a születő demokratikus államberendezkedésre negatív hatással lesz, ha a korábbi kommunista tisztségviselők megtartják hatalmukat.

A társadalmi támogatottság és a politikusok iránti bizalom csökkenése

Nincsenek jól használható adatok arról, hogyan viszonyul jelenleg a társadalom az átvilágításhoz. Azok a tendenciák, amelyekről fentebb beszámoltunk, arra utalnak, hogy változatlanul igény lehet az olyan politikusok átvilágítására, akik kapcsolatban állhattak a titkosrendőrséggel. A közvélemény feltüzeléséhez azonban egyre inkább szükség van arra, hogy vagy a politikusok, vagy a média aktívan manipulálja az átvilágítást, és az ilyen erőfeszítések nem is mindig járnak sikerrel. Ebben a kérdésben mértékadó eset a legnagyobb magyar ellenzéki párt, a FIDESZ kísérlete a titkosrendőrségi téma újraélesztésére az általuk erősen vitatott 2002-es országgyűlési választások után. A közvélemény-kutatások alig mutattak csökkenést a célszemély, Medgyessy Péter miniszterelnök támogatottságában (RFE/RL, August 12, 2002, Vol. 6, No. 150, Part II).[20]

A politikusok iránti bizalom időbeli változásának értékelésére alkalmas országonkénti adatok csak mostanában kezdenek megjelenni. Az ilyen adatok megszerzése és elemzése teszi majd lehetővé azon hipotézisünk ellenőrzését, hogy az átvilágítás folytatása csökkenti a bizalmat a politikusok iránt, különösen azokkal szemben, akik helyeslik ezt a gyakorlatot, és a titkosszolgálati dokumentumokat az ellenzék befeketítésére használják.

Összefoglaló következtetések

Az 1989 utáni kelet-közép-európai átvilágítási folyamatokkal kapcsolatban felvonultatott érvek áttekintése és a másodlagos bizonyítékok alapján úgy tűnik, hogy eredeti modellünk módosításra szorul, s a levezethető következtetéseket szisztematikus ellenőrzésnek kell majd alávetni. Bár állításaink igazolásához további kutatásra van szükség, már most is levonhatunk néhány előzetes következtetést az átvilágítási folyamat politikai gazdaságtanáról, valamint a hiteles kormányzatra gyakorolt hatásairól.

Nyilvánvaló, hogy pontosabban kell definiálni modellünk kulcsszereplőinek, a politikai játékosoknak az érdekeit és céljait. Az első lépés a kelet-közép-európai országokban működő politikai pártok főbb típusainak egyszerűsített, de a valóságot jobban tükröző katalogizálása lesz.[21] Bonyolítja a politikai színteret egyrészt a szocialista, másrészt a nacionalista pártok újbóli megjelenése. Bár tisztségviselőik

politikailag épp annyira opportunisták, mint bármely más párt jelöltjei, nagyobb a valószínűsége, hogy választási és törvényhozási stratégiájuk inkább az átvilágítás befejezése, mint folytatása irányába mutat. Ők kívül esnek az eredeti modellünkben vázolt ciklikus eszkaláción.

Pontosabb képre van szükségünk az alkotmánybíróságokról is. Milyen feltételek esetén rendelkezhetnek autonómiával, és a politikától való függetlenségük milyen feltételek esetén indítja őket arra, hogy az átvilágítás bizonyos gyakorlati megoldásait alkotmányellenessé nyilvánítsák? Milyen bizonyítékok tennék lehetővé számunkra, hogy eldönthessük, melyik a helyes az átvilágítási folyamatban betöltött szerepükre vonatkozó alternatív hipotézisek közül? Hasonlóképpen, kifinomultabb modellre és jobb tényanyagra lenne szükségünk azokra a feltételekre vonatkozóan is, amelyek lehetővé teszik, hogy a választók tényleges befolyást gyakorolhassanak az átvilágítási folyamatra. Bár vannak bizonyítékok, hogy az állampolgárok belefáradtak az átvilágításba, tényleg a folyamat fenntartását támogató politikusok ellen fognak szavazni? Vagy a választók számára csak másodlagos fontossága van az ügynek?

Végül újra kell gondolni a nemzetközi szervezetek szerepét is. Ebben is árnyaltabb kategorizálásra van szükség. Vannak köztük olyanok, amelyek közvetlen, tulajdonképpen kényszerítő erejű befolyást tudnak gyakorolni a kelet-közép-európai kormányokra. Az Európai Unió például a csatlakozás érdekében – amelyet a legtöbb (de nem mindegyik) kelet-közép-európai politikus kívánatosnak tart – elvárja bizonyos normák teljesítését. Más szervezetek meg úgy próbálnak hatást gyakorolni, hogy olyan információkat hoznak nyilvánosságra, amelyek kedvezőtlen fényt vetítenek a kormányra, vagy felhívják a nagyobb befolyással bíró nemzetközi testületek figyelmét a visszaélésekre.

Az átvilágítási folyamat megismerése önmagában véve is érdekes, de nem válaszolja meg azt a kérdést, hogy milyen hatással van a hiteles kormányzat létrehozására. Feltételezzük, hogy az átvilágítási törvények politikai manipulálása aláássa a politikusok hitelét az állampolgárok előtt. Reméljük, készülnek majd olyan felmérések, amelyek ezt empirikusan igazolják. A politikusok és a kormányzat hitelessége azonban elvileg elválhat egymástól. Ha a közvélemény gyakran össze is mossa a kettőt, kutatóként mi ezt nem tehetjük.

Az egyik döntő tényező a rendszerváltás utáni hiteles kormányzat létrehozása szempontjából, hogy sikerül-e olyan alkotmányt elfogadni, amely valóban elősegíti az igazság és méltányosság érvényesülését. Az alkotmányozásnak visszatekintő és előremutató elemei is vannak, amelyek gyakran ellentmondanak egymásnak. Bizonyos szempontból valóban szakítani kell a múlttal, amikor a jövőre vonatkozóan létrehozzák az emberi jogokat és a méltányos eljárást garantáló intézményrendszert. Jon Elster (1999) arra figyelmeztet, hogy nem szabad figyelmen kívül hagyni, mi motiválja a rendszerváltás érdemi szereplőit. Arthur Stinchcombe (1995) szerint az átvilágításnak csak csekély szerepe lehet a múlt delegitimálásában és az új rezsim támogatottságának a megteremtésében. Tart az átvilágítás ellenséges nézeteket valló pártokra és egyéb, egymással versengő erőkre gyakorolt alkotmányos következményeitől. A hiteles kormányzat építése szempontjából ebben áll az átvilágítás veszélye. Stinchcombe úgy gondolja, hogy ha az átvilágítás aláaknázza a méltányos eljárás és igazságosság mellett hitelesen elkötelezett alkotmány kidolgozását, akkor, valószínűleg visszavonhatatlanul, csökkenteni fogja a hiteles kormányzás lehetőségét.

Bár erkölcsileg elítéljük bárki személyiségi jogainak megsértését, tudományos kutatóként meg kell jegyeznünk, hogy számos demokrácia alkalmazott szörnyűséges vagy legalábbis antidemokratikus módszereket az átalakulás időszakában (és később is). Ezek a cselekedetek bizalmatlanságot szülnek, bár nem minden tekintetben és nem is végérvényesen. Kelet-Közép-Európa is bizonyosan átvészeli az átvilágítás taszító megnyilvánulásait.

Jegyzetek

* Ez a tanulmány sokat köszönhet a projekt szervezőitől, Kornai Jánostól és Susan Rose-Ackermantól, valamint a workshop többi résztvevőjétől kapott kritikai észrevételeknek. Különösen hálásak vagyunk Örkény Antal, Sajó András, Hack Péter, Péteri György, Anna Grzymała-Busse, Pauline Jones Luong, Bo Rothstein és Barry Weingast észrevételeiért és megjegyzéseiért. Barna Ildikó sokat segített használható, friss közvéleménykutatási adatok felkutatásában; sajnos, alig találtunk ilyet. Köszönjük neki és a Collegium Budapestnek a vizsgálatainkhoz nyújtott támogatást. Levi köszönetet mond a Russell Sage Foundationnek is kutatásai folytatólagos támogatásáért.

1 Az Oxford English Dictionary (2001) nyomán. http://dictionary.oed.com

2 A lengyel eljárás tisztázásában Natalia Letki volt segítségünkre, magyar vonatkozásban pedig Hack Péter.

3 A kivételeket lásd Letki (2002) és Gonzalez-Enriquez (2001) munkáiban.

4 Ezekkel a kérdésekkel mérték fel 1990-ben és 1991-ben is az állampolgárok rendszerváltással kapcsolatos igazságtétel iránti igényét (Lex Zétényi–Takács, Magyarország, 1991. december 5–10, kiadatlan jelentés).

5 Grzymała-Busse (2002) kiváló munkában ismerteti a magyar, lengyel, cseh és szlovák átmeneti társadalmak választási dinamikáját, és ad magyarázatot arra, hogy az új demokratikus rendszerekben miért jelentek meg ismét a kommunista pártok választható alternatívaként. Lásd főleg a 4. fejezetet és az összefoglaló következtetéseket. Lásd még Tworzecky (2003) Magyarországra, Lengyelországra és a Cseh Köztársaságra összpontosító írását.

6 Kornai János idézte egy Collegium Budapest-beli beszélgetés során 2002. október 13-án ezt a humoros megállapítást, amelynek a pontos forrása ismeretlen.

7 Ez a levezetés főleg Levi (1997; 1998) gondolatmenetét követi. Arról, hogy milyen feltételek mellett hajlanak a posztkommunista államok polgárai a kormányt hitelesnek vagy hiteltelennek tartani, további fontos elemzések találhatók Sztompka (1999) és Rose-Ackerman (2001) írásaiban. Hardin (2001) egy általánosabb érvrendszert mutat be.

8 Levi (1997) dolgozta ki és mérte fel empirikusan, mit várnak el az állampolgárok a demokráciában egy hitelesnek tekintett kormánytól.

9 Köszönettel tartozunk Anna Grzymała-Busse-nak, hogy erre felhívta a figyelmünket.

10 Személyes beszélgetés 2002. november 19-én Budapesten, majd e-mail üzenetváltás 2003. február 10-én.

11 Ez hasonlít a német Gauck Bizottság által képviselt elképzelésre. Egy lényeges különbség érdemel megjegyzést. A többi kelet-közép-európai országgal ellentétben a magyar törvény előírja az informátorok nevének felismerhetetlenné tételét, hogy ne lehessen azonosítani őket. Lásd Tomiuc (2002).

12 A felmérést 2002. szeptember 11–12-én készítette a Median, és először a *Népszabadság* közölte szeptember 23-án.

13 Kiváló, országonkénti beszámoló található a bársonyos forradalom idején a demokratikus ellenzék és a kommunista tisztségviselők közötti kerekasztal-tárgyalásokról Brown (1991) könyvében.

[14] Lásd a Lex Zétényi–Takács jelentéshez készített felmérés összefoglalását.
[15] A szerzők személyes beszélgetése Kornai Jánossal 2002 októberében.
[16] A „vastag vonal politikája" kifejezést Tadeusz Mazowiecki, korábbi lengyel miniszterelnök használta első beszédében, amelyben arról szólt, hogy vastag vonalat kell húzni a múlt és a jelen közé (Michnik and Havel, 1993: 21). A vastagvonal-filozófia értelmezését befolyásolták Adam Michnik megjegyzései, amelyek szerint Mazowiecki arra utalt, hogy a múltat le kell zárni. Köszönjük Natalia Letkinek, hogy felhívta a figyelmünket Michnik szerepére a Mazowiecki-beszéd társadalmi szintű értelmezésében.
[17] Az adatokat Letki (2002) tanulmányából vettük át.
[18] A felmérésről kevés információ áll rendelkezésre. Többek közt semmi sem tudható a megkérdezettek köréről, a kérdezés módjáról, és arról sem, hogy miként definiálták az átvilágítást az egyes helyeken és időpontokban, illetve hogyan értelmezték az állampolgárok a kérdést. Továbbá nincs információ arról sem, pontosan mit jelentett az „átvilágítás" az egyes felmérésekben. Az információk korlátozottsága ellenére ezek a közvélemény-kutatási adatok jól mutatják az átvilágítási folyamattal kapcsolatos társadalmi felfogást. Más információforrásról nincs tudomásunk.
[19] A Sauer-jelentés feltárta, hogy a Stasi 85 000 állandó alkalmazottat foglalkoztatott, akik közül csupán 30 000-et bocsátottak el. A szervezet 109 000 informátort is igénybe vett, ami azt jelenti, hogy minden nyolc állampolgár közül egy kollaboráns volt (Moran, 1994: 98).
[20] 2002 nyarán Medgyessy egy nagy átvilágítási kampány célpontja volt, ami többek között olyan vizsgálóbizottság létrehozásához is vezetett, amely a parlamenti képviselők múltját volt hivatva ellenőrizni (RFE/RL Newsline, on-line kutatási jelentés: http://www.rfelr.org/newsline/Summer 2002). Nagy hasznunkra voltak a kollégákkal 2002 őszén a Collegium Budapestben folytatott beszélgetések, amelyek során első kézből kaphattunk friss információkat a magyarországi átvilágítási törvény manipulálásáról.
[21] Vannak már írások erről, lásd például Kitschelt és szerzőtársai, 1999, Grzymała-Busse, 2002 és Tworzecki, 2003. Munkánkban az ő eredményeiket is felhasználjuk majd.

Hivatkozások

ACKERMAN, BRUCE, 1992. *The Future of Liberal Revolution*. New Haven CT, Yale University Press.

AGUILAR, PALOMA, 2002. *Memory and Amnesia: The Role of the Spanish Civil War in the Transition to Democracy*. New York, Berghahn Books.

BARAHONA DE BRITO, ALEXANDRA, 2001. Truth, Justice, Memory, and Democratisation in the Southern Cone. In A. Barahona de Brito, C. Gonzalez-Enriquez and P. Aguilar (eds.), pp. 119–60. Oxford, Oxford University Press.

BARAHONA DE BRITO, A., CARMEN GONZALEZ-ENRIQUEZ AND PALOMA AGUILAR (eds.), 2001. *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*. Oxford, Oxford University Press.

BARAHONA DE BRITO, ALEXANDRA, PALOMA AGUILAR AND CARMEN GONZALEZ-ENRIQUEZ, 2001. Introduction. In A. Barahona de Brito, C. Gonzalez-Enriquez and P. Aguilar (eds.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, pp. 1–39. Oxford, Oxford University Press.

BATES, ROBERT, AVNER GREIF, MARGARET LEVI, JEAN-LAURENT ROSENTHAL AND BARRY WEINGAST, 1998. *Analytic Narratives*. Princeton NJ, Princeton University Press.

BERAT, LYNN AND YOSSI SHAIN, 1995. Retribution or Truth Telling in South Africa? Legacies of the Transitional Phase. *Law & Social Inquiry*, 20: 163–90.

BERTSCHI, C. CHARLES, 1995. Lustration and the Transition to Democracy: The Cases of Poland and Bulgaria. *East European Quarterly*, 28: 435–51.

BOED, ROMAN, 1999. An Evaluation of the Legality and Efficacy of Lustration as a Tool of Transitional Justice. *Columbia Journal of Transitional Law*, 37: 357–402.

BROWN, J. F., 1991. *Surge to Freedom: The End of Communist Rule in Eastern Europe*. Durham NC, Duke University Press.

BURNS, NANCY AND DONALD KINDLER, 2000. *Social Trust and Democratic Politics*. Ann Arbor MI, National Election Studies.

COHEN, STANLEY, 1995. State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past. *Law & Social Inquiry*, 20: 7–50.

COOK, KAREN S., RUSSELL HARDIN AND MARGARET LEVI, 2003. *Trust and Its Alternatives*. Manuscript. New York, Russell Sage Foundation.

DARSKI, JOZEF, 1993. Decommunization in Eastern Europe. *Uncaptive Minds*, Winter–Spring: 73–81.

ELLIS, MARK, 1997. Purging the Past: The Current State of Lustration Laws in the Former Communist Bloc. *Law and Contemporary Problems*, 59: 181–96.

ELSTER, JON, 1999. Reason, Interest, and Passion in the East European Transitions. *Social Science Information*, 38: 499–519.

GIBNEY, MARK, 1997. Prosecuting Human Rights Violations from a Previous Regime: The East European Experience. *East European Quarterly*, 31(1): 93–110.

GOLDSTONE, JUSTICE RICHARD, 2000. *Reconstructing Peace in Fragmented Societies*. Paper presented at the Conference on Facing Ethnic Conflicts. Bonn, Center for Development Research, December 14–16.

GONZALEZ-ENRIQUEZ, CARMEN, 2001. De-Communization and Political Justice in Central and Eastern Europe. In A. Barahona de Brito, C. Gonzalez-Enriquez and P. Aguilar (eds.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, pp. 218–247. Oxford, Oxford University Press.

GRZYMAŁA-BUSSE, ANNA, 2002. *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*. New York, Cambridge University Press.

GWIAZDA, ANDRZEJ, 1991. Justice is Not Revenge. *Uncaptive Minds*. Spring: 81–2.

HARDIN, RUSSELL, 2001. *Trust and Trustworthiness*. New York, Russell Sage Foundation.

HUNTINGTON, SAMUEL, 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman OK, University of Oklahoma Press.

HUYSE, LUC, 1995. Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past. *Law and Social Inquiry*, 20: 51–78.

JONES LUONG, PAULINE, 2002. *Institutional Change and Continuity in Post-Soviet Central Asia*. New York, Cambridge University Press.

KITSCHELT, HERBERT, ZDENKA MANSFELDOVA, RADOSLAW MARKOWSKI AND GABOR TOKA, 1999. *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. New York, Cambridge University Press.

KRITZ, NEIL (ed.), 1995. *Transitional Justice*. Washington DC, United States Institute of Peace Studies.

LETKI, NATALIA, 2002. Lustration and Democratisation in East-Central Europe. *Europe-Asia Studies*, 54: 529–52.

LEVI, MARGARET, 1997. *Consent, Dissent and Patriotism*. New York, Cambridge University Press.

1998. A State of Trust. In V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust and Governance*, pp. 77–101. New York, Russell Sage Foundation.

LEVI, MARGARET AND LAURA STOKER, 2000. Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3: 475–507.

LOS, MARIA, 1995. Lustration and Truth Claims: Unfinished Revolutions in Central Europe. *Law and Social Inquiry*, 20: 117–61.

MICHNIK, ADAM AND VACLAV HAVEL, 1993. Justice or Revenge. *Journal of Democracy*, 4: 20–7.

MORAN, JOHN, 1994. The Communist Tortures of Eastern Europe: Prosecute and Punish or Forgive and Forget? *Communist and Post-Communist Studies*, 27: 95–109.

OFFE, CLAUS, 1992. Coming to Terms with Past Injustices: An Introduction to Legal Strategies Available in Post-communist Societies. *Archives Européennes de Sociologie*, 33: 195–201.
1996. *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. London, Cambridge University Press.
POPKIN, MARGARET AND NAOMI ROHT-ARRIAZA, 1995. Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America. *Law & Social Inquiry*, 20: 79–116.
RAHN, WENDY AND T. J. RUDOLPH, 2000. *Report on the NES 2000 Pilot Election Items*. Ann Arbor MI, National Election Studies.
ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 2001. Trust and Honesty in Post-Socialist Societies. *Kyklos*, 54: 415–443.
ROTHSTEIN, BO, 2000. Trust, Social Dilemmas and Collective Memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12: 477–501.
2004. A társadalmi bizalom és a kormány tisztessége: az ok-okozati mechanizmus. In Kornai J., B. Rothstein és S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 33–49. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
SCIOLINO, ELAINE AND EMMA DALY, 2002. Spaniards at Last Confront the Ghost of Franco. *New York Times*, November 11, pp. A3.
SIEDER, RACHEL, 2001. War, Peace, and Memory Politics in Central America. In A. Barahona de Brito, C. Gonzalez-Enriquez and P. Aguilar (eds.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, pp. 161–89. Oxford, Oxford University Press.
STINCHCOMBE, ARTHUR L., 1995. Lustration as a Problem of the Social Basis of Constitutionalism. *Law & Social Inquiry*, 20: 245–73.
STOKES, SUSAN C., 2001a. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
2001b. (ed.), *Public Support for Market Reforms in New Democracie*. New York, Cambridge University Press.
SUSTROVA, PETRUSKA, 1992. The Lustration Controversy. *Uncaptive Minds*, Summer: 129–34.
SZTOMPKA, PIOTR, 1999. *Trust*. New York, Cambridge University Press.
TOMIUC, EUGEN, 2002. *Hungary: Government Proposes Further Opening of Communist-Era Files*. RFE/RL Research Reports 27 June at www.rferl.org/nca/features/
TWORZECKI, HUBERT, 2003. *Learning to Choose: Electoral Politics in East-Central Europe*. Palo Alto CA, Stanford University Press.
TYLER, TOM R., 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven CT, Yale University Press.
WESCHLER, LAWRENCE, 1992. The Velvet Purge: The Trials of Jan Kavan. *The New Yorker*, October 19, pp. 66–96.
WILSON, RICHARD A., 2001. Justice and Legitimacy in the South African Transition. In A. Barahona de Brito, C. Gonzalez-Enriquez and P. Aguilar (eds.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, pp. 190–217. Oxford, Oxford University Press.

II. RÉSZ

Korrupció és az állam foglyul ejtése

NEGYEDIK FEJEZET

Politikai korrupció: fogalmi és gyakorlati kérdések

CLAUS OFFE*

A tanulmány gondolatmenete egyszerű és egyáltalán nem eredeti. Először is le szeretném szűkíteni a korrupció fogalmát, hogy a kapcsolódó szürke zónák és homályos pontok csökkenjenek. A politikai korrupció fogalmához (a teljesség igénye nélkül) a következő jelenségek kapcsolódnak (vagy alkotnak aleseteket): csalás, sikkasztás, lopás, nepotizmus, haverság, ajándékok, borravaló, adományok, klientúraépítés, kapcsolatok, kapcsolati hálók, lobbizás, alkudozás, maffia általi védelem, patronálás, érdekkonfliktusok, kleptokrácia. Mivel ilyen széles a korrupcióhoz kapcsolódó fogalmak skálája, hasznos lehet meghúzni bizonyos határvonalakat. A tanulmányban a „politikai" korrupcióra koncentrálok, javaslatot teszek a tipológiájára, megvizsgálom különböző aspektusait és formáit, beleértve a korrupció társadalmi rétegződését is. Ezt követően vázolom a korrupció által okozott károkat. Végül néhány gondolat következik a társadalmi bizalomnak a korrupcióellenes stratégiákban betöltött szerepéről, valamint arról, hogyan lehetne korlátozni a korrupciót a közgazdászok, politológusok és szociológusok tanai szerint.

Egy túldimenzionált fogalom leszűkítése és felbontása

A korrupció nehezen megfogható jelenség, fogalmilag és empirikusan egyaránt. Afféle „fogalomzsák", melyet a kutatók és a különböző szervezetek (például a Transparency International, TI) túl sok mindennel töltöttek meg. A legelterjedtebb meghatározás Nyetól (1967: 419) származik. Összetevői a következők: *a)* olyan viselkedés, amely nem összeegyeztethető egy „közszereplő hivatali kötelezettségeivel" (amely kötelezettségeket társadalmi és törvényes normák határoznak meg); *b)* „egyoldalú anyagi vagy státusbeli előnyök megszerzése érdekében"; ebbe beletartozik: *c)* a „megvesztegetés" és *d)* a „nepotizmus", de nem tartozik bele: *e)* az egyéb olyan „viselkedés, amely esetleg nem összeegyeztethető az erkölcsi normákkal", például ha rendőrök megölnek egy ellenzéki újságírót.

Határozottan szükséges tehát leszűkíteni a fogalom tartalmát. Ennek érdekében a következőket javaslom. A korrupció a törvényes (és ezenfelül a társadalmi) normák közszereplők általi önkéntes megsértése.[1] Azonban ezeket a normákat többféleképpen meg lehet sérteni. A korrupció fogalmába nem tartozik bele az összes olyan tisztességtelen vagy öncélokat szolgáló cselekedet, amelyet közhivatalnokok követnek el, és ami nyilvánvalóan árt a közjónak és sérti a társadalmi és törvényes normákat. A hivatalnokok elkövethetnek olyan dolgokat, amelyek besorolhatók Nye definíciójának *e)* pontja alá. Ez bűncselekmény, de nem korrupciós bűncselekmény, hanem hivatallal való visszaélés. Ezenkívül a hivatalnokok felhasználhatják hatalmukat saját anyagi javaik gyarapítására (sikkasztás), vagy arra, hogy hozzájuk közelálló személyek törvénytelenül előnyökhöz jussanak – *d)* pont. Bár az ilyen bűncselekményeket gyakran beleértik a korrupció fogalmába, én azt javaslom, zárjuk ki azon illegális tevékenységeket, melyeknél a törvénytelen szerzés *egyoldalú*, mint például a *b)* pont alá tartozó lopás.

A korrupció szigorúan értelmezve (ahogy én javaslom meghatározni) *kétoldalú*. Önkéntes, szándékos, jogtalan megállapodás két szereplő között, melynek értelmében egy hivatali döntésért valamifajta, akár anyagi, akár természetbeni juttatás, vagy annak ígérete az ellenszolgáltatás. Politikai korrupcióról akkor beszélhetünk, ha legalább az egyik résztvevő a szélesen értelmezett közszférába tartozik. Ez azt jelenti, hogy az illető valamilyen közhivatalt tölt be, választott képviselő vagy olyan szakmai tevékenységet gyakorol, amelynek gyakorlását feltehetően (és rendszerint elvárhatóan) a nyilvánosság és egyetemes alapelvek szabályozzák.

Ez a definíciójavaslat a következő megfontolásból ered. A társadalmi tevékenységek három kategóriába sorolhatók: *politikai* tevékenység, *piaci* tevékenység és *közösségi* tevékenység (Goodin, 2003; Offe, 2000; Philp, 1997: 448–9). Röviden: a politikai tevékenység állami keretek között folyik, jellemzői a legitim fennhatóság megszerzése és használata, elszámoltathatóság, hierarchia és szabályokhoz kötött hatalom utasítások adására és az erőforrások felhasználására. A természetes, belső mérce a *törvényesség*. A piaci tevékenység szerződésen alapuló, akvizíciós érdekeket szolgáló tevékenység, ahol törvények szabályozzák többek közt a tulajdonjogokat és azt, hogy mi az, ami „eladható" és mi nem. Az általános mérce itt a siker vagy a *profit*. Végül a közösségi tevékenység egyfajta kölcsönös kötelezettségen alapul, olyan személyek között, akiket identitásuk vagy kulturális hovatartozásuk köt össze, azaz ugyanahhoz a családhoz, vallási közösséghez, lakóhelyhez stb. tartoznak. A közösségi tevékenység mércéje az *azonos értékek és erkölcsi normák*. A társadalmi tevékenység mindhárom kategóriájában megkülönböztethetjük a „helyes", vagyis konzisztens eljárást a „hibrid" és a helytelen eljárástól.

A politikai tevékenységre korlátozva az elemzést, a szereplők háromféleképpen tudnak helytelen tevékenységekbe bonyolódni. Az első, hogy politikai tevékenységet folytatnak, de kilépnek a törvényesség, elszámoltathatóság stb. keretei közül, és a hivataluk adta hatalmukat magáncélra és saját érdekeik érvényesítésére használják. Járadékot hajszolnak, és nem a hivatali szabályoknak megfelelően viselkednek. Elnyomják a polgárokat, közjavakat lopnak vagy sikkasztanak, önkényes „adókat" vetnek ki saját bevételük növelése érdekében. Összefoglalva: megszegik az intézményi szabályokat és korlátozásokat, ezáltal „magánosítják" a hivatalukkal járó állami hatalmat.[2] Úgy viselkednek, mintha ők lennének „az állam", nem úgy, mint az emberek képviselői, illetve közhivatalnokok. A helytelen politikai tevékenység e formája azonban fogalmilag megkülönböztetendő a két

másik hibridtől. „Korrupció" esetében (az itt alkalmazott definíció szerint) a politikusok és a közhivatalnokok úgy viselkednek, mintha döntésekkel kereskednének. A nepotizmus és a „kapcsolatok", illetve más informális befolyás esetében a politikusok és a közhivatalnokok úgy viselkednek, mintha közösségi vagy családi kontextusban cselekednének. A „mintha" kifejezés arra utal, hogy a cselekvés nem a megfelelő helyen folyik és helytelen, ugyanúgy, ahogy egyik tevékenység összemosódik egy másikkal, átszínezi vagy beszennyezi azt.

Kétségtelenül az az állítás, hogy a hatalom gyakorlása, a családi kapcsolatok kiaknázása, illetve a gazdasági mérlegelések adott esetben nem a megfelelő (azaz „rossz") helyen történnek, csak a „modern" társadalmakra igaz, amelyekben a tevékenységi körök és a hozzájuk tartozó végrehajtási módok funkciójukat tekintve határozottan elkülönülnek. Ezért azon társadalmakban, ahol nem jellemző a határozott elkülönülés – így a (volt) szocialista országokban (vö. Ledeneva, 1998) és a törzsi társadalmakban –, a tevékenységi körök „szennyeződése" nem ugyanazt a helytelenséggel és rendellenességgel szembeni tiltakozást váltja ki. E társadalmakban a korrupciónak nincs „erkölcsi értelmezése". Ez az ellentmondás két olyan paradoxonhoz vezet, amelyet nehéz elkerülni. Először is, ha nem létezik se funkcionális megkülönböztetés a háromfajta társadalmi tevékenységi kör között, se határozott elképzelés a tevékenységek mércéjét illetően, akkor nem létezik „korrupció" sem mint elítélendő viselkedési minta. Amennyiben a viselkedés „normális", eltűnik azon társadalom kognitív térképéről, ahol normálisnak tekintik (Rose-Ackerman, 1999).[3] Ezekben a társadalmakban, ahol hiányzik a mérce a politikai, gazdasági és közösségi tevékenységek megkülönböztetésére, kizárólag az ilyen mércét alkalmazni tudó külső megfigyelők számára válik láthatóvá a korrupció. A második, az elsőhöz szorosan kapcsolódó paradoxon a következő: azokban a társadalmakban, ahol a tevékenységi körök és a hozzájuk tartozó megfelelő cselekvési módok elkülönülnek, a korrupt ügyleteket a törvényes és más társadalmi normák megsértésének tekintik, és ezért szankcionálják. Emiatt a korrupt ügyletek résztvevői megpróbálják eltitkolni azokat, így a jelenség nehezen megfigyelhetővé válik. Ha az ilyen tevékenységeket nyíltan folytatnák és ezáltal könnyen megfigyelhetők lennének, már nem beszélhetnénk „korrupcióról", mivel a kifejezés helytelenségre és törvénytelenségre utal, ami felháborodást és dühöt vált ki, ami arra készteti a korrupt ügyletek résztvevőit, hogy a lehető legjobban eltitkolják tevékenységüket. Viszont az a politikai korrupció, amelyet rutinszerűen, nyíltan és általánosan gyakorolnak például az adózás, a vámügyek, az egészségügy és az oktatás területén ellenőrzés, szankcionálás nélkül működő hivatalnokok, nem is számít „korrupciónak". Sokkal inkább beszélhetünk ilyenkor egy „nem polgárbarát" gazdaság normális működéséről (Rose, 1992). Ha a széles körben elterjedt korrupciót a közvetlen áldozatok többsége fatalizmussal, realizmussal, cinizmussal vagy rezignációval kommentálja (Transparency International, 2001b: 27), akkor már nem úgy tekintenek rá, mint egy rendellenességre, amit kordában lehet tartani és végül meg lehet szüntetni. Inkább úgy viszonyulnak hozzá, mint egy kellemetlen, megkerülhetetlen tényhez. Az emberek jól tudják, hogy gazdasági következményeit tekintve a korrupció rossz, de a legtöbb esetben nem gondolják, hogy megéri erkölcsileg tiltakozni vagy jogilag fellépni ellene.[4] Ezért az olyan társadalmakban, ahol a korrupciónak van erkölcsi értelmezése, a korrupciót jóformán lehetetlen megfigyelni és mérni. Ugyanez fordítva is igaz: könnyű észrevenni a jelenséget (külső megfigyelők számára) ott, ahol a koncepció nem létezik.

Ha a korrupciót közérdekű döntésekkel való kereskedésnek tekintjük, akkor az empirikusan gyakran kapcsolódó, bár fogalmilag különböző, egyoldalú sikkasztás és nepotizmus nem számít korrupciónak. Kik a korrupt ügyletek szereplői? A politológiában szokásosan és meglehetősen pontatlanul beszélünk „elitről" (ez magába foglal minden olyan szerepkört, amelynek hatáskörébe tartozik a társadalom egészére kiható döntések meghozatala a törvényhozás, a különböző szintű állami végrehajtó szervek és az igazságszolgáltatás szintjén), illetve nem elitről, vagyis a „tömegekről". E bináris kód alapján a korrupt ügyletek négy fajtáját különböztethetjük meg. Az első a magánkorrupció, ami „olyasmi eladása, ami nem eladó", például ha egy üzletember megvesztegeti a versenytársa egyik alkalmazottját, hogy üzleti titkokat adjon ki neki, vagy ha egy bukméker megveszteget egy krikettcsapatot, hogy a végeredmény ne a várakozásoknak megfelelő legyen.[5] Az ilyen esetek az itt vizsgált „politikai" korrupció szempontjából érdektelenek. A második, amikor nem elit szereplők vesztegetnek meg elit szereplőket – a következőkben erre fogunk koncentrálni. A harmadik, amikor elit szereplők vesztegetnek meg más elit szereplőket. Ilyen például, amikor belső (a kormánykoalíción belüli) viták esetén egy törvényjavaslat elfogadása érdekében a hatalmon lévő kormány ellenzéki képviselők szavazatait veszi meg.[6] Itt szürke zónába lépünk a korrupció és az alkudozás között: elképzelhető, hogy a hatalmon lévő kormány nem direkt módon vásárolja meg a szavazatokat az ellenzéktől, hanem szavazatcserékbe bonyolódik vagy különböző szintű költségvetési engedményeket tesz. Például juttatásokat ajánl olyan szövetségi államok kormányainak, akiknek a támogatása döntő lehet egyes szövetségi törvények megszavazásában.[7] A negyedik, amikor az elit szereplők magántámogatást próbálnak „vásárolni", nevezetesen egyes választói szegmensek szavazatait szerzik meg választások előtti szívességek nyújtásával. Itt újabb szürke zónába lépünk, ami a politikai korrupció és a „klientúraépítés" között húzódik. Azonban amennyiben a választás titkos, a politikai elit azon tagjai, akik megvesztegetéssel élnek, nem tudhatják pontosan, hogy ki szavazott rájuk a szívességekért cserében. Az egyetlen olyan eset, mikor a politikai elit számára egyértelműen megéri, hogy magánszemélyeket fizessen le (szemben a vesztegetés fejében tett szívességekkel), az, ha tiltakozó csoportok vezetőit titokban meg tudják vásárolni, hogy hagyjanak fel a mozgósítás érdekében tett erőfeszítéseikkel. Ezzel ellentétben, ami a választások előtti szívességeket marginális jelentőségűvé teszi a jelenlegi kontextusban, az az a tény, hogy ezek ritkán maradnak rejtve a nyilvánosság előtt. Ugyanez jellemző a titkos ügyletek második típusára, vagyis azon esetekre, amikor magánszereplők vásárolnak meg illegális módszerekkel közérdekű döntéseket.

Mivel az érintettek közhivatalnokok, „politikai" korrupcióról beszélhetünk, függetlenül attól, hogy a megvásárolt döntés „ára", vagyis a kenőpénz a hivatalnok zsebébe kerül, vagy a jelölt választási kampányát támogatják vele, vagy a politikai párt bankszámláján landol.[8] Az utóbbi esetben[9] a politikai korrupció duplán „politikai", mivel (a) legalább az egyik, de lehet, hogy mindkét fél közhivatalnok és (b) a „bevételt" politikai célokra használják fel, általában törvénytelen párt- és kampánytámogatásra.[10] A „vásárlás" egyben befektetés is, mert amikor megvásárlom a jogot egy később esedékessé váló bevételhez, a tényleges összeg és hogy mikor jutok hozzá, bizonytalan a fizetés pillanatában. Például ha egy üzleti vállalkozás (törvénytelenül) anyagilag támogatja egy politikai párt kampányát, annak lehetősége, hogy a párt viszonozni tudja ezt (ami egyben motivációt

jelent a vállalkozás számára ahhoz, hogy további támogatást biztosítson), eléggé bizonytalan időpontját és módját tekintve egyaránt. Politikai korrupció esetén az elérni vágyott döntések megvásárlásakor nem a készpénz a kizárólagos fizetőeszköz. Természetbeni fizetség is előfordulhat.[11] A fizetésre valamilyen magánjellegű viszonzásban való remény ösztönöz (Rose-Ackerman, 1999: 92). A korrupt interakció a *quid pro quo* vagy a *do ut des* logikáját követi. Az ilyenfajta motiváció hiányában a fizetség vagy személyes ajándéknak vagy adakozásnak nevezhető. Társadalomtudományi kontextusban a „korrupció" kifejezést a résztvevők és a tettek iránt érzett erkölcsi rosszallás nélkül kellene vizsgálni. A korrupció az ösztönzések, a lehetőségek és a társadalmi normák eredménye (eszerint is kell magyarázni), és nem a szereplők jellemhibáiból és becstelenségéből ered.

A politikai korrupció tipológiája

Még ha szigorúan ki is zárjuk (ahogy javasoltam) a hivatalnokok egyoldalú tevékenységét (úgymint sikkasztás, nepotizmus) vagy az ügyfelek egyoldalú tevékenységét (ajándékok, borravaló) a szűkebb értelemben vett politikai korrupció fogalmából, akkor is többfajta korrupt ügylet marad.[12] Négyet különböztetek meg:

1. A javak és szolgáltatások inherensen „illegális" adásvétele. Állami hivatalnokok illegális ügyleteket engedélyeznek megvesztegetés fejében; a hadsereg hivatalnokai fegyvereket árulnak, vámhivatalnokok eladják a lefoglalt kábítószert magánszemélyeknek – olyan tranzakciók ezek, amelyekben egyik félnek sincs törvényes engedélye a tevékenység folytatására. Amikor az Egyesült Államokban betiltották az alkoholt és a szerencsejátékot, ez a két üzletág nem szűnt meg, viszont „mindent átható korrupció alakult ki a végrehajtás területén dolgozó hivatalnokok körében" (Rose-Ackerman, 1999: 40).
2. A felettes–megbízott viszony önkényes eltorzítása. Ez akkor valósul meg, ha a megbízottak olyan döntéseket hoznak, amelyekhez joguk van, de megvesztegetés fejében helytelen módszereket alkalmaznak, és helytelen végkifejlet születik. Alkotmányos liberális demokráciákban az egész végrehajtási ágazat és a közhivatalnokok egyaránt a „megbízott" kategóriájába sorolhatók, felettesük a „nép", mint ahogy az igazságszolgáltatási és a kormány végrehajtási ágazata is megbízott, a felettesük pedig a törvényhozás. Bármilyen eltérés a felettes–megbízott viszony ügyrendi szabályai által meghatározott helyes tevékenységtől valamilyen (anyagi jellegű vagy természetbeni) fizetség vagy fizetségre tett ígéret fejében, amelyben egy megbízott részesül, politikai korrupciónak minősül. Az első típussal szemben a törvényhozás teljes mértékben jogosult törvényeket alkotni, és a kormányhivatalnokok is jogosultak döntéseket hozni közbeszerzési ügyekről, szolgáltatások biztosításáról és így tovább. Ami ezeket a döntéseket korrupttá teszi, az az, hogy a megvesztegetés eltorzítja a döntéshozatal menetét, ami megrendíti a felettes okán keletkezett bizalmat. Néhány példa: szerződéskötés kevésbé hatékony beszállítókkal, vagy juttatások elfogadása olyan kormányszolgáltatásokért, amelyek amúgy ingyenesek, illetve szakmai bírálaton alapulnak (pl. tanárok az osztályzatok esetében), vagy a várakozási rend megszegése azok javára, akik hajlandók „gyorsasági pénzt" fizetni. A megvesztegetés fejében állami alkalmazottak által biztosított törvényileg nem járó elő-

nyökhöz lehet jutni például a következő területeken: állami szerződések, privatizációs megállapodások, export/import engedélyek, tudományos fokozatok, állami pozíciók betöltése, szakmai engedélyek, telefonos szolgáltatások engedélyezése, útlevelek, jogosítványok, vízumok megadása. Ez a fajta korrupció olyan szolgáltatásokat is érint, amelyek törvényileg ingyenesek, de csak azok számára elérhetők, akik hajlandók fizetni értük. A relatív előnyök vásárlása is idetartozik, ilyen például, ha lefizetnek egy közhivatalnokot, hogy egy versenytársat vizsgálatokkal zaklasson stb.

3. Megbízásban és mentesítésben megnyilvánuló szelektív szívességek adásvétele. Az első azt jelenti, hogy juttatás fejében az emberek olyasmiben részesülnek, amiben egy megfelelően működő felettes–megbízott viszony esetén nem részesülhetnének (a második típus variációi). A harmadik típus második fajtája arra az esetre vonatkozik, amikor állampolgárokat, díjazás fejében, felmentenek törvényi kötelezettségeik alól. Amit a magánszemély a pénzéért cserébe kap, az az intézkedés vagy a döntés hiánya (Bachrach and Baratz, 1970). A hivatalnok nem hajt végre olyan intézkedést, amely negatív következményekkel jár az ügyfél számára, annak ellenére, hogy az intézkedést a hivatalára vonatkozó szabályok előírják. Bár a politikai korrupció azon fajtáját, ami abban nyilvánul meg, hogy a hivatalnok elmulaszt egy intézkedést, ritkán tanulmányozzák (mivel határozottan nehéz észrevenni), hatalmas piaci potenciál rejlik az intézkedések és döntések elmulasztásában és a törvényi kötelezettségek alóli felmentésben. A német bíróságok korrupciós eseteinek túlnyomó többsége ebbe a kategóriába tartozik. Például a hivatalnokok szemet hunyhatnak olyan törvények profit szerzése érdekében történő megszegése felett, amelyek célja a fogyasztók vagy a dolgozók érdekvédelme vagy a környezetvédelem; a rendőrök és az igazságszolgáltatás eltekinthetnek a büntetéstől vesztegetés fejében; az adóhivatal alkalmazottai késleltethetik a bevallás feldolgozását;[13] politikai pártok vezetősége elhallgattathat olyan törvényjavaslat-kezdeményezéseket, amelyek előnytelenek lehetnek bizonyos „jótevőik" számára (Crenson, 1971); kérdések kerülhetnek le napirendről, döntések tolódhatnak el, terhelő dokumentumok tűnhetnek el a hivatali akták közül. Feljegyezték, hogy az ókori Kínában a vizsgáztatók megvesztegetés fejében elmulasztották a közhivatalokra jelentkezők tudásának és kompetenciájának alapos vizsgálatát. De ha lebuktak is, az olyan kifogások mint időhiány, emberhiány, a kompetencia hiánya, hibák stb. könnyen előrángathatók és nehezen megcáfolhatók.

A tranzakció átláthatatlanságából kifolyólag a mulasztásban megnyilvánuló politikai korrupció kevesebbe kerül a hivatalnoknak, mivel kisebb a lebukás és a büntetés kockázata. Ha általánosítani kívánnánk ezt a döntések és a döntések hiánya közötti aszimmetriát, a politikai korrupció e variációjának relatív mértékét megmagyarázhatnánk a kínálat alacsony költségével. De felmerül a kérdés, hogy mi határozza meg a keresletet. Szakmai közhely, hogy a magas fokú szabályozottság korrupcióhoz vezet.[14] A nagymértékben szabályozott politikai gazdaságok rengeteg és költséges korlátozást rónak a magánszemélyekre, akiknek az az érdekük, hogy ezeket valahogy kikerüljék, és szükség esetén hajlandóak fizetni is a hivatalnokok „mulasztásaiért". Ez a statikus hipotézis. A dinamikus hipotézis a következő: annak érdekében, hogy a mulasztások piacát szélesítsék, a politikai szereplők tovább szigorítanak a korlátozásokon,[15] és/vagy gyakran változtatják azokat, és/vagy kétértelmű és nehezen érthető módon

fogalmazzák meg őket azért, hogy félrevezessék az érintetteket azzal kapcsolatban, hogy mi megengedett és mi nem. Ez és annak a valószínűsége, hogy a magánszemélyek szükségét érzik és készek fizetni a hivatalnokok szolgáltatásaiért, akik hajlandóak „szemet hunyni", és eltekintenek a kötelezettségek betartatásától és a szankcionálástól. Ennek eredményeként a hivatalnokok olyan hatalmi pozícióba kerülnek,[16] hogy ők határozhatják meg a keresletet és a kínálatot is a korrupciós piacon.

4. Fizetség kierőszakolása fiktív kötelezettségek betartatásáért – az első típusnak, a fiktív jogok bitorlásának a tükörképe. Ez a *kikényszerített* megállapodás, illetve a kierőszakolás esete. Ennek egy szélsőséges példája lehet, ha rendőrök megállítanak egy kerékpárost és megbüntetik, mert nincs kerékpározásra szóló jogosítványa, holott ilyen jogosítványt törvény nem ír elő. Kevésbé szélsőséges példa: közegészségügyi ellenőrök ellenőrzést tartanak egy étteremben (és minden alkalommal fél napra bezáratják), nem kevesebb, mint 18 alkalommal egy évben, ezáltal bevételi forrást teremtenek maguknak, mivel az áldozat hajlandó fizetni, hogy véget vessen az ellenőrzéseknek (Transparency International, 2001b). Amíg törvény nem határozza meg, hogy évente hányszor kell ellenőrzést tartani, vagy hogy az ellenőrzések számának minden üzletre vonatkozóan ugyanannyinak kell lennie, addig lehetetlen kordában tartani az efféle kizsákmányoló jellegű önkényeskedést. A kitalált kötelezettségek bevezetésének (és a vele járó döntések honorált elmulasztásának) standard technikája az, hogy nem változtatnak a törvényi szabályozások kétértelmű, következetlen és érthetetlen nyelvezetén. Minél kevésbé világosak és átláthatók a polgárok kötelezettségei, annál önkényesebben léphetnek fel a hatóságok, és annál könnyebb kierőszakolni a polgárokból, hogy váltságdíjat fizessenek.

A korrupció társadalmi és szervezeti rétegeződése

A korrupció olyan megállapodás, amely – legalábbis ami a korrupt döntések kínálatát illeti – nem szervezetek, hanem személyek közt köttetik. Azonban a lehetőség, hogy a hivatalnokok korrupt ügyletekbe bonyolódjanak, valamilyen állami szervezetben betöltött pozíciójukból adódik. A kezdeményező lehet a magánszemély vagy a hivatalnok, kivéve a 4. típus esetében, ahol a zsákmányra vadászó hivatalnok teszi meg az első lépést. Az interakció előfeltétele a személyes bizalmi kapcsolat. Perverz módon a hit, hogy a politikai korrupció széles körben elterjedt, nemcsak *lerombolja* úgy általában például a tisztességes üzletelésbe és a közintézményekbe vetett bizalmat, hanem egyben *feltételezi* a bizalom egy különös fajtáját, nevezetesen azt a bizalmat, ami a korrupt megállapodások résztvevői között van, legalábbis a 2. típus esetében. Mindkét félnek nyomós oka van, hogy higgyen két dologban. Az első a hit, hogy a másik szereplő nem szolgáltatja ki őt egy harmadik félnek, aki képes és hajlandó szankcionálni a korrupt tettet. A második a bizalom, ami feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a megvesztegető rendelkezzen egyfajta szubjektív biztosítékkal arra vonatkozóan, hogy a megvesztegetett végrehajtja azt, amiért megvesztegették, és vice versa, mivel nyilvánvalóan ilyen esetekben nem lehet bírósághoz fordulni, hogy betartassák a *quid pro quót*.[17] Az ilyenfajta bizalom – nevezhetjük akár „tolvajbecsületnek" is – akkor fontos különösen, ha a döntés, amivel a megvesztegetést viszonozzák, illetve a megvesztegetés maga

(módját és időpontját tekintve) nincs pontosan meghatározva, vagy kitolódik a jövőre. Ebből kifolyólag az várható, hogy a korrupció akkor prosperál igazán, ha „a felek megbíznak egymásban közeli személyes kapcsolatukból eredően, ami lehet rokonság, üzleti kapcsolat, barátság" (Rose-Ackerman, 1999: 97–8). Az is segít, ha mindkét fél arra számít, hogy a másik elérhető közelségben lesz a jövőben is, mivel „nem tud könnyen kivonulni a piacról és kevésbé korrupt közösségbe átvándorolni" (ibid.: 101).[18]

Vannak azonban helyzetek, amikor a bizalom pótolható. Ha a megvesztegetőnek és a megvesztegetettnek oka van abban bízni, hogy az állam *nem képes* szankcionálni a korrupciót, akkor kevesebb szükségeltetik az első típusú bizalomból (bizalom abban, hogy a másik nem szolgáltatja ki) a megállapodás megkötéséhez, mivel ilyen körülmények közt a lebukás veszélye csökken, még akkor is, ha a másik fél megbízhatósága kérdéses. Korlátozható a bizalom akkor is, ha nemcsak a korrupt döntést meghozó hivatalnokot, hanem a feletteset is megvesztegetik. Ebben az esetben az összeg egy része „hallgatási pénzzé", vagy másodfokú megvesztegetési pénzzé alakul át, amit arra használnak, hogy csökkentsék a potenciális szankcionáló *hajlandóságát* a cselekvésre.[19] Ez azon számos mechanizmus egyike, amelyeknek köszönhetően a korrupció korrupciót szül, vagy hogy a korrupció függőséget okoz. Ha a feletteseik (és az ő feletteseik) hallgatásáért fizetni kell, a megvesztegetettek állandó nyomás alatt vannak, hogy a forgalom volumenét növeljék. Fordítva, a megnövekedett forgalomhoz növelni kell a másodfokú megvesztegetések volumenét is, ami egyre magasabb köröket korrumpál. A megvesztegető feletteséneka hajlandósága a szankcionálásra megszüntethető, ha a megvásárolt döntés annak a szervezetnek az érdekeit szolgálja, ahova a megvesztegető tartozik. Ha egy magánvállalat alkalmazottja megveszteget egy közhivatalnokot, és a tranzakció eredményeként a cég megbízáshoz jut, az alkalmazott felettesei nem éreznek erős késztetést, hogy szankcionálják ezt az – egyébként helytelenítendő – lépését. Ugyanez történik a politikai pártok esetében, amikor korrupt módokon szereznek támogatást. Itt még gyengébb a késztetés a megvesztegetés szankcionálására, mert a felettes, a „racionális tudatlanság" logikája szerint, arra hivatkozik, hogy nem volt tisztában a beosztott tevékenységének a részleteivel (Rose-Ackerman, 1999: 57). Ha a hivatalnok a kezdeményező fél, akkor előfordulhat, hogy nem határozza meg, hogy a díjazás honorárium, adomány vagy kenőpénz formájában történjen. Például egy moldovai középiskola a tanulók szüleitől támogatást kér a tanszerek megvásárlásához. Azonban a szülők értelmezése szerint ha nem „támogatják" az intézményt, akkor gyermekeik gyengébb osztályzatokat kapnak (Transparency International, 2001b).

Azonban az efféle összejátszás és félreérthetőség két problémából csak egyre jelent megoldást: megvédi a feleket a külső szankcionálástól. Nem oldja meg viszont a másik problémát, a belső kockázatot, vagyis annak veszélyét, hogy a megvesztegetést nem viszonozzák a megígért döntéssel, vagy fordítva. Itt a bizalmat erőszakkal, azaz magán behajtó szervezet megbízásával való fenyegetés helyettesíti olyankor, amikor törvényes ügyletek esetében bírósághoz fordulnának a felek. A maffiatípusú végrehajtó szervezetek olyan partnerek között is lehetővé tudnak tenni korrupt megállapodásokat, akiknek semmi okuk sincs bízni egymásban (Varese, 1994).

A szervezetek alacsonyabb beosztású, az ügyfelekkel érintkező alkalmazottakkal (pl. vámhivatalnokokkal) való korrupt ügyletek alternatívája a legfelsőbb állami

szervekkel vagy politikai pártokkal való korrupt „üzletelés". Ez azt feltételezi, hogy a privát szektorbeli partner például valamilyen vállalat vagy érdekképviselet felsővezetői közé tartozzon. Ez az alternatíva azzal az előnnyel jár, hogy kevesebben tudhatnak a korrupt megállapodásról, és az nagyobb volumenű is lehet, összhangban azzal, hogy a felsőbb szinteken a döntések hatóköre is nagyobb. Itt a második típushoz tartozó „nagy" üzletek köttetnek, úgymint fegyverbeszerzési döntések, jelentős privatizációs projektek, bányászati és olajfúrási engedélyek. A magas szintű korrupcióra nehezebb fényt deríteni, mivel a felsőbb beosztásban lévő személyek tehetnek óvintézkedéseket annak érdekében, hogy tevékenységük rejtve maradjon. Ezt az előnyt azonban részben ellensúlyozza a nagyobb nyilvánosság és a súlyosabb következmények, melyek a leleplezéssel járhatnak.

A korrupció szervezeti és társadalmi rétegződésével kapcsolatban három hipotézist javasolnék. Először is, minél magasabb beosztásban van az illető egy állami szervezetnél, annál valószínűbb, hogy a második típusba tartozó döntés (kézzelfogható előnyök kiosztása, például beruházási vagy közbeszerzési szerződések) a megállapodás tárgya. Ezzel szemben a kötelezettségek nem teljesítése mentesítés révén – harmadik típus – az, amit az alacsonyabb beosztásban lévő személyek tudnak gyakorolni a szankcionálás kockázata nélkül. Másodszor, a korrupció elítélésének társadalmi mércéje (és ennek következményeként a morális tiltás mércéje) eléggé eltérő a hivatalnok beosztásától és a megvesztegető társadalmi pozíciójától függően. Azok, akik alacsonyabban helyezkednek el a hierarchiában, vagy alacsonyabb a jövedelmük és állásuk biztonsága is kisebb, vagy közvetlen kapcsolatban állnak az ügyfelekkel (rendőrök, vámhivatalnokok, határőrök, adóhivatalnokok) arra számíthatnak, hogy a nyilvánosság kevésbé szigorúan ítéli meg és könnyebben megbocsátja korrupt tettüket, mint azokét, akik magasabb pozíciót töltenek be, különösen akkor, ha az alacsonyabb beosztású hivatalnokok ügyfelei is az „átlagemberek" közül valók. Ez általában így van, attól függetlenül, hogy összességében az alacsony szintű korrupció károsabb a társadalom egészére, és jobban képes „formailag racionális" gazdasági és politikai struktúrákat kialakítani, mint a magas szintű korrupció. A harmadik hipotézis az, hogy a második típusú korrupció esetében, ahol a döntések kézzelfogható előnyökkel járnak, a keresleti oldal kezdeményez annak érdekében, hogy a kívánt privilégiumra szert tegyen, míg a harmadik típus esetében valószínűleg a kínálati oldal teszi meg az első lépést.

Vajon a magasabb státusszal, nagyobb vagyonnal és hatalommal rendelkező személyek nagyobb valószínűséggel bonyolódnak korrupt ügyletekbe, mint kevésbé kiváltságos polgártársaik? Egyrészt a befolyásos és vagyonos szereplőknek rendelkezésükre állnak a jelentősebb döntések megvásárlásához szükséges források. Szükség esetén olyan juttatásokat tudnak felajánlani, amelyeknek csak a legbecsületesebb hivatalnokok képesek ellenállni. Hasonlóan, a kínálati oldalnak monopolhelyzetben kell lennie, hogy ki tudja erőszakolni a megvesztegetést. Azonban a társadalmi hatalommal rendelkezőknek talán nincs is *szükségük* arra, hogy bőséges forrásaikat korrupcióba fektessék, mert a hatalmukból eredő hírnév elég ahhoz, hogy a kívánt döntést ingyen megkapják. Például egy közép-európai főváros volt polgármestere mesélte, hogy amikor egy jó nevű orvosspecialista által (a szocialista állami egészségügyi rendszer keretében) elvégzendő beavatkozásra volt szüksége, egyszerűen felhívta az illető orvost, és bizton számíthatott rá, hogy pár órán belül megkapja a kezelést. Ezzel szemben az átlagbetegnek hónapokat

kellett várnia ugyanarra az ellátásra, és még jelentős összegű „hálapénzt" is fizetnie kellett. Hasonlóan, a legbefolyásosabb gazdasági szereplőknek a gazdag kapitalista demokráciákban nincs szükségük arra, hogy „megvásároljanak" döntéseket, mert amúgy is elérik, amit akarnak, ráadásul ingyen, amennyiben gazdasági érdekeik kellőképpen lényegesek a döntéshozók számára. Ez azt sugallja, hogy a korrupció nem a gazdag és befolyásos emberek, hanem inkább a kevésbé kiváltságosok boldogulást szolgáló stratégiája, akiknek fizetniük kell azért, amit a kiváltságosok „ingyen" kapnak.

Kit vagy mit károsít a korrupció?

Köztudott és jól dokumentált tény mind a tudományos, mind a politikai irodalomban, hogy a gazdasági és politikai elmaradottság számos tünetét a politikai korrupció okozza. Statikus szempontból szemlélve a jelenséget, elmondható, hogy a korrupció gátolja az erőforrások hatékony elosztását általában és a külföldi tőke beáramlását a szegény országokba különösen. Dinamikus perspektívából és a másodlagos hatások szempontjából hátráltatja a politikai és gazdasági berendezkedés „formai racionális" fejlődését (Rose-Ackerman, 1999). A kár a törvénytelen megállapodások „erkölcsi externáliáiban" nyilvánul meg, mivel a kívülállók gyakorlott szemmel veszik észre, vagy legalábbis gyanítják az ilyen ügyleteket. Az észrevétel (vagy bizonytalan gyanú) pedig erősíti a kísértést, és gyengíti a hasonló viselkedéssel szembeni gátlásokat: a korrupció önmagát táplálja, mivel elterjed egyfajta „én is" felfogás mindkét oldalon. A szereplők felteszik maguknak a kérdést, miért pont ők lennének azok (a „pancserek"), akik becsületesen végzik a dolgukat.[20] Az a korábbi elképzelés, hogy a korrupció (mint „gyorsasági pénz") fokozhatja a hatékonyságot (Leff, 1964), mára hitelét vesztette. Összességében véve, a negatív elosztási minták, az adóalap eróziója, az allokációs problémák, a hazai és külföldi befektetések csökkenése, a rendszabályok betartatásának elmulasztásából eredő környezeti károk, az illegális export/import tevékenységből és a csempészetből eredő külkereskedelmi problémák, a kormányzás és a demokratikus elszámoltathatóság akadályoztatása mind olyan jelenségek, amelyek jelentős mértékben a korrupciónak köszönhetőek. A korrupcióellenes törekvések hívei a következő két ördögi körből próbálnak kitörni: *a)* a szegénység korrupcióhoz vezet, ami szegénységet eredményez; és *b)* a gyenge kormányzás korrupcióhoz vezet, ami gyenge kormányzást eredményez. A kapcsolat a politikai korrupció és a gazdasági növekedés között kétirányú: a korrupció hátráltatja a gazdasági növekedést, *és* „gazdasági növekedés esetén a korrupció általában mérséklődik", mivel „a gazdasági növekedés elegendő erőt generál a korrupció csökkentéséhez" (Bardhan, 1997: 1329).

A korrupció hatását a hatékonyságra, befektetésekre, növekedésre és innovációra leginkább a fejlődő országok és az átalakulóban lévő volt szocialista országok kontextusában tanulmányozták és dokumentálták. Bár az OECD-hez tartozó fejlett, kapitalista demokráciákban jelen levő politikai korrupció már az 1990-es években felkeltette a tudományos világ és a média figyelmét, nem tudok olyan kijelentésről, amely szerint a korrupció a főbb kapitalista államokban ugyanolyan negatív hatással van a gazdaság működésére és/vagy a kormányzóképességre, mint a világ kevésbé virágzó régióiban. Ennek az lehet az oka, hogy a vagyono-

sabb országokban a korrupció szintje viszonylag alacsony, és a javak nem megfelelő elosztására és a demokratikus politikai eljárás eltorzítására korlátozódik (második típus). Ez feltehetően annak köszönhető, hogy ezekben az országokban jobban működnek a korrupciót kordában tartó mechanizmusok, illetve magasabb szintű az általános bizalom, ami erősítheti a potenciális, harmadik típusba sorolt elkövetők erkölcsi fenntartásait.

Bár elméletileg a korrupció a maga körkörös ok-okozati láncolatával a tyúk és a tojás problémára emlékeztet – a korrupció gyenge gazdasághoz vezet, a gyenge gazdaság pedig korrupciót eredményez –, a vonatkozó irodalom jelentős része csak egy ok-okozati összefüggést hangsúlyoz (ami néha és bizonyos mértékig az áldozatok hibáztatásának határát súrolja): a korrupció akadályt jelent a hatékonyság, a fejlődés, a modernizáció és a formális racionalitás szempontjából. Ami kevesebb figyelmet kapott, az a kauzális kapcsolat fordítottja: a korrupció visszaszorításának érdekében az adott országnak már eleve viszonylag gazdagnak kell lennie. Például olyan adóalappal kell rendelkeznie, amely lehetővé teszi az állam számára, hogy megfelelő és hatékony közigazgatási rendszert építsen ki, képzett és rendesen megfizetett alkalmazottakkal. A gazdasági struktúrának elég változatosnak és kompetitívnek kell lennie ahhoz, hogy az állam ellen tudjon állni a védelmet és kiváltságokat megvásárolni akaró monopolágazatok zsarolásának, ami gyengítené a hatékonyságot. A politikai kultúrának pedig tisztában kell lennie az univerzális alapelvekkel (és a cinizmust félretéve kell keresnie a korrupció kordában tartásának hatékony lehetőségeit) annak érdekében, hogy elnyerjék a hatékony korrupcióellenes politika híveinek támogatását, még akkor is, ha ez esetleg ellentétes a helyi és a csoportérdekekkel a védelem és a hagyományos túlélő technikák szempontjából.

Mi a helyzet a liberális demokrácia és a korrupció közötti kapcsolattal? Jelen van itt is az a szimmetrikus negatív kapcsolat, ami a növekedés és a korrupció között? Mivel a korrupció károsítja a nép („felettes") jogát a törvények elfogulatlan végrehajtásához és a részlehajlásmentes állami közigazgatáshoz („megbízott"), megsérti az elszámláltathatóság elvét, ami a demokrácia egyik alapelve. Az irodalomban az a gondolat is felmerült, hogy a posztkommunista kontextusban a korrupció azzal okoz „politikai kárt", hogy „megkérdőjelezi a közintézmények rendeltetését", csökkenti a nép demokratikus átalakulás és a konszolidáció iránti támogatását (Karklins, 2002: 24). Mivel a társadalom egyre inkább azt érzékeli, hogy a választásokat, a törvényhozást és a bírósági eljárásokat mind áthatják a korrupt ügyletek, kialakul egy olyan végzetes hozzáállás, hogy a demokrácia nem ellenszer a korrupcióra, hanem inkább megsokszorozza a korrupt ügyletek lehetőségeit, és még leplezi is azokat. Karklins szerint „a korrupció a demokratikus ... fejlődés legfőbb akadálya a posztkommunista régióban" (ibid.: 30–1).

Fordítva, nem biztos, hogy a liberális demokrácia vívmányai ténylegesen az elvárt negatív hatással vannak-e a korrupció szintjére, vagy sem. Egyrészt úgy tűnik, hogy a törvényesség, a politikai eljárás nyilvánossága és a hatalom megosztása megkönnyítik az elszámoltathatóság fenntartását és a korrupció kordában tartását. A „korrupció elleni harc" ígérete is hatásos populista eszköznek bizonyult a választási harcban mind a fejlett, mind pedig a fejletlen és posztkommunista országokban (Holmes, 1999: 9). Ha azonban a pártok vagy pártszövetségek versengésében *mindkét* fő indulóról kiderül, hogy érintettek korrupciós botrányokban, vagy mindkettőnek érdeke, hogy kiskapukat hagyjanak a pártfinanszírozás

szabályozásában, akkor a „korrupció elleni harc" mint kampányszlogen veszít hiteléből és prioritásából (vö. Siebel, 2001: 88). Ezenfelül a pártok közötti versengés csillapíthatatlan étvágyat kelt a kampánypénzek iránt (azért „csillapíthatatlan", mert nem a kampányra szánt összeg számít, hanem az, hogy az mennyivel haladja meg a másik párt keretét).

Az, hogy a pártfinanszírozás ilyen nagy hangsúlyt kap, annak tulajdonítható, hogy a politikai verseny költsége a „médiademokráciában" ugyancsak megnő, mivel a lehetőséget az ingatag választókkal való kommunikációra kereskedelmi forrásból kell beszerezni.[21] A pártfinanszírozás érzékeny természetéből kifolyólag mindkét pártnak az az érdeke, hogy egyrészt további támogatásokat szerezzen, másrészt felfedje a vetélytárs állítólagos illegális támogatási forrásait. Ezenkívül a választási verseny hatására kialakul egy olyan jelenség, ami általában nem számít „korrupciónak": a választók döntéseinek nyílt „megvásárlása" klientúraépítő ígéretekkel és politikával, amelyek finanszírozására költségvetési forrásokat használnak fel, gyakran a hosszú távú és kollektív érdekek rovására. Számos fejlett országban a befolyásos gazdasági szereplők *mindkét* fő pártot támogatják. Ezáltal az adományozó félnek lehetősége nyílik arra, hogy ha az elfogadó fél elmulasztja a viszonzást, akkor „megbüntesse", egyszerűen azzal, hogy megvonja a támogatást. E kellemetlenséget elkerülendő, az adott párt, illetve politikus kétszer is meggondolja, hogy tegyen-e olyan lépést, amivel sértené a támogató feltételezett érdekeit – olyan érdekeket, amelyeket a támogatónak nem is kell szavakba öntenie. Ezért amit az adományozó cserébe kap, az nem annyira az elfogadó fél tetteiben nyilvánul meg, hanem inkább – a döntéselmulasztás logikája alapján – abban, amit *elmulaszt* megtenni, javasolni vagy kezdeményezni. Csak ezzel a logikával – befektetés a politikusok és pártok önérdek-motiválta önfegyelmébe – magyarázhatók a németországi és olaszországi nagy támogatási botrányok. Mindkét esetben az adományozók nemcsak az általuk preferált pártot támogatták, hanem számos más jelentős pártot is.[22]

Indokolt az a meglátás, hogy a kompetitív pártdemokrácia egyik értéke, hogy a ciklus közepén a választások kimenetele bizonytalan. Ez azért van, mert a politikai verseny szabályai meghatározottak, a végeredmény viszont nem az, ahogy erre Adam Przeworski rámutatott (1991: 10–4). Emiatt minden demokratikusan megválasztott politikus bizonyos mértékű bizonytalanságnak van kitéve karrierje alakulásának szempontjából, ami megkülönbözteti más szektorok (például a közigazgatás, igazságszolgáltatás, tudomány, média, üzleti világ) elitjétől. A demokrácia politikusainak jelentős erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy megszerezzék azt, amit más intézményi szektorokban „biztos állásnak" neveznek. E bizonytalanságot részben nagyvonalú végkielégítéssel kompenzálják azon politikusok esetében, akiket nem választanak meg újra. Ez azonban nem feltétlenül tartja őket vissza attól, hogy amíg hivatalban vannak, „befektetéseket eszközöljenek" pozíciójuk biztonsága és fenntartása érdekében, legyen az bizonyos döntések eladására vonatkozó ígéret, amennyiben újraválasztják őket, vagy a státus megőrzésére alkalmas bármi egyéb eszköz (például tanácsadói szerződés ígérete). A választás politikai folyamatának természetéből, a vele járó bizonytalanságból, ösztönzőkből és lehetőségekből adódik, hogy mindkét opció velejárója a kísértés a politikai korrupcióra, amire aligha jelentenek megoldást azok az eszközök, amiket a közgazdászok és a politológusok javasolnak. A korrupció kivédésének foka attól függ, hogy az illető „jelleme" mennyire erős, elérhető-e számára valamilyen „erkölcsi támasz", és hogy a politikát „hivatásának" tekinti-e.[23]

Az a másodlagos kár, ami az efféle demokrácia okozta „fejlett" korrupcióból származik, nem annyira az állam hatékonyságát és a gazdasági növekedést ássa alá, mint inkább a politikai kultúrát és a demokratikus politikai eljárás legitimitását. A korrupciós esetekhez kapcsolódó nyilvánosság és botrányok kétélű fegyvernek bizonyulnak. Felhívhatják a közélet és a politikai elit figyelmét egy megoldásra váró problémára, de arra is alkalmasak, hogy az általános cinizmust megerősítsék, és az elit tagjait megszabadítsák az erkölcsi gátlásaiktól. „A politikai korrupció tudata hozzájárul ahhoz, hogy az emberek kiábránduljanak a pártokból és a pénzorientált politikai rendszerekből. Ennek nyilvánvaló bizonyítéka a választásokon részt vevők arányának csökkenése" (Transparency International, 2001a: 146). Minél kisebb a különbség a választáson győztes párt vagy pártkoalíció és a vesztes között,[24] annál hihetőbbé válik az a cinikus nézet, hogy nem a „népakarat" határozza meg a választások kimenetelét, hanem a kampánytámogatások kiegyenlítettsége és más, politikailag irreleváns tényezők. Ezért az OECD demokráciáiban nem valamilyen hivatalnok vagy miniszter valamely döntését vásárolják meg (mint a „fejletlen" korrupció esetében), hanem magát a népfenség döntését. Ha egyre többen gondolják, hogy valóban erről van szó, az feltétlenül cinizmust szül, és aláaknázza a „politikai osztály" hitelét. Ez pedig hozzájárul a „demokratikus elidegenedés" kialakulásához (Pharr és Putnam, 2000). Ilyen okokból és megfontolásokból kifolyólag a politikai pártok támogatásának reformja és szigorúbb ellenőrzése fontos kérdéssé vált az OECD országok politikájában.

A korrupció elleni harc: formális ellenőrzés kontra bizalomépítés

A korrupcióellenes stratégiákat három csoportba sorolhatjuk, amelyek nemcsak a társadalmi tevékenységek típusaihoz (gazdasági, politikai, közösségi) köthetők, hanem a társadalomtudományi ágakhoz is. A közgazdászok úgy harcolnának a korrupció ellen, hogy költségesebbé tennék, a politológusok átalakítanák a korrupcióra lehetőséget nyújtó intézményi struktúrát, a szociológusok pedig olyan stratégiákat javasolnak, amelyek erősítenék a bizalmat, szolidaritást és az olyan normatív standardokat, mint például a bizalom, és amelyek különbséget tennének a gazdasági, a politikai és a közösségi tevékenység között.

A közgazdasági megközelítés az ösztönzőkre koncentrál, és azt javasolja, hogy a korrupciót költségesebbé és kevésbé kifizetődővé kéne tenni a résztvevők számára. Erre az egyik módszer az, ha a hivatalnokokat jobban megfizetik, ezáltal csökken az igény a külön bevételekre (azt feltételezve, hogy csökken a bevétel határhaszna). Ha a hivatalnokokat bőségesen megfizetik, nagyobb veszteséggel kell szembenézniük, ha korrupció miatt elveszítik az állásukat.[25] A büntetőjogi szigorítás is negatív ösztönzőként hat. A korrupciós ügyletek piacát is lehet korlátozni. Ez akkor lehetséges, ha eltörlik a szabályokat, és így a lehetőséget is a kötelezettségek alóli felmentés eladására, illetve megvásárlására. A közigazgatási eljárások gyorsításának megvásárlását legalizálni lehetne, így a gyorsabb szolgáltatás elérhető lenne legális fizetség fejében, ami helyettesítené a korrupt „gyorsasági pénzt" (Rose-Ackerman, 1997: 46).

A politológai megközelítés szerint a korrupcióra lehetőséget adó intézményi struktúra átalakítása a reform legjobb eszköze. A korrupció elleni harchoz megfelelő irányításra van szükség. A hivatalnokok jobb szelekciója és toborzása, az

eljárási szabályok nagyobb precizitása, a diszkrecionális döntések korlátozása, a hivatalnokok rotációja, a polgárok nagyobb választási lehetősége a szolgáltatást biztosító hivatalnokok között, a jutalom és védelem biztosítása azok számára, akik jelentik a korrupciót, az adminisztratív eljárások szigorúbb ellenőrzése könyvvizsgáló és más nyomozóhivatalokon keresztül, valamint a beszerzési eljárások reformja csak néhány azon intézményi eszközök közül, amelyekkel vissza lehet szorítani a korrupciós lehetőségeket, és ezáltal javítani lehet a kormányzás minőségén (Rose-Ackerman, 1999: ch. 4; Bardhan, 1997: 1338).

Az azonban, hogy mit jelent valójában a korrupcióra immunis kormányzás, továbbra is ellentmondásos. Egyrészt elterjedt az a neoliberális nézet, miszerint minden állami eszköz, szabályozás, bürokrácia és – a legegyszerűbb és legáttekinthetőbb kivételével – minden adózási rendszer is lehetőséget ad a korrupcióra. Ebből pedig magától értetődően következik a dereguláció, privatizálás és a közintézmények kvázipiaci logika szerinti átalakítása, ahogy azt „a közszolgálati intézmények újfajta irányításának" doktrínája javasolja. A másik oldalon az az érvelés áll, hogy az állami intézmények (bürokratikus helyett) menedzseri irányításának elterjedése aláássa a hivatalnokok szakmai etikáját, és gátolja az elfogulatlan szolgáltatást. A „teljesítményorientáltság új kultuszával" a hivatalnokokat még fogékonyabbá teszik a befolyásos ügyfelekkel való üzletelésre, és aláássák azokat a standard eljárásokat, amelyek megkülönböztetik a közszférát a többi (piaci és közösségi) tevékenységtől (Holmes, 1999; Mény, 1996: 315; Nelken and Levi, 1996: 2; Theobald, 2002: 438).

Nem kétséges, hogy a közgazdászok és politológusok reformjavaslatai sok változást hoznának a politikai korrupció terén, ha elfogadnák és alkalmaznák őket. De továbbra is fennáll a kérdés, hogy milyen alapgondolatok, értékek és politikai erők tudnák elérni, hogy a reformok életbe lépjenek, mert úgy gondolják, hogy megéri az erőfeszítést és van rá esély, hogy hatásosnak bizonyuljanak. Milyen ösztönzések állnak az olyan intézkedések meghozatala mögött, amelyekkel a korrupció kontrollálható vagy a korrupcióra lehetőséget adó intézményi struktúra átalakítható? A politikai elitnek és magánszférabeli partnereiknek, akikkel eddig (feltehetően) nagy hasznot hozó korrupt kapcsolatban álltak, határozottan meg kéne változtatniuk a hozzáállásukat annak érdekében, hogy a fennálló és biztosra vett játékszabályok alapvetően megváltozzanak. A választóknak pedig olyanokat kellene hatalmi pozíciókba segíteniük, akikben megvan a hajlandóság, és tervük is van a reform előmozdítására. A kérdés az, hogy mi motiválja a reformra tett erőfeszítéseket. Bár nagyon vonzó az elképzelés – a legalapvetőbb, ami a liberális elmélet közgazdasági és politológiai változatát egyaránt támogatja –, hogy „az erkölcscsel takarékoskodni kell", alkalmazása feltételez bizonyos mértékű erkölcsi motivációt, valamint a szereplők megfelelő kognitív diszpozícióját és bizonyos mértékű anyagi függetlenségét. Még a legkiválóbb gazdasági és intézményi tervezet sem lenne önmagában elégséges elősegíteni azoknak a társadalmaknak a gyógyulását, amelyeket elárasztott a korrupció. Az ilyen tervezeteket olyan társadalmi és politikai erőknek kell támogatniuk és alkalmazniuk, akik valóban igazságosnak és értékesnek tartják őket, és nem csak előnyös eszköznek a jobb kormányzás és a hatékonyabb gazdaság szempontjából.

A vonatkozó irodalom egy része szerint a korrupció kontrollálásának lehetőségei két kategóriába sorolhatók: „megváltoztatni a szituációkat", illetve „megváltoztatni a szereplőket" (lásd pl. Miller, Grødeland and Koshechkina, 2002: 188). Ez

a kettősség azonban túlságosan leegyszerűsítettnek tűnik, mivel figyelmen kívül hagyja a kettő közötti interakciót és átfedéseket. Például a politikai intézmények (mint például az államilag finanszírozott, kötelező iskolarendszer) nemcsak a lehetőségeket és a kötelezettségeket határozzák meg, de el is látják a résztvevőket (és ezenfelül harmadik feleket is) egy kognitív útmutatóval, amely jelzi, hogy milyen az elvárt viselkedési forma. Motiválni tudják a résztvevők cselekedeteit, és – mindenki más valószínűsíthető viselkedését figyelembe véve – bizalmat és biztonságot nyújtanak, ami szükséges ahhoz, hogy a társadalmi normák kialakuljanak és elfogadottá váljanak. Ezért az intézmények által kialakított helyzetek formatív hatással vannak a résztvevőkre, ismereteikre és motivációjukra. Keveset tudunk viszont arról a folyamatról, amely révén az anyagi körülmények és ösztönzések, valamint az intézményi minták bizonyos kognitív és normatív diszpozíciókká alakulnak a szereplőkben, és fordítva.

Ezek azok a lényeges kérdések, amelyekre a szociológiai megközelítés adhat választ. Míg a legtöbb ember olyan társadalomban szeret élni, ahol nem kell megvesztegetniük senkit olyan állami szolgáltatásokért, melyek amúgy ingyenesek, ahol a hivatalnokok részrehajlás nélkül, fair módon kezelik az ügyfeleket, és ahol a polgárok kötelezettségeit betartatják még a gazdagokkal is, az erkölcsi forrásokat, amelyekre mindezek megvalósításához szükség van, nem mindig könnyű mobilizálni. Először is, bár rengetegen tudatában vannak annak, hogy a korrupciómentes interakció az állam és a társadalom között hosszú távon „mindannyiunk" érdeke, rövid távon „mindnyájan" tehetetlennek érezzük magunkat, ha a megvalósításra kerül a sor. Egy olyan társadalomban, ahol a korrupciót normális tényezőnek tartják a mindennapi ügyintézésben, azok az egyének, akik harcolnak a korrupció ellen, nem fogják automatikusan a korrupciómentes kormányzásból származó közjót támogatni, mert az megtorlásnak tenné ki őket, vagy saját magukat zárnák ki vele a hivatalból. A széles körben elterjedt korrupció ezért gyengíti a motivációt, hogy ellenálljanak neki, illetve legyőzzék.

Annak érdekében, hogy az emberek kiszabaduljanak ebből a csapdából, szükségük van egyfajta tisztességmércére és más hasonló *erkölcsi normákra*, melyek részei – és előhívható elemei – kulturális hagyományaiknak. Ezenkívül nem egészen tisztázott, hogy milyen intézményi kontextusok szolgálhatnak bátorításként és erkölcsi mobilizáló erőként a korrupcióellenes reformtörekvések támogatásában. Nemzetközi szereplők (például a Transparency International), a nem állami szervezetek és a harmadik szektorba tartozó szervezetek szerepet játszhatnak ebben, továbbá a szakmai képzés intézményei és tradíciói is, amennyiben bele tudják nevelni a hivatalnokokba a szakmai becsületet és a lojalitást a törvény iránt (Holmes, 2001). A média és a populáris kultúra is segíthet, és a vallási szervezetek is (Transparency International, 2002). Leslie Holmes „a korrupció csökkentésének módszereiről" beszél, melyekbe beletartozik „az emberek oktatása, különösen a fiataloké, fogékony korukban" (1999: 29). Arról is beszámol, hogy „Lengyelországban bevezették az etikaórákat a vámhivatalnokoknak ... válaszul a köreikben elterjedt nagymértékű korrupcióra" (ibid.). Annak érdekében azonban, hogy az efféle erkölcsi motivációnak és bírálatnak meggyőző hatása legyen, a kérdéses társadalom intézményrendszerének már viszonylag nyitottnak kell lennie. Ha ez nem jellemző, demoralizáció, cinizmus, közöny, rezignáció, anómia és passzivitás lesz úrrá a társadalmon, és nem lesz semmiféle támogatás, ami elengedhetetlen bármilyen reformtörekvés szempontjából.

Másodszor, a korrupció kontrolljának irányába tett bármilyen lépés feltételezi egy megfelelő és széles körben elfogadott *kognitív keret* meglétét. A legfontosabb, hogy az embereknek úgy kell elképzelni saját jövőjüket, hogy az szorosan összekapcsolódik a társadalom jövőjével. Hinniük kell továbbá, hogy nekik is van befolyásuk és beleszólásuk a jövő alakításába. E kognitív feltételek egyike-másika bizonyosan hiányzik azokban az országokban, ahol a fiatalabb generáció többsége abban reménykedik (vagy legalábbis fantaziál róla), hogy lehetősége nyílik az emigrációra. Erről többen is beszámoltak különböző afrikai és posztkommunista társadalmakban.[26] Továbbá, az általános bizalom – a „horizontális" bizalom a polgártársakban és a „vertikális" a közintézmények hivatalnokaiban – olyan kognitív keret, ami a korrupció elleni sikeres harchoz vezet. Az ilyen általános bizalom akkor érvényesül, ha az emberek azon feltételezés alapján cselekszenek, hogy a legtöbb emberről (és nem csak azokról, akiket „én" ismerek, vagy akik az „én" csoportomba tartoznak) általában feltételezhető, hogy nem fog becsapni „engem", és nem használ ki másokat sem, továbbá tiszteletet mutat a szabályok és törvények iránt, melyek „mindnyájunkra" érvényesek. Ismétlem, az efféle hozzáállás nemigen alakulhat ki olyan környezetben, ahol a korrupció általánosan elterjedt.

Ahogy korábban említettem, a korrupt ügyletek feltételezik és lerombolják a társadalmi bizalmat. A résztvevőknek meg kell bízniuk egymásban. Az azonos politikai, regionális, törzsi, lokális stb. „mikromiliőbe" tartozás előmozdítja a bizalmat. Azonban minél nagyobb a lehetőség a bizalomépítésre a partnerek között egy korrupt interakcióban, annál kevesebb ok van a makrobizalomra, ami az abba vetett hit, hogy a legtöbb tranzakció a legtöbb ember között, az adott nemzet politikai közösségében és azon túl is, megbízhatóan korrupciómentes. Ha ez igaz, akkor a korrupció elleni harc nyilvánvaló módszere a makrobizalom építése lenne, és annak a mikrobizalomnak a gyengítése, ami megkönnyíti a korrupciót. A politikusok az utóbbit úgy érhetik el, ha manipulálják a résztvevők közötti mikrobizalom kiépítésére lehetőséget adó intézményi struktúrákat, ami felborítaná a megállapodást, vagy úgy, hogy elmarad a szolgáltatás, vagy pedig úgy, hogy nyilvánosságra kerül az ügy, ami külső szereplők általi szankciókat von maga után. A közhivatalnokok rotációja olyan eszköz, amivel növelni lehet a bizalom kockázatát, és a „feljelentés" megkönnyítése, valamint az ellenőrzés szigorítása pedig olyan, ami megnöveli a lebukás és a szankciók kockázatát. Ezen intézkedések együttesen képesek ellehetetleníteni a mikrobizalom kialakulásának feltételeit a korrupt ügyletek résztvevői között (Lambsdorff, 2002).

Ezzel ellentétben, a makrobizalmat, vagyis az általános hitet abban, hogy az emberek többsége általában megbízható és tisztességes, nem lehet ugyanígy kiépíteni és kondicionálni. Az efféle makrobizalom nem pusztán tapasztalaton alapszik, vagyis nem csak abból ered, hogy személyes tapasztalat és észlelés alapján mennyire elterjedt, illetve ritka a korrupció. Nemcsak ellentétes a valósággal, hanem pozitívan generált társadalmi tényektől függ. Ez azt jelenti, hogy a makrobizalom erkölcsi erőként funkcionálhat, ami *formálja* a társadalmi valóságot, aminek nem pusztán a tükröződése. Ez azért számít lehetőségnek, mert a bizalom kiterjesztése más emberekre eléri, hogy az illető megbecsülje ezt a bizalmat, és megerősítse a megbízhatóságot, amit feltételeznek róla. A makrobizalom – ami rendelkezik az önmegerősítés képességével – kiépítése olyan tevékenység, amely közvetlen eredménnyel jár. Ha a helyes intézményi eszközök megfelelően tudják megelőzni, illetve felderíteni a korrupciót, az nagyban hozzájárul a makrobizalom

fejlődéséhez, a makrobizalom pedig további hasonló eszközök alkalmazására készteti a politika alakítóit. A makrobizalom különbözik a formális kontroll alkalmazásától, mivel azt ki is lehet alakítani és meg is lehet szüntetni, míg a bizalmat szándékosan csak megszüntetni lehet, kialakítani nem (Offe, 1999). A makrobizalom kiépítése és lerombolása aszimmetrikus időbeli mintát mutat. A bizalomépítés, mint kognitív keretkialakítás, időigényes folyamat, mivel a bizalomnak „növekednie" kell. Ezzel szemben a bizalom megszűnése gyorsan bekövetkezik: „összeomlik", ha túl sok olyan bizonyítékkal szembesül, ami mások megbízhatatlanságára utal.

Végül, és annak érdekében, hogy ellenálljanak a korrupciónak és támogassák az erre irányuló reformtörekvéseket, az embereknek minimálisan függetlennek és önállónak kell lenniük, hogy megengedhessék maguknak a tartózkodást a korrupt ügyletektől. Ha az emberek közvetlen, létfenntartáshoz szükséges érdekei – munka és jövedelem szerzése és megtartása, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés és az elnyomás elleni védekezés – mind attól függnek, hogy hajlandóak-e megvesztegetéshez folyamodni, akkor ez a függetlenség hiányzik. Hasonló anyagi előfeltételek érvényesek a korrupt döntések szolgáltatóira is. Ha az emberek nagy szegénységben élnek, és ha az esélyeik kizsákmányoló hivatalnokok döntésein és szolgáltatásain múlnak, és ha a neoliberális gazdasági kultúra érvényesül, akkor az teret ad a korlátlan, kapzsi opportunizmusnak, és arra számítani, hogy a tranzakciókat becsületesen, fair módon és korrupciómentesen bonyolítják, egyszerűen irreálisnak tűnik. És még ha a becsületes egyének hajlandóak is lennének, hogy megfeleljenek ezeknek az erkölcsi mércéknek, valószínűleg elbátortalanodnának, mert nincs okuk azt feltételezni, hogy mások is azokat a morális elveket követik, amelyeket ők maguk. Ilyen feltételek mellett az emberek a korrupció csapdájába esnek, mert korrupt ügyletek nélkül képtelenek mindennapi szükségleteik kielégítésére. Ilyen szélsőséges körülmények között az, amit a külső megfigyelők tesznek, amikor a fejlődés hiányát és a politikai és gazdasági modernizáció kudarcát a korrupciónak tulajdonítják, alig több, mint az áldozatok hibáztatása. A megfelelő kormányzásra tett javaslatok a korrupció mindkét szereplője (hivatalnokok és ügyfeleik) szempontjából nagy valószínűséggel kudarcra vannak ítélve, mert egyikük motivációival sincsenek összhangban.

A korrupció leküzdése érdekében a formális ellenőrzés, az ösztönzők és a lehetőségek megteremtése önmagában nem elegendő. A politikai elit morális elkötelezettsége nélkül semmit sem érnek, mivel nekik kellene működésbe hozniuk őket. Az embereknek kell előállniuk egy „etikai projekttel", azaz a legitim érdekek mögött álló okoknak, hiteknek és koncepcióknak olyan konfigurációjával, amely képes szembenézni a problémával, egy olyan konfigurációval, amelynek a kialakulását pontosan magának a magas szintű korrupciónak az elterjedtsége korlátozza. Egy ilyen etikai projekt hiányában azonban a formális ellenőrzés ki sem alakul, vagy ha mégis, nemigen lehet bízni abban, hogy működni is fog.

Az erkölcs ebből kifolyólag elengedhetetlen. Összefoglalásként hadd illusztráljam ezt a fejlett társadalmakra jellemző pártfinanszírozási modellel (vö. Alemann, 2002). A párt- és kampányfinanszírozás tekintetében a formális kontroll eszközei korlátozottak. A politikai pártok kaphatnak az állami adóbevételből, amit kampánycélokra használhatnak fel, hogy kevésbé függjenek a magánadományoktól. Az anonim támogatások összegének felső határa meglehetősen alacsony. A pártoknak a nyilvánosság elé kell tárniuk a támogatás összegét és eredetét. Abban az

esetben, ha kiderül, hogy valamelyik párt megszegte a szabályokat, kemény büntetést kell fizetnie. Ezt Németországban egy 1967-ben elfogadott törvény ki is mondja. Igaz, hogy elfogadásához a szövetségi parlamentnek – mindössze! – 18 évre volt szüksége, azután hogy az 1949-es *Grundgesetz* 21. cikkelye ezt egyértelműen előírta számára. A törvény azonban erőtlennek bizonyult a magántámogatók anyagi befolyásának a nyilvánosság bevonásával történő semlegesítésére. Ahogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság érvelt egy 1992-es döntés kapcsán, a törvényi szabályozás csak megközelíti ezt a célt. Végső soron a politikai pártok vezetőségén múlik, hogy milyen mértékben tartják be a törvényt (ahelyett, hogy a törvény kijátszására fennálló sokféle lehetőség közül választanának). A pártoknak nem kerül túl nagy erőfeszítésébe, hogy kifinomult pénzügyi taktikáik segítségével átlépjék a formális kontroll által megszabott határokat. Például a támogatásokat külföldön halmozzák fel, vagy az adományok a párt vezetőinek magánszámláira kerülnek, vagy a nagyobb összegű adományokat számos kisebb anonim befizetésre osztják fel. Hogy mennyiben éljenek ezekkel a lehetőségekkel, az alapján döntik el, hogy mennyire tartják erényesnek a versenyben lévő többi pártot, és hogy mennyire romolhatnak a párt választási esélyei, ha a korrupt finanszírozási eljárásokra fény derül (vö. Isensee, 2000; Siebel, 2001). Minél általánosabban elterjed a korrupt kampányfinanszírozás, annál könnyebb az addig nem korrupt pártoknak kifogást találni arra, hogy ők is hasonló módszereket válasszanak, és annál nagyobb a valószínűsége, hogy a választók hozzászoknak ehhez, és annál kisebb a polgárok esélye, hogy a választófülkékben szankcionálják a korrupciót. Nyilvánvalóan az egyetlen erő, ami ennek az eszkalálódó mechanizmusnak gátat szabhat, az nem a hivatalos szabályozás, hanem a politika erős erkölcsi értékrendje, ahogy erre az elitet és a nem elitet képviselők egyaránt rámutattak.

Az erkölcsi értékrendre egyre nagyobb szükség van, mivel a helyzet komplexitása miatt a formális kontroll egyre költségesebb és egyre kevésbé hatékony. A komplexitás növekedésével a korrupciós lehetőségek visszaszorítása és a szankcionálás egyre többe kerül. Ezenkívül a szigorú és intenzív ellenőrzés az ellenőrzötteknek azt sugallja, hogy nem bíznak bennük, ami viszont negatív hatással van a lojalitásukra. Továbbá az erős kontroll azt a benyomást kelti, hogy az adott országban vagy szervezetben valószínűleg eléggé elterjedt a korrupció, ami ahhoz vezethet, hogy továbbterjed, nem pedig ahhoz, hogy visszaszorul. Nem kétséges, hogy a gyenge ellenőrzési rendszer hatására a korrupció csábítóbbá és kevésbé költségessé válik. Azonban *non sequitur* azt a következtetést levonni, hogy a nagyon szigorú ellenőrzés megfizethetetlenül megdrágítja. Ha egyszer a korrupció gyökeret ver valahol, akkor a formális kontroll önmagában nem elegendő a kiirtásához. Nagyon komplex helyzetekben, ahol a közvetlen megfigyelés és ellenőrzés eszközei korlátozottak, határozottan a lojalitásra, a megbízhatóságra, a szavahihetőségre és más hasonló belső fegyelmezési forrásokra kell támaszkodni, a formális ellenőrzés kizárólagos alkalmazása helyett.

Mindenfajta politikai korrupció a nyilvánosság elől rejtve maradó megállapodástól, vagy az átláthatóság hiányától függ. Azért marad rejtve, mert a hivatalnok azt a látszatot kelti, hogy a kötelezettségeinek megfelelő szolgáltatást biztosítja egy állampolgár számára, miközben valójában szívességet tesz megvesztegetés fejében. A korrupcióra lehetőséget teremtő intézményi struktúra és az ösztönzők manipulációja kifejezetten hatásos lehet a látszatkeltés megnehezítésében. Ezen stratégiák lényege, hogy *igaz*mondásra késztessenek. Vagy lehetetlenné vagy ok-

talanná (túlságosan kockázatossá) teszi az érintettek számára, hogy hazugságokra építsenek és hamis látszatokat keltsenek. Ahogy az a pártfinanszírozás esetéből is kiderül, a hivatalos szabályozásokat a korrupt ügyletekben érintettek mindig ki tudják játszani, olyan módszerek segítségével, melyeket a szabályozás eszközeivel képtelenség nyomon követni. Minél bonyolultabb a lehetőségek és ösztönzők rendszere, annál nagyobb a kísértés a „rendszer legyőzésére" egyre kifinomultabb korrupciós módszerek alkalmazásával. Ami itt igazán segít, az nem az *igaz*mondás elősegítése a hazugságok megakadályozásával, hanem a szereplők erősebb erkölcsi elkötelezettsége az igaz*mondás* iránt, a szégyen és a bűntudat okozta belső kontroll, a hajlandóság a helytelen cselekedetek beismerésére, valamint a bátorság panaszt tenni, a méltóság és lojalitás, továbbá a késztetés az egyenes beszédre és viselkedésre. Az embereket ugyan rá lehet kényszeríteni külső kontrollal, hogy tartózkodjanak a hazugságoktól, de valójában a polgári értékrendből adódó belső kontrollnak kellene motiválnia őket, hogy őszinték legyenek – hogy az igazat *mondják*, és ne a hallgatást válasszák.

A szégyenérzet, a megbánás, valamint a tisztelet és önbecsülés elvesztése hatásosabb kontrollt jelent, mint a lebukás kiváltotta külső szankcionálásban megnyilvánuló kontroll. Ha valaki elhallgat valamit, amit erkölcsi kötelessége lenne elmondani vagy beismerni, erkölcsi árat fizet. A vágy, hogy ne terheljem a lelkiismeretemet olyasmi eltitkolásával, aminek feltárása a mások iránti lojalitásból fakadó kötelezettségem, lehet olyan erős – vagy még erősebb – korrupció elleni motiváció, mint az, hogy elkerüljem az olyan szituációt, ami szankcionálást von maga után. A kettő között az a különbség, ami a bírság megfizetése és a kötelesség teljesítése között, illetve a külső körülmények megszabta viselkedés és az őszinteség tisztelete iránti belső elkötelezettség között. Nem akkor fognak tartózkodni az emberek a korrupt ügyletektől, ha megértik, hogy költséges (lehet) számukra, hanem akkor, ha megértik, hogy helytelen.

Jegyzetek

* Köszönetet szeretnék mondani Susan Rose-Ackermannak, Federico Varesének és John Uhrnek hasznos megjegyzéseikért és javaslataikért.

[1] A törvényi és társadalmi normák elengedhetetlen szintjelzői a „korrupciónak", de néha nem vágnak egybe. A nemzetközi kapcsolatokban, ha az egyik kormány kísérletet tesz egy másik döntésének megvásárlására, az teljesen legális, bár kiválthat erős morális ellenérzéseket a célországban. Ezzel szemben, ha megvesztegetnek egy rendőrt, hogy megvédjen egy rokont a kínzásoktól, illegálisnak számít, viszont erkölcsileg elfogadható; vannak, akik a politikai pártok finanszírozásával kapcsolatos ügyeket a törvény „jó szándékú" megsértésének tekintik. A korrupció etikai és törvényi mércéiről lásd Heidenheimer, Johnston and LeVine, 1989; Mény, 1996; Philp, 1997: 441.

[2] Ez lehet „vagyonfosztás" vagy a „közpénzek eltérítése". Ezáltal törvénytelen adóztató hatalomra tesznek szert (Karklins, 1997: 25), ami különbözik a korrupciótól, mivel egyoldalú.

[3] A korrupció relativitását és hogy ez mennyiben függ a közvéleménytől, a törvényi normáktól és „a modern nyugati demokratikus rendszerekből levezetett normáktól", Philp (1997) részletesen tárgyalja.

[4] Vö. Holmes, 1999: 4, ahol a szerző beszámol arról, hogy egy bulgáriai felmérés során a megkérdezettek 57 százaléka szerint „időpocsékolás" a korrupciós esetek jelentése.

[5] Az ilyen és a magánszemélyek közötti sok más illegális és immorális ügylet mind beletartozik a korrupció tág definíciójába, amit a Transparency International is alkalmaz dokumentációs és képviseleti munkájában. Vö. Transparency International, 2001a.

[6] Lásd Heywood (1997: 421) javaslatát a politikai korrupció „definíciós dilemmájának" megoldására.

[7] A parlamenti szavazatok megvásárlása általános gyakorlatnak számít a nemzetközi kapcsolatokban, bár ritkán annyira nyílt, mint az a megállapodás, amit 2003 márciusában az amerikai kormány ajánlott a török parlamentnek – amit az végül elutasított – a török katonai támaszpontoknak az iraki háborúban való igénybevételével kapcsolatban.

[8] Néhány német kommentátor szerint (lásd pl. Isensee, 2000) a politikai korrupció előző típusa inkább a centrumtól balra álló politikusokat jellemzi, akik saját zsebre dolgoznak, míg a centrumtól jobbra elhelyezkedő politikusok (talán mert nincsenek rászorulva egyéb jövedelemre) a korrupcióból származó bevételeiket inkább a kampányra költik vagy pártjuknak adományozzák. Bár ezt a baloldal–jobboldal egyenletet alátámasztja néhány német korrupciós botrány a közelmúltból, vannak esetek, melyek kivételt képeznek. Felmerül az az érdekes kérdés, hogy vajon melyik, ha egyáltalán bármelyik, rosszabb – *(a)* politikai, illetve *(b)* morális értelemben. A közpénzek felhasználása magáncélokra nem feltétlenül megállapodás eredménye; lehet egyszerűen lopás vagy sikkasztás. Ezzel szemben a magánpénzek politikai célokra vagy döntések megvásárlására való felhasználása mindig megállapodáshoz kapcsolódik.

[9] A „duplán politikai" korrupció egy különleges esete Helmuth Kohlé, Németország volt kancellárjáé és a Keresztény Demokrata Unió (CDU) tiszteletbeli elnökéé. Annak ellenére, hogy törvénytelenül szerzett több millió német márkát pártja számára, még legkeményebb kritikusai is „azt feltételezik, hogy Kohl törvénytelen tettét nem személyes korrupció motiválta" (Siebel, 2001: 85).

[10] Heywood (1997: 426) különbséget tesz „személyes", illetve „intézményi" korrupció között.

[11] Mint a francia ügyészség egyik esetében: Elf Acquitaine fizette a francia külügyminiszter, M. Dumas szeretője által lakott luxuslakás bérleti díját. Vagy megígérik egy rangidős hivatalnoknak, hogy nyugdíjazása után tanácsadóként alkalmazzák. A korrupt ügyletek leplezésére rengeteg fantáziadús módszer létezik.

[12] A korrupt ügyletek ilyetén osztályozása két tengelyre épül: jogok és kötelezettségek, illetve önkényes kiterjesztés és önkényes megrövidítés. A 4. típus a kötelezettségek önkényes kiterjesztése, a 2. típus a nép mint „megbízó" jogainak megrövidítése. Ezt az osztályozást Rose-Ackerman (1999: 56–7) inspirálta, bár különbözik tőle.

[13] Ezt illusztrálandó: Egy vagyonos olasz hölgy csak úgy elmesélte nekem, hogy egy bizonyos összeg fejében a helyi adóhivatal egyik alkalmazottja a tulajdonában lévő ingatlanok adópapírjait tartalmazó aktát az íróasztalán tornyosuló kupac alján tartja, így biztosítva azt, hogy a belátható jövőben ne kerüljön feldolgozásra.

[14] Azonban az is hasonlóan köztudott, hogy a dereguláció és a privatizáció szintén vezethet korrupcióhoz. Ez azonban nem érdekes a jelen kontextusban.

[15] Másutt idéztem riportokat a *Wall Street Journal*ból az 1970-es évek elejéről, melyek azt állították, hogy az amerikai Occupational Safety and Health Administration (OSHA) szigorította a munkakörülményekre vonatkozó szabályozást, de nem azért, hogy be is tartassák, hanem azért, hogy akik megszegik, lehetőségük legyen elkerülni a büntetést, ha támogatják a hatalmon lévő kormány kampányát. Hasonló esetekről számol be Rose-Ackerman (1999: 129) is.

[16] Ez a hatalmi pozíció hasonló az orvosokéhoz és az orvos és beteg közötti információs aszimmetriához. Az orvosok is az egészségügyi szolgáltatás piacának mindkét oldalán tevékenykednek, mivel eldönthetik azt is, hogy mire van a betegnek „szüksége" (a diagnózis, ami meghatározza a keresletet) és azt is, hogy mi a teendő az igény kielégítése érdekében (a terápia, vagyis az orvosi szolgáltatások kínálata). De ez a játék intézmé-

nyesíthető, és a kizsákmányolásra irányuló kísértést is lehet csökkenteni. A politikai korrupcióra egyik sem jellemző.

[17] „Sokféle hibalehetőség van a megvesztegetési tranzakció és a javak, illetve a szolgáltatás tényleges átadása körül. Az utóbbival kapcsolatban az irányítás joga gyakran önkényes és bizonytalan, ami lehetőséget ad a megvesztegetettnek, hogy megszegje a szavát, vagy hogy újabb megvesztegetést eszközöljön ki" (Bardhan, 1997: 1324).

[18] Ez a várt immobilitás jelentette biztosítékeffektus kulcsfontosságú lehet annak megértésében, hogy miért annyira elterjedt a korrupció az alapvetően „lokalizált" építőiparban.

[19] A következő szélsőséges példa az áldozat személyes beszámolóján alapul. Egy latinamerikai Andok-beli államban történt 1993-ban. Egy feltűnően rövidlátó turistától ellopják a szemüvegét egy forgalmas utcán. Másnap valaki felhívja a figyelmét egy hirdetésre a helyi újságban, amiben ez áll: „az illető, aki elvesztette tegnap a szemüvegét", hívja ezt a számot. Kiderül, hogy a telefonszám a helyi börtön igazgatójáé. Azt mondja a turistának, hogy az egyik rab, mialatt nappali eltávozáson volt, „megtalálta" a szemüveget, amit 200 dollár fejében átvehet a börtönnél. A körülményekből nyilvánvalóan kiderült, hogy a tolvajnak nemcsak engedélye volt a börtön vezetőségétől, hogy elkövesse tettét, de még kötelezték is, hogy így járuljon hozzá a szervezet alkalmazottainak jövedelméhez.

[20] A korrupciós esetek leleplezését, nyilvánosságra hozatalát és elítélését szorgalmazó szervezetek szándékai ellenére az emberek sokszor inkább cinikusan ítélik meg a „korrekt" üzletelést és kormányzati gyakorlatot, ahelyett, hogy támogatnák azt. A „túl sok" publicitás az eredeti szándék ellenére ahhoz vezethet, hogy a korrupciót teljesen normális jelenségnek tekintik az emberek. A korrupcióval kapcsolatos nyilvánosság kétélűségét találóan ragadta meg a korábbi indiai miniszterelnök, Nehru: „Ha csak kiabálunk a háztetőkről, hogy mindenki korrupt, az korrupciós atmoszférát teremt. Az emberek úgy érzik, hogy a korrupció légkörében élnek, és ők maguk is korrupttá válnak" (idézi Bardhan, 1997: 1334).

[21] Mindig is igaz volt az állítás, hogy „a demokratikus politikai processzus pénzbe kerül" (Heywood, 1997: 430), de, tudomásom szerint, nem rendelkezünk megfelelő összehasonlító és longitudinális adatokkal a processzus megnövekedett költségeire vonatkozóan.

[22] A több párt egyidejű támogatását az az elővigyázatossági szempont is motiválhatja, hogy a támogatásban részesülő pártok közös érdeke az adományok titokban tartása. A jelenség „politikai tájkertészetként" *(politische Landschaftspflege)* híresült el az 1980-as évekbeli Flick-ügy nyomán.

[23] Vö. Max Weber híres, hasonló című beszédével (Weber, 1965), amelyben megkülönbözteti egymástól a közalkalmazottakat, akik a politikából élnek és a politikusokat, akik a politikáért élnek.

[24] Ez a különbség a 2002. szeptember 22-i német választásokon volt a legkisebb: a választópolgárok egy tízezrede.

[25] Ezt a hatékony bér logikát sikeresen alkalmazták Szingapúrban. Vö. Bardhan (1997: 1339).

[26] A széles körben elterjedt kilépési vágy önmagában fontos korrupciós forrás, gondoljunk csak a hamis útlevelek, vízumok és a határőri „szívességek" korrupt piacára.

Hivatkozások

ALEMANN, ULRICH VON, 2002. Party Finance, Party Donations and Corruption. The German Case. In D. Della Porta and S. Rose-Ackerman (eds.), *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, pp. 102–17. Baden-Baden, Nomos.

BACHRACH, PETER AND MORTON S. BARATZ, 1970. *Power and Poverty. Theory and Practice.* New York, Oxford University Press.

BARDHAN, PRANAB, 1997. Corruption and Development. A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35: 1320–46.

CRENSON, MATTHEW, 1971. *The Unpolitics of Air Pollution.* Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.

GOODIN, ROBERT E., 2003. *Democratic Accountability: The Third Sector and All.* Hauser Center for Nonprofit Organizations, John F. Kennedy School of Government. Working Paper No. 19, Harvard University, Cambridge, MA.

HEIDENHEIMER, ARNOLD J., MICHAEL JOHNSTON AND VICTOR T. LEVINE (eds.), 1989. *Political Corruption. A Handbook.* New Brunswick NJ, Transaction.

HEYWOOD, PAUL, 1997. Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, 45: 417–35.

HOLMES, LESLIE, 1999. *Corruption, Weak States and Economic Rationalism in Central and Eastern Europe.* Manuscript. University of Melbourne.

2001. Crime, Corruption, and Politics. In J. Zielonka and A. Pravda (eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, pp. 192–230. Oxford, Oxford University Press.

ISENSEE, JOSEF, 2000. Das System Kohl – Das System Rau. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, January 28, p. 41.

KARKLINS, RASMA, 2002. Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism.* 49(4): 22–32.

LAMSDORFF, JOHAN GRAF, 2002. What Nurtures Corrupt Deals? On the Role of Confidence and Transaction Costs. In D. Della Porta and S. Rose-Ackerman (eds.), *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, pp. 20–36. Baden-Baden, Nomos.

LEDENEVA, ALENA V., 1998. *Russia's Economy of Favours: 'Blat'. Networking and Informal Exchange.* Cambridge, Cambridge University Press.

LEFF, NATHANIEL, 1964. Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8: 8–14.

MÉNY, YVES, 1996. 'Fin de siècle' Corruption: Change, Crisis and Shifting Values. *International Social Science Journal*, 149: 309–20.

MILLER, WILLIAM L., ÅSE B. GRØDELAND AND TATYANA Y. KOSHECHKINA, 2002. Values & Norms versus Extortion & Temptation. In D. Della Porta and S. Rose-Ackerman (eds.), *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, pp.165–93. Baden-Baden, Nomos.

NELKEN, DAVID AND MICHAEL LEVI, 1996. The Corruption of Politics and the Politics of Corruption. *Journal of Law and Society*, 23: 1–17.

NYE, JOSEPH S., 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61: 417–27.

OFFE, CLAUS, 1999. How can We Trust our Fellow Citizens? In M. E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, pp. 42–87. New York, Cambridge University Press.

2000. Civil Society and Social Order: Demarcating and Combining Market, State and Community. *Archives Européennes de Sociologie*, 41: 71–94.

PHARR, SUSAN J. AND ROBERT D. PUTNAM (eds.), 2000. *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton NJ, Princeton University Press.

PHILP, MARK, 1997. Defining Political Corruption. *Political Studies*, 45: 436–62.

PRZEWORSKI, ADAM, 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.* New York, Cambridge University Press.

ROSE, RICHARD, 1992. *Monitoring Socio-economic Trends in Eastern Europe: A Survey-Based Approach.* Report to the World Bank. Strathclyde, CSPP.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 1997. The Political Economy of Corruption. In K. A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy.* Washington DC, Institute for International Economics.

1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform.* New York, Cambridge University Press.

SIEBEL, WOLFGANG, 2001. Institutional Weaknesses, Ethical Misjudgment: German Christian Democrats and the Kohl Scandal. In J. Fleming and I. Holland (eds.), *Motivating Ministers to Morality*, pp. 77–90. Dartmouth UK, Ashgate.

THEOBALD, ROBIN, 2002. Can the State Deliver? *New Political Economy*, 7: 435–41.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2001a. *Global Corruption Report.* Berlin, Transparency International.

2001b. *Corruption and Quality of Governance: The Case of Moldova.* Moldova, Transparency International.

2002. *Artists against Corruption.* Moldova, Transparency International.

VARESE, FEDERICO, 1994. Is Siciliy the Future of Russia? Private Protection and the Rise of the Russian Mafia. *Archives Européennes de Sociologie*, 35: 224–58.

WEBER, MAX, 1965. *Politics as Vocation.* Philadelphia PA, Fortress Press.

ÖTÖDIK FEJEZET

A befolyás egyenlőtlensége

JOEL S. HELLMAN ÉS DANIEL KAUFMANN*

Az egyenlőtlenségnek a gazdasági növekedésre és a növekedést befolyásoló számos köztes társadalmi és gazdasági tényezőre gyakorolt negatív hatásaival tekintélyes szakirodalom foglalkozik.[1] Glaeser, Scheinkman és Shleifer (2002) ezeket a kutatási eredményeket egy másik, az irodalomban jól feldolgozott szakterülettel, az intézményi minőséggel összekapcsolva amellett érvelnek, hogy az egyenlőtlenség a tulajdon jogbiztonságát garantáló intézmények aláaknázása, gyengítése révén befolyásolja a növekedést. A gazdagok a rendelkezésükre álló jelentékeny erőforrásaik segítségével manupulálni tudják a politikai, jogi és felügyeleti intézményeket, hogy a rossz hatékonyságú újraelosztás, a versenykorlátozó intézkedések és egyéb diszkriminatív praktikák segítségével megőrizzék és tovább erősítsék privilegizált helyzetüket. Az intézmények ilyetén gyengítése aláássa a szerényebb vagyonnal rendelkezők tulajdoni jogbiztonságát, ezáltal csökkenti a befektetéseket és a növekedést. Mégis, amennyiben az egyenlőtlenség az intézmények gyengítéséhez vezet, ez nem szükségképpen magából a tulajdon egyenlőtlenségéből folyik, hanem a befolyásbeli különbségekből, bár a kettő nyilván szorosan kapcsolódik egymáshoz. Feltételezhetően a gazdagok a nagyobb vagyont nagyobb politikai befolyásra tudják konvertálni az intézmények létrehozása és működtetése terén egyaránt. Azonban az, hogy a vagyoni egyenlőtlenségek mennyire válthatók át befolyásbeli egyenlőtlenségre, a politikai rendszerek különböző konfigurációinak függvénye. A fejlődő országokban a befolyás egyenlőtlenségének sokkal mélyebb vizsgálatára van szükségünk, hogy megérthessük az egyenlőtlenség és a növekedés között kapcsolatot létesítő mechanizmusokat.

A fejlett országokban érvényesülő speciális érdekpolitika kiterjedt szakirodalmára alapozva az utóbbi időben többen is vizsgálják, hogy milyen hatással van a befolyás egyenlőtlensége a gazdasági teljesítményre makro- és mikroszinten, különös tekintettel a rendszerváltó gazdaságokra.[2] Hellman, Jones és Kaufmann (2000) vállalati szintű felmérési adatok felhasználásával vizsgálják különböző be-

folyásolási tevékenységek hatását a vállalati teljesítményre. Kiemelik azokat a jelentős előnyöket, amelyekre az állam foglyul ejtésében (az angol nyelvű szakirodalomban „state capture") részes cégek tesznek szert azáltal, hogy megvesztegetéssel befolyásolni tudják a tevékenységüket érintő alapvető törvényeket, rendeleteket és szabályozást. Slinko, Yakovlev és Zhuravskaya (2002 és e kötet 6. fejezete) hatalmas adatbázist hoztak létre úgy, hogy az oroszországi regionális törvényhozás több ezer előírásának elemzésével azonosították az egyes befolyásos cégeket kedvezményes elbánásban részesítő eseteket, hogy kimutassák, milyen hatással vannak a teljesítményre regionális és vállalati szinten ezek a kedvezményezések. A rendszerváltó átmeneti gazdaságok különösen nagy számban kínálnak ilyen kutatásra alkalmas eseteket, mert a gazdasági liberalizáció, az állami tulajdon újraelosztása, valamint a piacgazdaság politikai, jogi és felügyeleti intézményei kiépítésének egyidejű folyamatai élesebb megvilágításba helyezik ezeket a kölcsönhatásokat, mint a kialakultabb intézményrendszerrel bíró országokban.

A befolyás egyenlőtlenségét vizsgáló empirikus munka eddig főleg arra összpontosított, hogy azonosítsa a „nyerteseket" és megmutassa, mekkora teljesítménybeli előnyük származik ebből az ilyen cégeknek. Van arra utaló bizonyíték is, hogy az egyenlőtlenségek negatív externáliák megjelenéséhez is vezethetnek, például csökken a tulajdon jogbiztonsága, és lassul a kevésbé befolyásos cégek forgalmának növekedése (Hellman, Jones and Kaufmann, 2002), illetve nehezebbé válik a kis cégek belépése, és lassul a növekedés azokban a régiókban, ahol különösen erős az állam befolyásos érdekcsoportok általi foglyul ejtése (Slinko, Yakovlev and Zhuravskaya, 2002 és e kötet 6. fejezete). Nincs azonban világos képünk azokról a mechanizmusokról, amelyek révén az egyenlőtlen befolyás terheket ró a kevésbé befolyásos vállalatokra. Ha az egyenlőtlen befolyás valóban bomlasztja az intézményeket, akkor a teljesítmény és az intézmények iránti bizalom terén eltéréseket kell találnunk a különböző fokú politikai befolyással rendelkező cégek között.

Ebben a tanulmányban egy olyan proxy változót ismertetünk, amelyet a befolyás egyenlőtlenségének mérésére alakítottunk ki a 2002-ben 27 rendszerváltó országban, 6500 cég bevonásával végzett BEEPS felmérés (Business Environment and Enterprise Performance Survey) során felvett adatok alapján. A felmérést végzők megkérték a vállalatokat, hogy hasonlítsák össze a kollektív képviseletüket ellátó szervezetek, például gazdasági vagy kereskedelmi szövetségek befolyását a gazdálkodásukra közvetlen hatással lévő legfrissebb törvényekre, rendeletekre és szabályozásokra a politikai vezetőkkel szoros összeköttetést ápoló csoportosulások, vállalatok és személyek befolyásával. A válaszadók által érzékelt egyenlőtlenséget „haveri kedvezményezésnek" (crony bias) nevezzük; ennek jelenléte a politikai rendszerben országos és vállalati szinten is mérhető. Ez a mérőszám durva közelítéssel azt jelzi számunkra, hogy a vállalati vezetők menynyire gondolják, hogy vannak más, náluknál kisebb vagy nagyobb befolyással rendelkező más szereplők a gazdasági környezetüket alapvetően meghatározó jogszabályalkotásban. Ha a menedzserek úgy vélik, hogy a játékszabályok a politikusok haverjainak kedveznek, akkor az feltehetően befolyásolja a kapcsolatukat a közintézményekkel, különösen azokkal, amelyeknél a hitelesség és hatékonyság szempontjából különösen fontos a részrehajlásmentes hírnév.

A haveri kedvezményezés hatásait országos és vállalati szinten is az intézménybomlasztás négy mutatója alapján vizsgáljuk: (1) a bíróságokról alkotott

vélemény és a bírósági út igénybevétele, (2) a tulajdon jogbiztonsága, (3) az adószabályok betartása és (4) a megvesztegetés. Glaeser, Scheinkman és Shleifer (2002) nyomán feltételezzük, hogy a bíróságok azok az intézmények, amelyeknél legérzékenyebben jelentkeznek a befolyás súlyos egyenlőtlenségeiből adódó bomlasztó hatások, mert hatékonyságuk nagyon szorosan kötődik a pártatlanság iránti elvárásokhoz és ahhoz, hogy képesek-e minden résztvevőre vonatkozóan érvényt szerezni a döntéseiknek. Azok a cégek, amelyek azt érzékelik, hogy a környezetük a nagyobb politikai befolyással rendelkező gazdasági szereplők irányában erősen részrehajló, valószínűleg erőteljesebben kételkednek abban, hogy a bíróságok képesek a méltányos és pártatlan ítélethozatalra, valamint ítéleteik érvényesítésére a befolyásosabb cégekkel szemben is. Ennek eredményeként az várható, hogy ezekben a cégekben negatívabb vélemény alakul ki a bíróságokról, és kevésbé valószínű az is, hogy bírósághoz fordulnak. Ezért aztán a kevésbé befolyásos cégek körében nő a tulajdonjogi bizonytalanság.

Szélesebb körű indikátora a közintézmények bomlasztásának az adószabályok betartása, mert egyaránt utal arra, hogy a vállalat mennyire hajlandó hozzájárulni a közintézmények fejlesztéséhez, és hogy az állam elég hatékony-e az adók beszedésében és az adócsalók megbüntetésében. Bár kevés vállalatról mondható el, hogy szívesen fizet adót, azok, amelyek úgy látják, hogy a rendszer csak néhány privilegizált kliensnek kedvez, még kisebb készséget fognak tanúsítani a részrehajló állami intézmények fenntartására szolgáló adók megfizetésére. Mivel minden állam lehetőségei korlátozottak az adószabályok betartatására, az adófizetési készség az állami intézmények hitelének egyik legátfogóbb mérőszáma. A megvesztegetések léte is jó mutatója az állami intézmények gyengeségének.

Úgy tűnik, a séma konzisztens: a befolyás egyenlőtlensége negatív hatással van a közintézmények megítélésére, ami végeredményben meghatározza a vállalatok ilyen intézményekkel kapcsolatos magatartását. A haveri kedvezményezés országos és vállalati szinten egyaránt negatívan befolyásolja a bíróságok méltányos és pártatlan ítélkezéséről és a bírósági határozatok kikényszeríthetőségéről kialakult vélekedést, még azon vállalatok esetében is, amelyeknek sohasem volt bírósági ügyük. Továbbá sokkal kevésbé valószínű, hogy azok a cégek, amelyek haveri kedvezményezést tapasztalnak, üzleti vitáik megoldására a bíróságot veszik igénybe. Kimutatható, hogy az ilyen vállalatok tulajdonjogi biztonsága kisebb, mint a befolyásosabb vállalatoké. Azt is megállapítottuk, hogy a haveri kedvezményezés kisebb adófizetési készséggel és lényegesen magasabb szintű megvesztegetéssel társul.

A bizonyítékok arra utalnak, hogy a befolyás egyenlőtlensége nemcsak az intézmények hitelét rontja a gyenge cégek körében, hanem annak a valószínűségét is befolyásolja, hogy támogatják-e az adóforrások felhasználásával és biztosításával az ilyen intézményeket. Az adóvisszatartással, megvesztegetéssel és a bíróságok elkerülésével ezek a vállalatok hozzájárulnak, hogy az állami intézmények nagy valószínűséggel gyengék maradjanak, és továbbra is ki legyenek szolgáltatva a befolyásosabb cégekkel és személyekkel való korrupt összefonódásnak. Ezért úgy tűnik, hogy a befolyás egyenlőtlensége olyan önerősítő dinamizmust generál, amely az intézmények bomlasztásával tovább erősíti a folyamat hátterében álló politikai és gazdasági egyenlőtlenségeket.

Az adatbázis

A Világbank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) fő közgazdasági irodája közösen dolgozta ki a rendszerváltó gazdaságokra a BEEPS kérdőívet. A felmérés személyes interjúkon alapult, amelyeket a cégek felsővezetőivel vagy tulajdonosaival a helyszínen folytattak az egységes metodika szerint kiképzett helyi kérdezőbiztosok. Az első forduló keretében 1999 júniusa és augusztusa között 25 rendszerváltó országban több mint 4000 vállalatnál végeztek felmérést. A második menetben, 2000 első félévében, 6500 céget kérdeztek meg az összes rendszerváltó országban (kivéve Türkmenisztánt[3]), valamint Törökországban. Tanulmányunk csak a második fordulóban felvett adatokat használja, mert a befolyás elemzését lehetővé tévő kérdések az első forduló eszköztárában még nem szerepeltek.

A gazdaságok méretétől függően 150–500 céget kérdeztek meg egy-egy országban. A mintákat speciális méret-, ágazat-, hely- és exportorientáltság-kvótákkal úgy strukturálták, hogy megfelelően reprezentálják az egész belföldi gazdaságot.

A BEEPS eszköztárát több vizsgálati cél köré csoportosították, hogy (1) mérjék a vállalati vezetők vélekedését a beruházási klímáról és az államhoz való viszonyukról, (2) az üzletvitelt gátló különféle tényezőkre és a piaci struktúrák egyes szempontjaira vonatkozó, a cégek közvetlen tapasztalataira alapozott kvantitatív mutatókat alakítsanak ki, és (3) a vállalati teljesítmény több dimenzióját átfogó, egyszerű mérőszámokat nyerjenek, amelyeket aztán vissza lehet vetíteni a különféle véleményekre és tapasztalatokra.

A befolyás egyenlőtlenségének mérése

A befolyás egyenlőtlenségére vonatkozó proxy változó kidolgozását a felmérésnek arra a kérdésére alapoztuk, amely azt tudakolta, hogyan vélekednek a vállalatok a különböző szereplőknek a törvények, rendeletek és szabályozások megalkotása során érvényesülő viszonylagos befolyásáról. A feltett kérdés a következő volt: „Véleménye szerint mekkora tényleges befolyása volt a felsorolt csoportoknak az utóbbi időszakban elfogadott, az Önök gazdálkodását érdemben befolyásoló országos törvényekre, rendeletekre és szabályozásokra?" Fontos megjegyezni, hogy a kérdés nem általában az összes törvényre és rendelkezésre irányult, hanem csak azokra, amelyek közvetlen hatással voltak a vállalat üzletvitelére. Nyilván nem várható el, hogy a cégek pontosan ismerjék a különböző csoportok tényleges befolyását a jogszabályalkotásra, ezért a kérdés inkább az érzékelt befolyásbeli különbségeket firtatta. Feltehető, hogy a válaszok sokkal inkább az interjúalanyok általános világképével álltak összefüggésben, mint a törvényhozási folyamat pontos ismeretével.

Először arra kérték a vállalatokat, hogy becsüljék meg saját befolyásukat, majd arra, hogy hasonlítsák össze egy sor más szereplő, köztük hazai versenytársaik, a külföldi vállalatok, a saját szakmai szövetségük, más gazdasági szövetségek, a nemzetgazdaság más kulcságazataiban domináns szerepet betöltő (saját magukon kívüli) vállalatok vagy csoportosulások, a szakszervezetek, a szervezett bűnözés, a regionális vagy helyi önkormányzatok, a hadsereg, a nemzetközi fejlesztési szer-

vezetek vagy idegen kormányok befolyásának mértékét a politikai vezetőkkel szoros személyi kapcsolatot ápoló személyekével vagy vállalatokéval. Az interjúalanyok mindegyik kategória esetében egy 0-tól (nincs befolyásuk) 4-ig (döntő befolyással bírnak) terjedő skáláról választhattak.

A különböző szereplők vélt befolyása közti viszonyt faktoranalízissel vizsgálva azt találtuk, hogy az egyenlőtlenségek egy „mi kontra ők" sémát követnek. Nem meglepő, hogy a cégek a fent felsorolt szereplők többségét az „ők" kategóriába sorolják, és itt különösen erős a külföldi vállalatok, más gazdasági szövetségek, más kulcságazatok domináns cégei, a nemzetközi fejlesztési szervezetek és a politikai vezetőkkel szoros személyi kapcsolatot ápoló személyek vagy cégek közötti korreláció. Meglepőbb az, hogy kiket sorolnak a cégek a „mi" kategóriába. Mivel gyakran hallani, hogy a rendszerváltó országokban nem egyenlőek a versenyfeltételek, azt vártuk, hogy a vállalatok önmaguknál befolyásosabbnak tartják a hazai versenytársaikat, azaz hogy az üzleti riválisaik a politikai befolyásuk révén versenyelőnyre tesznek szert. Ezzel szemben a vállalatok mérsékelten erős korrelációt látnak a saját és versenytársaik befolyása között, szemben mindenki mással. Úgy tűnik, a vállalatok különbséget tesznek a politikai színtér, ahol a többi szereplőhöz mérten viszonylag kicsi a befolyásuk, és a saját kompetitív játékterük között, ahol viszont nem különbözik számottevően a politikai befolyásuk a versenytársaikétól.

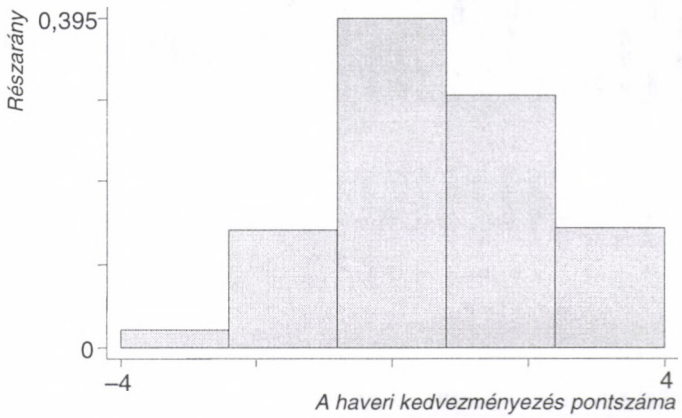
Hogy mérni tudjuk a befolyás egyenlőtlenségét a szélesebb politikai színtéren, a haveri kedvezményezés vállalat által érzékelt mértékét azzal a különbséggel azonosítjuk, amely a politikai vezetőkkel szoros személyi kapcsolatot ápoló személyek vagy cégek befolyásának jellemzése, illetve a saját gazdasági vagy kereskedelmi szövetségeik befolyása között mutatkozik a cég gazdálkodását érintő, utóbbi időben hatályba lépett törvények, rendeletek és szabályozások vonatkozásában. A politikai haverok hatalmával való összehasonlításra azért választottuk a cég saját befolyása helyett valamelyik kollektív képviseletét, mert a BEEPS mintákban szereplő cégek többsége – a 250 főnél több alkalmazottat foglalkoztató vállalatokra minden országban érvényes 15 százalékos kvóta ellenére – kis- vagy középvállalkozás. Egyébként az alább bemutatott eredmények akkor sem változnak jelentősen, ha a haveri kedvezményezésnek a cég saját befolyására alapozott indexét használjuk.

A haveri kedvezményezés pontszámai –4-től 4-ig terjedhetnek, a 0 egyenlő befolyásra utal, a negatív számok pedig az olyan cégeket jellemzik, amelyek a saját képviseleteiket befolyásosabbnak tartják, mint a politikusok haverjaiét. A pontszámok teljes mintán belüli eloszlását mutatja az *5.1 ábra*. A cégeknek csak 16 százaléka ítélte a saját gazdasági szövetségeik befolyását nagyobbnak, mint a politikai vezetőkkel szoros kapcsolatban álló személyekét vagy cégekét. Közel 40 százalék semmilyen különbséget sem látott a két csoport befolyása között. A fennmaradó 44 százalékba tartozó, befolyásbeli különbséget jelző cégek körében jelentős eltéréseket mutat az érzékelt egyenlőtlenség.

A haveri kedvezményezés pontszáma a vállalatok egyik szokásos jellemzőjével sem áll erős korrelációban. Nem meglepő, hogy a korreláció a cégmérettel a legerősebb ($r = -0,1$), mert a több alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások általában kevésbé érzékelnek haveri kedvezményezést. Szintén negatív, de gyenge a haveri kedvezményezés korrelációja az állami tulajdonnal ($r = -0,06$). A minta egészét véve, a gazdasági szektorok és a haveri kedvezményezés között nincs szignifikáns

korreláció. Úgy látszik, hogy a befolyás egyenlőtlenségét nem motiválják erősen a vállalatok alapvető jellemzői.

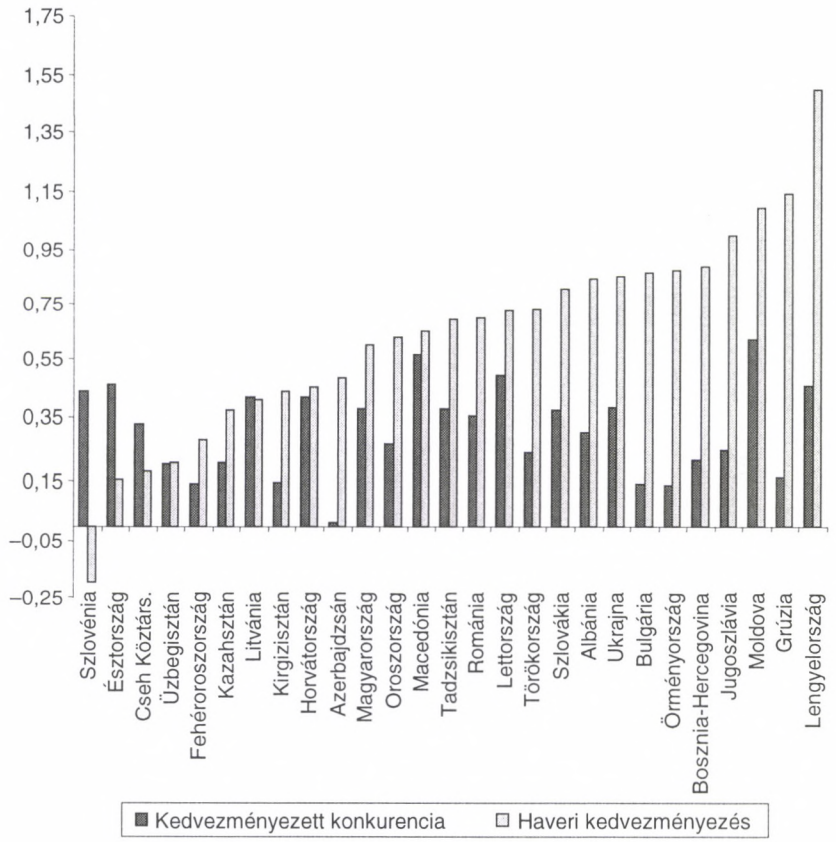
A haveri kedvezményezés vállalati szintű pontszámainak összesítésével a befolyás érzékelt egyenlőtlenségére országos aggregált mutatószám is képezhető. Ezek az országos átlagok láthatók az *5.2 ábrán*.[4] Az átmeneti gazdaságok között jelentős eltérések vannak a haveri kedvezményezés mértékében. Érdekes megjegyezni, hogy a haveri kedvezményezés skála alján elhelyezkedő országok között van a régió néhány legdemokratikusabb (Szlovénia, Észtország, Cseh Köztársaság, Litvánia) és legkevésbé demokratikus (Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Kazahsztán, Kirgízia és Üzbegisztán) országa. Szlovénia az egyedüli ország, ahol a vállalatok nagyobb befolyást tulajdonítanak a saját gazdasági szövetségeiknek, mint a politikai haveroknak (ebből adódik a negatív haveri kedvezményezés). Ellentétes végletként Lengyelország kiugróan magas értéket mutat az összes többi rendszerváltó országhoz képest, különösen a többi fejlettebb reformországgal összevetve. A vállalatok saját gazdasági képviseleteinek befolyása Lengyelországban megfelel a régió egyéb országaiban tapasztaltnak, viszont kiugróan magas és a minta összes országát túllépi a politikai haverok vélelmezett befolyásának a mértéke.[5]



5.1 ábra. A haveri kedvezményezés eloszlása

Az összehasonlítás kedvéért az *5.2 ábra* országonként átlagolva bemutatja az egyenlőtlen befolyás egy másik formáját is: a cég saját befolyása és a közvetlen konkurenseinek a befolyása közötti különbségeket. Nevezzük ezt kedvezményezett konkurenciának. Vállalati szinten gyenge, de pozitív korreláció van a kedvezményezett konkurencia és a haveri kedvezményezés között ($r = 0{,}08$). Mint azt várni lehetett, a haveri kedvezményezéssel kapcsolatos befolyásbeli egyenlőtlenségek szignifikánsabban jelentkeznek a régió szintjén, mint a kedvezményezett konkurencia. Meglepő viszont, hogy a két jelenség az országok szintjén nem korrelál. Úgy látszik, hogy országszinten más-más dinamika formálja a vállalatoknak a befolyás egyenlőtlenségéről szerzett tapasztalatait a különböző típusú befolyásokkal kapcsolatban. A politikai rendszer magasabb szintjein megjelenő egyenlőt-

len befolyásról a vállalatok a saját versenypályán jelentkező befolyásbeli különbségektől függetlenül alakítják ki a véleményüket. A politikai rendszer magasabb szintjein megjelenő egyenlőtlen befolyásról a vállalatok a saját versenypályán jelentkező befolyásbeli különbségektől függetlenül alakítják ki a véleményüket.



5.2 ábra. A befolyás egyenlőtlensége

Bár ezek a tendenciák országszinten érdekesek – és később megpróbáljuk majd feltárni, hogyan kapcsolódnak az intézmények minőségéhez –, fő feladatunknak azt érezzük, hogy kapcsolatot keressünk a cégek környezetről kialakult vélekedése és tényleges magatartása között. Ha a befolyás egyenlőtlenségére vonatkozó nézetek szerepet játszanak az intézmények bomlasztásában, akkor azt kell tapasztalnunk, hogy a cégek különböző módon, az egyenlőtlenségekről kialakult felfogásuknak megfelelően viselkednek. Ezért a továbbiakban az elemzés a vállalati szintre koncentrál.

A befolyás egyenlőtlensége és a bíróságok szerepének gyengülése

Ha bármely intézmény minősége érzékeny a befolyás egyenlőtlenségére, akkor a bíróságok biztosan. A bíróságok hatékonyságát nagymértékben meghatározza, hogy mennyire járnak el méltányosan és pártatlanul. Ha egyesek arra használják politikai és gazdasági erejüket, hogy befolyásolják a bíróságokat, akkor az alááshatja a bíróság méltányosságába és pártatlanságába vetett bizalmat.

A befolyás egyenlőtlensége és az olyan intézmények, mint például a bíróság gyengítése közötti kapcsolatnak erősen függenie kellene mind az intézménytől, mind az egyenlőtlenség vélelmezett fokától. Ha az egyének úgy érzik, hogy a politikai vagy gazdasági játékteret súlyosan torzítja a befolyások egyenlőtlensége, akkor feltehetően nyugtalansággal tölti el őket a gondolat, hogy az ilyen befolyásnak kitett intézményektől vajon számíthatnak-e pártatlan eljárásra. Ez aztán befolyásolni fogja azt a döntésüket, hogy igénybe vegyék-e a bíróságokat vitás ügyeik rendezésére és tulajdonjoguk érvényesítésére.

A felmérés keretében feltettek a bíróságokra és a bíróságok igénybevételére vonatkozó kérdéseket is. Ez lehetőséget ad annak empirikus vizsgálatára, hogy a befolyás egyenlőtlensége az átmeneti gazdaságokban mennyire ássa alá a bíróságok hitelét, és hogy milyen hatással van a tulajdonjog biztonságára.

Megkérdezték a vállalatoktól, hogy véleményük szerint a gazdasági perekben mennyire jellemzi országuk bírósági rendszerét (1) a méltányosság és pártatlanság, (2) a tisztesség és megvesztegethetetlenség és (3) a képesség, hogy érvényt szerezzenek az ítéleteiknek. Egytől hatig terjedő skáláról választhattak, ahol az 1 azt jelentette, hogy az adott jellemző „sohasem" érvényes, a 6 pedig azt, hogy „mindig". A bírósági rendszer mindhárom jellemzőjére vonatkozóan külön-külön regressziószámításokat végeztünk. A haveri kedvezményezés esetében két formát, a cégenkénti egyedi pontszámot és az országos átlagot vettük figyelembe. Ez lehetővé teszi, hogy megfigyeljük: adott ország általános körülményei miképpen befolyásolják az érzékelt egyenlőtlenségek hatását a bíróságokról alkotott véleményekre és a bíróságok igénybevételére, illetve az adott vállalati vezető saját vállalatáról alkotott véleményére.

Mivel a cég bíróságokkal kapcsolatos megállapításaira nyilván hatással vannak a saját peres ügyek során szerzett tapasztalatok, ezért bevezetünk egy dummy változót (bírósági tapasztalat), amennyiben a felmérés által átfogott három év alatt a cégnek akár felperesként, akár alperesként volt polgári jogi vagy gazdasági döntőbírósági ügye. A mintában szereplő cégek valamivel több mint 37 százaléka választotta a bírósági utat ebben az időszakban.[6] Bevontunk egy, az országos szintű haveri kedvezményezés és a bírósági tapasztalat közötti keresztszorzatot (haveri kedvezményezés × bírósági tapasztalat) is, hogy megnézzük, a bírósági ügyekben szerzett tapasztalatoknak eltérő-e a hatása azokban az országokban, ahol magasabb szintű a befolyás egyenlőtlensége. Ez lehetővé teszi, hogy megállapítsuk, hatással van-e a haveri kedvezményezés azoknak a cégeknek a bíróságokról kialakult véleményére, amelyek nem veszik igénybe a bíróságot. A regressziószámítások magyarázó változói között a cégméret, a szektor, a tulajdonlás (állami vagy magán), valamint az országspecifikus hatások szerepeltek.

Azok a vállalati vezetők és tulajdonosok, akik nagyobbnak látták a politikai haverok iránti részrehajlást, konzisztensen negatívabb értékelést adtak a bírósági rendszer valamennyi jellemzőjéről. Továbbá országszinten a haveri kedvezmé-

nyezés magasabb pontszámai erős negatív hatással vannak a bíróságok méltányosságáról és tisztességéről/megvesztegethetetlenségéről kialakult véleményekre az ország összes vállalata esetében. Különösen erőteljesek a nagy befolyásbeli különbségek országos hatásai a bírósági rendszer tisztességéről/megvesztegethetetlenségéről alkotott felfogásra: ha országszinten a haveri kedvezményezés szórása egységnyivel nő, akkor a bírósági rendszer tisztességére vonatkozó becslés negyed ponttal esik. Fontos megjegyezni, hogy a nagy befolyásbeli különbségek negatív hatása attól függetlenül érvényesül, hogy voltak-e a cégnek konkrét bírósági tapasztalatai.

A bírósági tapasztalatok valamelyest javítják a bíróságok méltányosságának megítélését, bár a tisztesség és érvényesíthetőség tekintetében ez épp csak hogy eléri a szignifikancia határát. Mégis, a bírósági tapasztalatnak ellentétes hatása van az ítéletek végrehajthatóságáról alkotott véleményekre azokban az országokban, ahol magas a haveri kedvezményezés szintje, ahogy azt a keresztszorzat (átlagos országos haveri kedvezményezés × bírósági tapasztalat) szignifikáns negatív együtthatója tanúsítja. A haverok által uralt országokban bírósági tapasztalatot szerzett cégek még pesszimistábban ítélik meg, hogy a bíróságok képesek-e érvényt szerezni a döntéseiknek.

Az eddig bemutatott eredmények a bíróságok különböző jellemzőiről kialakult vélekedések és a hátterükben álló egyenlőtlen befolyás mérőszámai közötti kapcsolatokra vonatkoztak. Ha azonban az ilyen vélekedések valóban bomlasztó hatással vannak az intézményekre, akkor szükségképpen valamilyen kapcsolatban kell állniuk a cég magatartásával is. Feltételezhető, hogy a bíróságok hiteléről alkotott vélemények befolyásolják, milyen valószínűséggel veszik igénybe a cégek a bíróságokat vitás ügyeik rendezésére. Hogy mérni tudjuk a hajlandóságot a bírói út használatára, a korábbi regressziószámításokban bevezetett „bírósági tapasztalat" változó egy módosított változóját alkalmazzuk: a felperesi vagy alperesi kapcsolat helyett bevezetünk egy dummy változót – „bíróság igénybevétele" –, ami csak azon alapul, hogy a cég volt-e valaha is felperes egy bírósági ügyben. A felperesi minőség azt jelenti, hogy a vállalat önként hozott döntése alapján kerül az ügy bíróság elé, ami költségekkel jár, ezért jobban méri azt, hogy menynyire hajlandó a cég a bíróságot használni vitás ügyei rendezésére. Az *5.1 táblázat* utolsó előtti oszlopában bemutatott probitmodell ugyanazokat a specifikációkat alkalmazza, mint az előző regressziók, de a bírósági tapasztalat változó és a keresztszorzat nélkül. Az eredmények azt mutatják, hogy a nagyfokú haveri kedvezményezéssel jellemezhető országokban minden cég kisebb valószínűséggel veszi igénybe a bírósági utat az üzleti viták rendezésére. Még kevésbé valószínű, hogy bírósághoz fordulnak az olyan cégek, amelyek úgy érzik, hogy gazdasági környezetük részrehajló a politikusok haverjainak a javára. A befolyás egyenlőtlensége aláássa a bíróságok hitelét, és ezzel elriasztja a cégeket a bírói út igénybevételétől. Ez csak arra szolgál, hogy tovább gyengítse a bíróságokat, és még jobban kiszolgáltassa őket a nagyobb hatalommal rendelkező cégek törvénytelen befolyásának.

Az ismertetett regressziók arra utalnak, hogy a befolyás egyenlőtlensége nemcsak a bírósági rendszer hiteléről alkotott vélekedésekkel van összefüggésben, hanem a bíróságok igénybevételére vonatkozó vállalati hajlandósággal is. A vélekedések és a magatartás szoros, egymást erősítő kölcsönhatásban állnak.

5.1 táblázat. A befolyás egyenlőtlensége és a bíróságok

	Méltányos	*Tisztességes*	*Ítéletek érvényesítése*	*Bírói út használata*	*Tulajdonjogok biztonsága*
Haveri kedvezményezés (vállalati szint)	–0,07 (–5,17)***	–0,09 (–6,23)***	–0,06 (–4,54)***	–0,02 (–1,56)*	–0,10 (–7,50)***
Haveri kedvezményezés (országos átlag)	–0,36 (–2,21)**	–0,70 (–4,17)***	0,03 (0,16)	–1,01 (–6,14)***	0,06 (0,37)
Bírósági tapasztalat	0,15 (1,72)**	0,12 (1,36)	0,11 (1,26)		–0,01 (–0,17)
Haveri kedvezményezés (országos átlag) × bírósági tapasztalat	–0,13 (–1,17)	–0,10 (–0,87)	–0,38 (–3,22)***		–0,18 (–1,62)*
Állami tulajdonú	0,29 (4,67)***	0,32 (4,91)***	0,26 (3,95)***	0,03 (0,53)	0,25 (3,96)***
Méret	0,11 (7,31)**	0,11 (7,29)***	0,08 (5,41)***	0,22 (15,54)***	0,08 (5,37)***
Szektordummyk	igen	igen	igen	igen	igen
Országdummyk	igen	igen	igen	igen	igen
Konstans	2,47 (11,36)***	2,52 (11,43)***	2,98 (12,87)***	–0,64 (–3,10)***	3,14 (14,57)***
R-négyzet	0,10	0,11	0,10	0,13 (pszeudo-R^2)	0,09
Megfigyelések	4340	4281	4306	4692	4483
Módszer	OLS	OLS	OLS	probit	OLS

Megjegyzés: Zárójelben a *t*-statisztika. *10%-os szinten szignifikáns; **5%-os szinten szignifikáns; ***1%-os szinten szignifikáns.

Ha nem lehet bízni abban, hogy a vitás ügyekben pártatlan és tisztességes bírói ítélet születik, és ha a bíróságok ki vannak téve a befolyásos cégek manipulációinak, akkor mindenki, de különösen a nem befolyásos cégek tulajdoni és szerződéses jogbiztonsága várhatóan csökkenni fog. Ezt a felmérési eredmények alapján ellenőrizni lehet. Megkérdezték a vezetőket, hogy mennyire értenek egyet a következő kijelentéssel: „Biztos vagyok abban, hogy a jogrendszer érvényt szerez a szerződéses és tulajdoni jogaimnak az üzleti viták során." Az interjúalanyok itt is 1–6 közötti skáláról választhattak (1 = soha, 6 = mindig). Ugyanazokat a specifikációkat alkalmazva, mint a bíróságok jellemzőire vonatkozó regressziószámításokban, azt találtuk, hogy a haveri kedvezményezés vállalati szinten erős negatív hatással van a cég tulajdonjogi biztonságára, országszinten viszont nincs szignifikáns hatása. A bírósági tapasztalatok – általában – nem növelik a cégek tulajdonjogi biztonságát. Ez a fajta jogbiztonság a magas haveri kedvezményezési szintű országokban valójában még kisebb is a bíróságot igénybe vevő cégek esetében.

Ezek az eredmények bizonyos mértékű betekintést engednek abba, hogyan bomlasztja az intézményeket a befolyás egyenlőtlensége. A bíróságoknak a tulajdonjogok garantálásával kapcsolatos hatékonysága azon alapul, mennyire bíznak a bírói út potenciális igénybe vevői abban, hogy méltányos és tisztességes módon meghozott ítéletekre számíthatnak, és hogy a bírósági döntéseknek érvényt is lehet szerezni minden résztvevő esetében, a gazdasági erejük és politikai befolyásuk

különbségeitől függetlenül. Az olyan országokban azonban, ahol a cégek általában szignifikáns befolyásbeli egyenlőtlenségeket érzékelnek, kisebb valószínűséggel bíznak a méltányos és tisztességes bírósági eljárásban, függetlenül attól, hogy volt-e közvetlen kapcsolatuk a bírósági rendszerrel. Más szavakkal, a haveri kedvezményezés szisztematikusan gyengíti a cégeknek a bíróságok hitelességéről alkotott hitét. Bár a közvetlen kapcsolat mérsékli ezt a hatást, legalábbis a bíróságok méltányosságát illetően, az ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatos problémákat súlyosbítja. A magas befolyásbeli egyenlőtlenségi szintű országokban bírósághoz forduló cégek azt látják, hogy a bíróságok kevésbé képesek érvényt szerezni a döntéseiknek. Így a tapasztalat megszilárdítja a véleményt, ami tovább gyengíti a bíróságok hitelét. Következésképpen a befolyás egyenlőtlensége elriasztja a vállalatokat a bíróságok igénybevételétől, ami negatív hatással van tulajdonosi jogbiztonságukra. Ez nagyrészt konzisztens az intézmények gyengítésére/bomlasztására a Glaeser és munkatársai (2002) által javasolt modellel.

Megvesztegetni vagy adót fizetni?

A befolyás egyenlőtlenségéről kialakult vélekedésnek nem csak a bíróságokkal kapcsolatos felfogást és az irántuk való magatartást kellene befolyásolnia, mivel az emberek összes állami intézményről alkotott véleményét bizonyos mértékben befolyásolnia kellene annak is, hogy mennyire várható el tőlük a pártatlan, tisztességes és megbízható módon való döntéshozatal, illetve szolgáltatás. A vállalati vezetők állami intézményekkel szembeni, szélesebb értelemben vett magatartására jellemző paraméter lehet az adófizetési hajlandóságuk.[7] Ha egy vezető meggyőződése, hogy a befolyás egyenlőtlensége minden állami intézmény működését aláássa, akkor kisebb hajlandóságot fog mutatni, hogy adófizetéssel támogasson mások érdekében cselekvő, részrehajló intézményeket. Ha a befolyás egyenlőtlensége arra készteti a vezetőket, hogy bevételeik nagyobb hányadát titkolják el az adóhatóság elől, akkor csökkennek az állam adóbevételei, és az ilyen magatartás tovább gyengítheti az állami intézmények hatékonyságát.

Bár az adózási hajlandóság nyilván nehezen mérhető, korábbi felmérések kapcsán részben sikerült már becslést adni az adófegyelem országonként eltérő, viszonylagos szintjéről. A BEEPS felmérésben a következő kérdést tették fel a vezetőknek: „Figyelembe véve, hogy sok cégnek mekkora problémát jelent az adózási szabályoknak való teljes megfelelés, becslése szerint a bevételek hány százalékát tünteti fel az adóbevallásban egy tipikus cég az Ön üzleti területén?"[8] A kérdésre adott válaszok alapján kidolgoztunk egy adózási hajlandóság változót, és számszerűsítettük a befolyásbeli egyenlőtlenségek különböző típusainak a hatását. Az adózási fegyelem mértékét befolyásolhatják az adószintek, az adóigazgatás problémái és a cégek teljesítménye is. Az adószint és az adóigazgatás hatásának mérésére bevezetett változókat a vállalat azon becslésére alapoztuk, hogy mennyire gátolja az adószint, illetve az adóigazgatás a működésüket és gazdasági növekedésüket: a skála 1-től (nem gátolja) 4-ig (nagymértékben gátolja) terjedt. A cég teljesítményének mérésére szolgáló változóként a cég forgalmának 1998–2001 közötti reálértéken mért százalékos változását építettük be. A cégjellemzőkre és az országspecifikus hatásokra vonatkozóan standard magyarázóváltozókat is beépítettünk. Az eredményeket az *5.2 táblázat* ismerteti.

5.2 táblázat. A befolyás egyenlőtlensége és az adófizetési hajlandóság

	Adófizetési hajlandóság
Haveri kedvezményezés (vállalati szint)	–0,60
	(–2,43)***
Haveri kedvezményezés (országos átlag)	–4,86
	(–1,96)**
Adókulcsok	–1,41
	(–2,86)***
Adózás rendje	–0,34
	(–0,71)
Forgalomnövekedés	0,002
	(0,41)
Állami tulajdonú	5,37
	(4,73)***
Méret	1,59
	(6,17)***
Szektordummyk	igen
Országdummyk	igen
Konstans	80,75
	(20,59)***
R-négyzet	0,13
Megfigyelések	3981

Megjegyzés: Zárójelben a *t*-statisztika. *10%-os szinten szignifikáns; **5%-os szinten szignifikáns; ***1%-os szinten szignifikáns.

Mint várható volt, az éves forgalom kisebb részét tüntetik fel az adóbevallásban azok a vállalati vezetők, akik gazdálkodásuk szempontjából nagyobb problémának látják a magas adószinteket. Sem a cég forgalomnövekedése, sem az adóigazgatással kapcsolatos problémák nem gyakorolnak szignifikáns hatást az adózási hajlandóságra (pedig az utóbbi szoros korrelációban van az adószint változóval).

A nagyobb fokú haveri kedvezményezés országos és vállalati szinten is kisebb arányú adózási készséggel párosul. Ha cégszinten a haveri kedvezményezés pontszámának szórása egységnyivel nő, akkor az adózási hajlandóság egy százalékponttal esik. Országszinten nagyobb a haveri kedvezményezés hatása: az országos átlag egységnyivel növekvő szórása az összes vállalat adófizetési hajlandóságának csaknem két százalékpontnyi csökkenéséhez vezet.

A befolyás egyenlőtlensége és az adózási hajlandóság közötti kapcsolat erősíteni látszik az intézmények gyengítésének hátterében álló hatalmi kiegyensúlyozatlanságot. Ha a cégek kevesebbet fizetnek be adóként azokban az országokban, ahol úgy vélik, hogy a politikai haverság aláássa az intézményeket, akkor ez biztosítja, hogy az intézmények továbbra is gyengék maradnak (alacsony fizetés, kevés beruházás, alacsony termelékenység stb. révén), így nagyobb mértékben lesznek kitéve a bomlasztásnak és a politikai befolyásnak.

Az adókon kívül más pénzt is juttatnak a cégek az állami tisztviselőknek, mégpedig csúszópénzt. Hogyan hat a befolyás egyenlőtlensége a cégektől az állam

felé irányuló eme pénzáramra? A BEEPS felmérés átfogó képet ad az egész régióra vonatkozóan a megvesztegetések mértékéről és típusairól.[9] Feltételezhető, hogy a befolyás egyenlőtlensége növeli a megvesztegetés gyakoriságát, így a lepénzelését is, mert éppen ez az ilyen egyenlőtlenségek létrehozásának egyik fő mechanizmusa. Akárcsak a többi tőkeelembe, a befolyásépítésbe is beruháznak a cégek, hogy az állam jogi, szabályozási és elosztó hatalmából adódó előnyöket biztosítsanak a maguk számára. Ugyanakkor a meglévő befolyásbeli egyenlőtlenségek a gyenge cégek kihasználására késztethetik az állami tisztviselőket. A befolyás egyenlőtlensége mindkét esetben várhatóan megemeli a korrupció szintjét.

A korrupciót két aspektusból vizsgáljuk: (1) a köztisztviselőknek juttatott nem hivatalos fizetségek és ajándékok értéke a cég éves árbevételének százalékában és (2) a köztisztviselőknek juttatott nem hivatalos fizetségek és ajándékok gyakorisága egy adott évben. Többen rámutattak már, hogy a korrupció függ bizonyos cégjellemzőktől, például a mérettől, tulajdonlástól (állami, illetve magán) és a gazdasági ágazattól. Mi ezeken kívül figyelembe vettünk még két dinamikus változót: a vállalati felsővezetők által a kormányhivatalnokokkal töltött időt és a cég forgalomnövekedését. A korrupció gyakran kapcsolódik a hivatalnokok vállalati szintű beavatkozásaihoz, így a cégvezetésre kirótt kormányzati „időadónak" nagyobb mértékű korrupcióval kell járnia.[10] A jó teljesítményt nyújtó cégek nagyobb valószínűséggel vonják magukra a zsákmányéhes tisztviselők figyelmét. Végül megvizsgáljuk azt is, milyen hatással van vállalati és országszinten a haveri kedvezményezés a korrupció mértékére és gyakoriságára. Az eredményeket az *5.3 táblázatban* mutatjuk be.

5.3 táblázat. A befolyás egyenlőtlensége és a korrupció

	Korrupciós kiadás	
	részaránya	*gyakorisága*
Az államra fordított menedzsmentidő	0,03	0,02
	(7,86)***	(8,35)***
Forgalomnövekedés	–0,0005	–0,0002
	(–0,80)	(–0,48)
Haveri kedvezményezés (vállalati szint)	0,12	0,14
	(3,82)***	(9,37)***
Haveri kedvezményezés (országos átlag)	0,58	0,45
	(1,77)**	(3,18)***
Állami tulajdonú	–1,00	–0,72
	(–6,73)***	(–10,56)***
Méret	–0,17	–0,03
	(–5,03)***	(–1,65)*
Szektordummyk	igen	igen
Országdummyk	igen	igen
Konstans	2,19	2,54
	(4,43)***	(11,16)***
R-négyzet	0,12	0,15
Megfigyelések	4009	4089

Megjegyzés: Zárójelben a *t*-statisztika. *10%-os szinten szignifikáns; **5%-os szinten szignifikáns; ***1%-os szinten szignifikáns.

A két regresszió konzisztens eredményeket ad. Mint korábbi vizsgálatok is mutatják, az állami tulajdonú és a nagy cégek konzisztens módon kevesebbet és ritkábban fordítanak bevételeikből nem hivatalos fizetségekre, mint a kisebb magántulajdonú vállalatok. A felsővezetők kormányhivatalokra fordított ideje összekapcsolódik a nagyobb összegű és gyakoribb csúszópénzfizetéssel. A nagy befolyásbeli egyenlőtlenségeket érzékelő cégek bevételeik nagyobb hányadát fordítják megvesztegetésre, és gyakrabban is fizetnek. Sőt, az olyan országokban, ahol magas a haveri kedvezményezés átlagos szintje, a cégek megint csak gyakrabban és több csúszópénzt adnak. A hatások igen jelentősek mind vállalati, mind országszinten. Ha az átlagos országos haveri kedvezményezés szórása egységnyivel nő, az összes cég átlagát tekintve a „korrupciós adó" közel 15 százalékkal nő. Hasonlóképpen, ha a cég szintjén a haveri kedvezményezés pontszámának szórása egységnyivel nő, a cég korrupciósadó-átlaga további 12 százalékkal nő.

Az *5.3 táblázatban* bemutatott eredmények arra is utalnak, hogy a magukat befolyásosabbnak tekintő cégek (amelyeknél a haveri kedvezményezés pontszáma negatív) bevételeik kisebb részét fordítják korrupciós célra, és ritkábban is fizetnek.

A befolyás egyenlőtlensége és a korrupció közötti oksági kapcsolatnak többféle magyarázata is van. Az egyik lehetséges változat szerint a zsákmányéhes tisztviselők kihasználják a gyengébb cégeket, több csúszópénzt kényszerítenek ki belőlük, míg a befolyásosabb cégek hatalmukat arra is használhatják, hogy elhárítsák az ilyen igényeket. A tisztviselők ilyenfajta viselkedése tovább súlyosbítja a cégek véleményét a befolyás egyenlőtlenségéről. Másik lehetséges magyarázat, hogy a cégek a szélesebb környezetükben észlelt egyenlőtlenségek alapján választják a megvesztegetést. A kevésbé befolyásos cégek talán azért fizetnek több csúszópénzt, hogy ellensúlyozzák a befolyásos vállalatok méretükből, létszámukból vagy személyes politikai kapcsolataikból adódó nagyobb hatalmát. Az is lehet, hogy a befolyásos cégek jobban értenek a megvesztegetéshez, ezért kisebb korrupciós befektetéssel is nagyobb befolyásra tesznek szert.

Az oksági összefüggés bizonyára kétirányú. Fontos azonban megjegyezni, hogy a befolyás egyenlőtlenségéről kialakuló vélekedések hatásának van egy kiegészítő hatása a korrupció szintjére és gyakoriságára még a cégjellemzők olyan különbségein túl is, mint a cégméret és a tulajdonforma, amelyekről feltételezhető, hogy befolyásolják, mennyire használják ki őket a zsákmányéhes állami tisztviselők.

A fenti eredmények arra utalnak, hogy a befolyás egyenlőtlensége nemcsak a bíróságokról alkotott véleményre és a bírói út igénybevételére van hatással, hanem a vállalat állammal fenntartott kapcsolatainak jóval szélesebb körét is érinti. A befolyásbeli egyenlőtlenségek alacsonyabb szintje mellett a cégek inkább hajlandók befektetni az állami intézmények támogatásába – adófizetés útján. Ha viszont magasabb szintű a befolyás egyenlőtlensége, akkor a cégek nagyobb valószínűséggel fektetik be a pénzüket egy-egy köztisztviselő megvesztegetésébe, mint az állami intézmények támogatásába, akár azért, hogy előnyöket szerezzenek, akár védekezésképpen. Ez a magatartás természetesen tovább gyengíti az állami intézményeket ott, ahol a vállalati környezet nagyon részrehajló.

A vállalati teljesítményre gyakorolt hatás

Ha a befolyás egyenlőtlensége bomlasztja az állami intézményeket, akkor nagyon részrehajló környezeti viszonyok között minden cég teljesítményére hatással kell lennie. A bíróságok elerőtlenítése, az adóbevételek aláaknázása, valamint a szerződéses és tulajdonjogok biztonságának gyengítése révén a befolyások szignifikáns egyenlőtlenségének országszinten csökkentenie kell az általános növekedési teljesítményt akkor is, ha a politikai hatóságokkal szoros kapcsolatokat ápoló egyedi cégeknél koncentrált előnyöket generál. Ha így van, akkor meg kell vizsgálnunk az ilyen egyenlőtlenségek országos szintű hatását, hogy azonosíthatóak legyenek az országonként eltérő szintű haveri kedvezményezésnek tulajdonítható externáliák.

Mivel a befolyás egyenlőtlensége hatással van a szerződéses és tulajdoni jogbiztonságra, valamint a közintézmények minőségére, feltételezhető, hogy negatívan hat a vállalat átszervezést célzó befektetéseire. Az átszervezés a pénzeszközök és emberi erőforrások befektetésének az a formája, amely meglehetősen érzékenyen reagál nemcsak a szerződéses és tulajdoni jogok biztonságára, hanem a piacszerkezet torzulásaira is, amelyek korlátozhatják vagy más módon hátráltathatják a versenyt. Minden más befektetési formához hasonlóan az átszervezéstől várható potenciális haszon nagymértékben csökken, ha komoly kockázata van, hogy a tulajdonjogokat és a beruházás hozamát előre nem látható módon veszélybe sodorhatják az állam vagy egyes befolyásos konkurensek kisajátítási törekvései. Sőt, ha az állami intézmények beavatkoznak a gazdaságba, hogy szelektív előnyöket nyújtsanak a kedvezményezett cégeknek, és különféle korlátozásokkal gátolják a piacra jutást és a versenyt, akkor a cégek bölcsebben teszik, ha a teljesítményt javító átszervezés helyett inkább az állami intézmények befolyásolásába, lekötelezésébe „invesztálnak". Az állam korrumpálásával jelentős járadékot szerző befolyásos cégek kevésbé vannak kitéve a piaci kényszernek vagy egyéb, átszervezésre késztető ösztönzőnek. Következésképpen a befolyás országszinten mért nagyfokú egyenlőtlenségének az összes vállalat esetében negatívan kell hatnia az átszervezésekre.

A BEEPS adatok sokféle átszervezési tevékenységről tanúskodnak. Ilyenek például a beszállítók és a vevőkör megváltoztatása, az új termékek kifejlesztése, új kapacitások üzembe helyezése, a termelőtevékenységek vertikális bővítése (insourcing) vagy egyes tevékenységi körök kiszervezése (outsourcing), új partnerkapcsolatok kialakítása, exportálás új piacokra – összesen 14 különféle tevékenységről számoltak be a vállalatvezetők. Ezek alapján kidolgozhatunk egy súlyozatlan, vállalati szintű átszervezési mutatót annak a mérésére, hogy a cégek milyen valószínűséggel foglalkoztak ezekkel a tevékenységekkel az 1998–2001 közötti időszakban. Majd ellenőrizhetjük a befolyás egyenlőtlenségének az átszervezésre gyakorolt hatását, kiszűrve egy sor cégszintű tényezőt.

Feltételezésünk szerint az átszervezési tevékenységekre való hajlandóságot a szokásos vállalati jellemzőkön kívül az is befolyásolja, hogy a cég, illetve vezetői a beruházási klímára vonatkozó vélekedéseik alapján milyen versenykényszert érzékelnek. A beruházási klíma mérőszáma azon alapul, hogy mennyire tekinti a cég saját működését és gazdasági fejlődését gátlónak a pénzügy, infrastruktúra, szabályozás, makroökonómiai instabilitás és a jogállamiság különféle tényezőit. A versenyt két változóval mérjük: a kereslet árrugalmasságával és a versenykény-

szerrel. Az árrugalmasság a vezetők azon becslésén alapul, hogy mi lesz a vevők várható reagálása a cég fő tevékenységi körébe tartozó termékek vagy szolgáltatások árának tízszázalékos emelésére.[11] A versenykényszer mutatója több irányból befolyásolt – mint például a hazai és külföldi versenytársak, vásárlók, hitelezők és részvényesek felől érkező új termékek, szolgáltatások, piacok fejlesztésére, valamint a költségek csökkentésére vonatkozó – döntéskényszeren alapul.[12] Végül beépítünk egy, a cég életkorát mérő változót is, mivel az átszervezési hajlandóság összefügghet a vállalati életciklussal is. Az eredményeket az *5.4 táblázat* ismerteti.

5.4 táblázat. Az átszervezés meghatározói

	Átszervezési index
Haveri egyenlőtlenség (vállalati szint)	–0,05
	(–2,04)**
Beruházási klíma (vállalati szint)	0,36
	(4,13)***
A kereslet árrugalmassága	–0,16
	(–4,89)***
Kényszer	0,32
	(5,23)***
Állami tulajdonú	–0,003
	(–0,14)
Méret	0,22
	(8,52)***
Életkor	0,004
	(1,84)*
Szektordummyk	igen
Országdummyk	igen
Konstans	–28,07
	(–6,86)***
R-négyzet	0,17
Megfigyelések	2957

Megjegyzés: Zárójelben a *t*-statisztika. *10%-os szinten szignifikáns; **5%-os szinten szignifikáns; ***1%-os szinten szignifikáns.

Ami a vállalati jellemzőket illeti, nem meglepő, hogy a nagyobb vállalatok és a termelőágazatokban, iparban tevékenykedő cégek hajlamosabbak az átszervezésre, mint a kisebb, a kiskereskedelmi és kereskedelmi szektorban működő vállalkozások. Különösen érdekes, hogy az állami tulajdonnak nincs statisztikailag szignifikáns hatása az átszervezési hajlandóságra, ami arra utalhat, hogy a gazdasági átmenet első éveiben az állami és magáncégek közötti éles különbségek az idő múlásával mérséklődnek. Az „idősebb" cégek esetében is kisebb az átszervezési hajlandóság, ami abból adódhat, hogy az átszervezés jó részét már az átmenet korábbi időszakában végrehajtották. Azok a cégek, amelyek a versenytársak, vevők, hitelezők és részvényesek általi jelentős nyomásról számoltak be, sokkal nagyobb hajlandóságot mutatnak az átszervezésre.

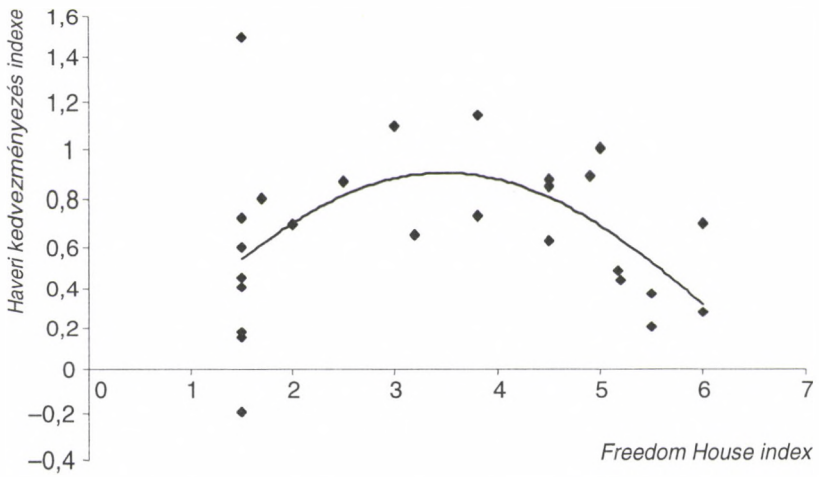
Várakozásunknak megfelelően kisebb valószínűséggel invesztálnak az átszervezésbe azok a vállalatok, amelyek nagyobb fokú haveri kedvezményezésről számoltak be. A politikai haverok irányában részrehajló, egyenlőtlen játékszabályok elijesztik a kevésbé befolyásos cégeket az átszervezés érdekében teendő hosszú távú befektetéstől.

Összefoglaló következtetések: a politikai intézmények és a befolyás egyenlőtlensége

Világos, hogy a befolyás egyenlőtlenségét a létező politikai intézmények minősége generálja. Hosszan lehet sorolni azokat az egyedi intézményeket, törvényeket, szabályozásokat és gyakorlatot, amelyek a befolyás országonként változó piacát alakítják.[13] Egyelőre épp hogy csak elkezdődött annak vizsgálata, hogy mi alakítja a befolyásbeli egyenlőtlenségeket a fejlődő országokban. Bár jelen tanulmányunk kereteit túllépi annak magyarázata, hogy az egyes országokban miért különböző szintű a haveri kedvezményezés, érdemes rámutatni néhány kezdeti, a gazdasági rendszerek típusai és a befolyás egyenlőtlensége közötti elméleti összefüggésre.

Érdekes kép rajzolódik ki, ha áttekintjük a rendszerváltó országokban a haveri kedvezményezés szintjeit. Az országos átlagok a régió néhány legdemokratikusabb és legkevésbé demokratikus rendszerében a legalacsonyabbak. Az *5.3 ábra* az átlagos haveri kedvezményezés és a demokratikus rendszerek standard mérőszámának, a Freedom House politikai szabadság indexének 1998–2001-es értékei közötti egyszerű korrelációt mutatja: a görbe harang alakú. A Freedom House index egy és hét közötti értéket vehet fel, ahol a hét jelenti a legkevésbé szabadot. Logikailag arra a következtetésre juthatunk, hogy a demokratikusabb rendszerekben a politikába való bevonás és részvétel mérsékli a súlyos befolyásbeli egyenlőtlenségeket, míg a személyi diktatúrákban a politikából való kizárás azt eredményezi, hogy a kormányon kívül a legtöbb szereplő egyformán alacsony befolyással rendelkezik. Általánosságban elmondható, hogy a politikai befolyás vélelmezett egyenlőtlensége azokban az országokban a legnagyobb, ahol részleges politikai reformok valósultak meg. Ezeket többen „szemiautokratikus rezsimeknek" vagy „menedzselt demokráciáknak" nevezik (könnyen elképzelhető, hogyan válaszolnának a cégek arra a kérdésre, hogy „ki által menedzselt?"). Az ilyen rendszerek eléggé liberálisak lehetnek ahhoz, hogy megengedjenek bizonyos versenyt a politikai befolyásért, de a befolyások piaca még erősen szegmentált, és jelentős belépési korlátok és monopolisztikus praktikák torzítják.

Ez az összefüggés a politikai rendszerek és a befolyás egyenlőtlensége között szélesebb körben is érvényes, nem csak a rendszerváltó átmeneti gazdaságokban. A Global Competitiveness Report (GCR) céljára a 2002–2003-as időszakról készült, sokkal szélesebb körű, a világ nyolcvan országát felölelő Survey of Executives keretében megkérdezett mintegy ötezer cég adatai lehetővé teszik egy hasonló haveri kedvezményezési index kialakítását és az országok nagyobb száma kínálta rezsimtípusokra való vonatkoztatását. Ugyanilyen haranggörbe alakú összefüggés van a Global Competitiveness Survey (GCS) alapján képzett haveri kedvezményezési index és a „kormányzati ügyek" adatbázisból vett, széles spektrumú mutató, a politikai vélemény és elszámoltathatóság között (Kaufmann and Kraay, 2002).[14]



5.3 ábra. Haveri kedvezményezés és demokrácia

Ezek az egyszerű korrelációk, ha erősen spekulatív jellegűek is, arra utalnak, hogy tovább kell vizsgálni a verseny, a véleménynyilvánítás és az elszámoltathatóság különféle formáinak a befolyások piacát alakító hatásait a fejlődő országokban.

Nyilvánvaló, hogy a politikai verseny önmagában nem akadályozza meg a befolyás súlyos egyenlőtlenségeinek a kialakulását. Választ kell keresnünk arra is, hogy a különféle szabályok, szabályozások és gyakorlati intézkedések hogyan idéznek elő robusztus és meglehetősen átlátható versenyt a politikai befolyások terén a fejlődő országokban.

Jegyzetek

* A szerzők köszönetüket fejezik ki a Collegium Budapest által szervezett „Tisztesség és bizalom: elmélet és gyakorlat a posztszocialista átmenet fényében" projekt résztvevőinek rendkívül hasznos észrevételeikért és támogatásukért. Hálásak vagyunk a Stanford Egyetemen tartott „Corruption: Its Consequences and Cures", illetve a római Tor Vergata Egyetem által szervezett „The Unobserved Economy: Measurement and Policy Issues" konferenciák résztvevőinek is. Tanulmányunk korábbi változataihoz különösen Kornai János, Margaret Levi, Martin Raiser, Susan Rose-Ackerman és Randy Ryterman fűzött sokrétű, értő és hasznos megjegyzéseket. Jana Kunicova nemcsak szakértő projektasszisztensként járult hozzá munkánkhoz, hanem a BEEPS adatbázisának elemzésével az empirikus rész kidolgozását is segítette. A fejezetben a szerzők személyes véleményüket írták le, ami nem tükrözi szükségszerűen a Világbank vagy igazgatótanácsa nézeteit.

[1] Az egyenlőtlenség és növekedés széles körű elméleti szakirodalmára lásd például Aghion and Williamson (1998); Alesina and Rodrik (1994); Banerjee and Newman (1991, 1993); Benabou (1996, 2000, 2002); Murphy, Shleifer and Vishny (1989); Perotti (1993); Persson and Tabellini (1994); Piketty (1997); Rajan and Zingales (2002).

[2] A rendszerváltó országokkal kapcsolatos korábbi munkákra lásd Hellman (1998); Hellman, Jones and Kaufmann (2000); Hellman and Schankerman (2000); Oroszországra

vonatkozóan Hellman (2002). Hasonló érvanyagot dolgozott ki az EBRD Transition Report (1999) és a Világbank történeti áttekintése a rendszerváltás utáni első évtizedről (World Bank, 2002). A téma sokkal több országot felölelő elemzésére lásd Kaufmann and Kraay (2002).

[3] Türkmenisztánban az adatfelvételt menet közben le kellett állítani a felmérést végző helyi céget ért zaklatások miatt.

[4] Ezeket az indexeket meghatározhatnánk úgy is, hogy a politikai haverok és a versenytársak befolyását jellemző pontszámokat elosztjuk a saját befolyást és a gazdasági szövetségek befolyását jelző értékekkel, de így értékes információk vesznének el az egyes rendszerváltó országokban érzékelt befolyás teljes mértékéről. Mégis elvégeztük a fenti alternatív indexszámítást a tanulmányban bemutatott összes eredményre vonatkozóan, és akkor is hasonló, bár esetenként kevésbé robusztus hatásokat tapasztaltunk.

[5] A vélelmezett politikai haverság Lengyelországban mért kiugróan magas értékének egyik lehetséges magyarázata, hogy pontosan a felmérés idején egy, a lengyel politika legfelső köreiben kipattant befolyással való üzérkedési ügy uralta a médiát. A lengyel makrogazdasági teljesítmény romlásával párosulva ez jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a közvélemény rendkívüli pesszimizmussal viszonyult a korrupcióhoz, amire több más, Lengyelországban végzett felmérés is utal.

[6] Sokatmondó maga a szám is, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a mintában szereplő cégek többsége kis- és középvállalkozás, és hogy a kérdés csak a 2000 januárjától a felmérés 2002 elején történő megkezdéséig tartó időszakra vonatkozott. Bár a régióban általában nem sokra tarják a bíróságokat, mégis aktívan használják őket.

[7] Az átmeneti gazdaságokban ez a döntés sokkal inkább választás, mint kötelezettség kérdése, szemben a hatékonyabb adóbehajtási mechanizmusokkal rendelkező országokkal.

[8] Természetesen azt feltételezzük, hogy a cégek saját gyakorlatukra alapozzák ezt a becslést. Mivel az ebben a tanulmányban bemutatott vizsgálatok igazolják, hogy a cégek nem látnak széles szakadékot saját maguk és konkurenseik („a tipikus cég az Ön üzleti területén") között, ez a feltételezés megalapozottnak tekinthető.

[9] A témáról további információkat közöl a BEEPS első fordulója alapján Hellman, Jones and Kaufmann (2000) és World Bank (2000).

[10] Természetesen a korrupció és a kormányhivatalnokokkal töltött idő egyaránt lehet a túlzott kormányzati szabályozás ugyanazon mögöttes változójának a függvénye. Azonban nincs más egyszerű közvetlen mérőszámunk a szabályozásra, mint a szektorhoz és országhoz rendelt dummy változók. Második legjobb választásként az „időadó" szolgálhat mint a szabályozási terhek proxy változója.

[11] A lehetséges válaszok: ugyanannyi, valamivel kevesebb vagy sokkal kevesebb terméket vásárolnak tőlünk, illetve inkább a konkurenciától vásárolnak.

[12] A cégeket arra kérték, hogy külön-külön értékeljék az említett szereplők irányából érkező nyomás fontosságát egy 1–4-es skálán (1 = egyáltalán nem fontos, 4 = nagyon fontos) az új termékek bevezetésével, illetve a költségcsökkentéssel kapcsolatos döntéseik szempontjából. Ezen elemek súlyozatlan átlagát használtuk fel a mutató kialakítására.

[13] Jó kiindulási pont lehet az érdekpolitikát befolyásoló számos tényező áttekintéséhez Grossman and Helpman (2001). Becker (1983) szintén széleskörűen, átfogó jelleggel közelít a témához.

[14] A GCR számára készült felmérésre alapozott globális eredmények és magyarázatok előzetes jellege abból adódik, hogy nem fejeződött még be ezeknek az adatoknak az elemzése. Az első elemzések arra utalnak, hogy az átmeneti gazdaságokkal kapcsolatos, a BEEPS felmérésre alapozott fenti eredményekhez hasonlóan a GCR számára készült felmérés tényadatai is igazolni fogják, hogy a jogalkalmazás, tulajdonjog-védelem és az adózási hajlandóság gyengítése szignifikánsan valószínűbb ott, ahol elterjedtebb a haveri kedvezményezés. Az országátlag eredményeket vizsgálva hasonlóan robusztus statisztikai eredményekhez jutunk, mint a hasonló magyarázó változókkal számított

vállalati szintű regressziókkal. E globális adatrendszert és elemzésének részleteit lásd még Kaufmann (2003) tanulmányában.

Hivatkozások

AGHION, PHILIPPE AND JEFFREY WILLIAMSON, 1998. *Growth, Inequality, and Globalization*. New York, Cambridge University Press.

ALESINA, ALBERTO AND DANI RODRIK, 1994. Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109: 465–90.

BANERJEE, ABHIJIT AND ANDREW NEWMAN, 1991. Risk Bearing and the Theory of Income Distribution. *The Review of Economic Studies*, 58: 211–35.

1993. Occupational Choice and the Process of Development. *Journal of Political Economy*, 101: 274–98.

BECKER, GARY S., 1983. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98: 371–400.

BENABOU, ROLAND, 1996. Inequality and Growth. *NBER Macroeconomics Annual 1996*. Cambridge MA, MIT Press.

2000. Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract. *American Economic Review*, 90: 96–129.

2002. Tax and Education Policy in a Heterogeneous-agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency. *Econometrica*, 70: 481–518.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), 1999. *Transition Report: Ten Years of Transition*. London, EBRD.

GLAESER, EDWARD, JOSE SCHEINKMAN AND ANDREI SHLEIFER, 2002. *The Injustice of Inequality*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9150, Cambridge MA.

GROSSMAN, GENE M. AND ELHANAN HELPMAN, 2001. *Special Interest Politics*. Cambridge MA, MIT Press.

HELLMAN, JOEL, 1998. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Nations. *World Politics*, 50: 203–34.

2002. *Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies*. Background paper for the International Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, Beijing, China, 11–12 April.

HELLMAN, JOEL, GERAINT JONES AND DANIEL KAUFMANN, 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444.

2002. *Far From Home: Do Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?* World Bank, draft working paper, Washington DC.

HELLMAN, JOEL AND MARK SCHANKERMAN, 2000. Intervention, Corruption and Capture: The Nexus between Enterprise and the State. *Economics of Transition*, 8: 545–76.

KAUFMANN, DANIEL, 2003. Governance Crossroads. In P. Cornelius (ed.), *Global Competitiveness Report, 2002–2003*, pp. 329–53. New York, Oxford University Press.

KAUFMANN, DANIEL AND AART KRAAY, 2002. Growth without Governance. *Economia*, 3: 169–229.

MURPHY, KEVIN, ANDREI SHLEIFER AND ROBERT VISHNY, 1989. Income Distribution, Market Size and Industrialization. *Quarterly Journal of Economics*, 104: 537–64.

PEROTTI, ROBERTO, 1993. Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth. *The Review of Economic Studies*, 60: 755–76.

PERSSON, TORSTEN AND GUIDE TABELLINI, 1994. Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, 84: 600–21.

PIKETTY, TOMAS, 1997. The Dynamics of the Wealth Distribution and Interest Rate with Credit Rationing. *Review of Economic Studies*, 64: 173–90.

RAJAN, RAGHURAM AND LUIGI ZINGALES, 2002. *Property Rights and the Taming of Government.* Manuscript, University of Chicago.

SLINKO, IRINA, EVGENY YAKOVLEV AND EKATERINA ZHURAVSKAYA, 2003. *Institutional Subversion: Evidence from Russian Regions*. CEFIR, Working Paper, No. 31. Moscow.

WORLD BANK, 2000. *Anticorruption in Transition: Confronting the Challenge of State Capture.* Washington DC.

2001. *Transition–The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington DC.

WORLD BANK AND EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, 2003. *Business Environment and Enterprise Survey (BEEPS)*. http://info.worldbank.org/governance/beeps/.

HATODIK FEJEZET

Az állam elfoglalásának hatásai: bizonyítékok az oroszországi régiókból

IRINA SZLINKO, JEVGENYIJ JAKOVLJEV ÉS JEKATYERINA ZSURAVSZKAJA*

Az oligarchia ... szorosan behálózza függőségi kapcsolatokkal a jelenkori burzsoá társadalom minden gazdasági és politikai intézményét, kivétel nélkül.

LENIN
(„Imperializmus, a kapitalizmus legfelső foka", 1916)

Bevezetés

A posztwashingtoni konszenzus óta a rendszerváltó országok között, illetve az országokon belüli régiók között tapasztalható szembeszökő gazdasági teljesítménybeli különbségeket az intézményi környezet eltéréseinek tulajdonítják. Sok és sokféle olyan intézmény van, amelyeknek fontos szerepe van a minél zökkenőmentesebb átmenet szempontjából. Közéjük sorolható például a föderalizmus, a politikai rendszer, a tulajdonjog védelme, a társadalmi normák és a bizalom.[1] Az intézmények azonban nem exogének. Az ország pénzügyi-gazdasági életét irányító érdekszövetségek gyakran befolyásolják a gazdaság legalapvetőbb játékszabályait is. Az irodalom az *állam elfoglalásának, foglyul ejtésének, befolyásolásának* (state capture) vagy az *intézmények bomlasztásának, gyengítésének* (institutional subversion) nevezi ezt a jelenséget.

A Világbank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) 1999-ben készült, több országot átfogó közös vizsgálata igazolta, hogy az állam elfoglalása a gazdasági és politikai folyamatok mélyen beágyazódott sajátsága Oroszországban, amely összetett indexe alapján a húsz rendszerváltó ország között a negyedik helyre került.[2] Oroszország gazdasági átmenetének első évtizede valóban hírhedtté vált arról, hogy az *oligarchák* beavatkozásai határozták meg az intézményi reformok ütemét és irányát.[3] Oroszország különösen alkalmas az állam elfoglalása

hatásainak vizsgálatára. Nemcsak azért, mert a probléma nyilvánvaló, hanem azért is, mert az oroszországi régiók nagyfokú politikai autonómiája változatos területi intézményrendszer kialakulásához vezetett, ami jól használható a jelenségek feltárására. További előny, hogy minden regionális jogszabály hozzáférhető a nyilvánosság számára. Ez lehetővé tette, hogy a területi törvényhozás által preferált egyedi cégeket vizsgálva megbízható mérőszámot dolgozzunk ki az állam elfoglalására. A tanulmányban felhasználjuk a Szlinko és munkatársai által végzett ökonometriai elemzések eredményeit (Slinko, Yakovlev and Zhuravskaya, 2003), amelyek azokat a hatásokat vizsgálva születtek, amelyeket a regionális törvényhozás elfoglalása gyakorol a regiók kormányainak költségvetési és szabályozási politikájára, az aggregát növekedésre, a kisvállalatok növekedésére és a folyamatban domináns szerepet játszó cégek gazdasági teljesítményére.

Az állam elfoglalásának elméleti szakirodalmát Olson (1965), Stigler (1971), Pelzman (1976) és Becker (1983) alapozta meg, majd Laffont és Tirole (1991) fejlesztette tovább. Grossman és Helpman nagy hatású, eredeti gondolatokban gazdag művei (1994, 1995) korszerű kereteket adtak az érdekcsoport-politika tanulmányozásához. Persson (1998) az érdekcsoport-specifikus kormányzati kiadásokat tanulmányozta. Glaeser, Scheinkman és Shleifer (2003) az állam elfoglalásának a jogrendre, a tulajdonjogok védelmére, a tőkefelhalmozásra, a növekedésre és az egyenlőtlenségre gyakorolt hatását elemezték. A szakirodalomban megfogalmazott gondolatokat Bennedsen (2000) és Sonin (2003a) alkalmazta az átmenet során tapasztalt jelenségek vizsgálatára. Az elméleti irodalom a következőkben azonosította az állam elfoglalásának meghatározó vonásait: összetartó érdekcsoportok, a választói tudatosság szintje, választási versengés, választási bizonytalanság (Bardhan and Mookherjee, 1999), politikai centralizáció (Blanchard and Shleifer, 2000), valamint az indulási egyenlőtlenség (Glaeser, Scheinkman and Shleifer, 2003).

Az állam elfoglalását empirikusan eddig alig vizsgálták. Ennek legfőbb oka az, hogy nehezen lehet közvetlen mérőszámokat találni a befolyásolásra, mert sem a cégek, sem a hivatalnokok nem akarják, hogy magas szintű korrupcióval hozzák őket összefüggésbe. Legjobb tudomásunk szerint a rendszerváltó országokra vonatkozó empirikus kutatások főleg az 1999-ben és 2002-ben végzett BEEPS felmérések által szolgáltatott adatokon alapulnak. A felmérések során megkérdezték a cégeket, hogy tevékenységeik között vannak-e olyanok, amelyekről elmondható, hogy politikai befolyásuk növelését célozza, illetve gondolják-e, hogy más cégek foglalkoznak ilyesmivel (Hellman, Jones, Kaufmann and Schankerman, 2000; Hellman and Schankerman, 2000; Hellman, Jones and Kaufmann, 2000; Hellman és Kaufmann ebben a kötetben). Az említett munkák azt jelzik, hogy egyrészt az állam befolyásolásának mértékében jelentős különbségek vannak a rendszerváltó országok között, másrészt a reformok eltérő gyorsasága és sikere részben az állam elfoglalása és a demokratikus folyamatok közti kölcsönhatással magyarázható. A BEEPS cégekre vonatkozó adatainak elemzése azt mutatja, hogy a nagyon erős befolyásolással jellemezhető országokban (és csak bennük) rövid távon jobb teljesítményt értek el a folyamatban domináns szerepet játszó cégek, mint a hasonló, de állami befolyással nem rendelkező vállalatok. Viszont a domináns cégek sem számítanak arra, hogy hosszabb távon megmarad ez az előnyük. A BEEPS felmérésén alapuló eredmények nagyon érdekesek és sok mindenre rávilágítanak, de – mint minden több országra kiterjedő és kikérdezésen alapuló vizsgálatnak – ennek is vannak korlátai (például a megfigyelések alacsony száma, a célok nagy

részének összevethetetlensége, az érzékelt és a tényleges valóság közötti lehetséges eltérések).

Mi más megközelítést választottunk: az egy országon belüli regionális eltérések paneladatait elemezzük, nyilvánosan hozzáférhető objektív adatok alapján. Kiderült, hogy megoldható az intézménybomlasztás mértékének hivatalos információkra alapozott mérése, bár ez nem kis kihívást jelent. Abból indultunk ki, hogy számos más államhoz hasonlóan, a törvények Oroszországban is csak kihirdetésük (megjelentetésük) után lépnek hatályba. A regionális törvénykezés átvizsgálása során arra voltunk kíváncsiak, hogy találunk-e olyan jogszabályokat, amelyek nem egyformán kezelik a gazdasági szereplőket. Érdemes megemlíteni, hogy néhány rendszerváltó országban (pl. Üzbegisztánban) államtitoknak minősülnek az ilyen jogszabályok.

Az állam elfoglalására olyan mérőszámot dolgoztunk ki, amely közvetlen bizonyítékok alapján veszi számításba az érdekszövetségek regionális törvényhozásra gyakorolt befolyását. Ezt a következő módon értük el. Először összeszámoltuk, hogy az összesen 73 régióban 1992 és 2000 között hány regionális jogszabály tartalmazott olyan rendelkezést, amely a terület legnagyobb cégeit preferáltan kezeli (adócsökkentés, beruházási hitel stb.). Azokat a törvényeket vettük számba, amelyek név szerint említenek cégeket. Néhány tipikus példa a preferenciát nyújtó jogszabályokra: 1998-ban a volgogradi területi képviselőház (duma) törvényt fogadott el a „Volgográdi Traktorgyár (VT) területén létrehozandó különleges gazdasági övezetről", amely tíz évre mentesít a regionális és helyi adók alól minden, a VT területén működő céget, ha eszközeinek legalább harminc százaléka a VT tulajdonában van. Az Anyegda Köztársaságban 1999-ben a „Li-Cset-Nekul húscsomagoló üzemnek nyújtandó adókedvezményekről" született törvény, amely két évre mentesítette az üzemet a regionális vagyonadó alól. A Kamcsatszkaja Oblaszty 2001. évi költségvetési törvénye külön tételt tartalmazott a „halászati ipar támogatására", és nevesítette, hogy az előirányzott jelentős összegre egyetlen cég, az Akrosz jogosult. Mondanunk sem kell, hogy Kamcsatszkaja Oblasztyban számos halászati cég van, de a költségvetési törvény közvetlenül senki mást nem említ.

Második lépésként megállapítottuk a tartós preferenciát nyújtó törvények számának cégek közötti koncentrációját, kontrollváltozóként az összes ilyen törvény számát használva, és ezt a koncentrációt vettük az állam elfoglalása mérőszámának. Tehát két olyan régió közül, ahol azonos számú kedvezményes elbánást biztosító törvényt fogadtak el, erősebben befolyásoltnak tekintjük azt, ahol a kedvezmények csak egy (vagy néhány) nagy cégnek szóltak, mint ahol egyenletesebben oszlottak el a cégek között. A régiókat azért hasonlítjuk össze a kedvezményes elbánás koncentrációja és nem a száma alapján, mert az összes ilyen törvény száma sokkal inkább a területi kormányzat paternalizmusának a szintjét tükrözi, bennünket viszont az érdekel, hogy milyen hatása van annak, ha a jogszabályok és az intézmények *egyenlőtlenül* kezelnek hasonló gazdasági szereplőket (esetünkben cégeket). Hasonlóan, az öt legnagyobb kedvezményes elbánásban részesülő cég közül egy adott cég kedvezményes elbánásban való részesedését proxy változóként véve valószínűsítjük, hogy ez a cég erőteljes befolyást gyakorol az államra, mert a „regionális játékszabályok" őt preferálják a leginkább.

Bár az ismertetett mérőszámok erősen intuitív jellegűek, mivel a cégekre irányuló jogalkotó általi egyenlőtlen bánásmódról adnak számot, komoly hátrányaik

vannak. Először, nem tudjuk összehasonlítani a különböző kedvezményes elbánások fontosságát, ezért egyszerűen csak megszámoljuk a „befolyásolt" törvényeket. Másodszor, csak akkor tudjuk a kedvezményes elbánást azonosítani, ha a jogszabály szövege közvetlenül megemlít egy konkrét céget. Olyan kedvezményes eljárásra, amelyre nem tudunk szisztematikus magyarázatot adni, szolgál példával a brjanszki regionális törvényhozás. 1997-ben a területi duma törvényt alkotott „az alkoholpiac szabályozásáról", amely előírta, hogy alkoholt csak akkreditált cégek árusíthatnak. A törvény értelmében bármelyik cég regisztráltathatta magát a helyi közigazgatásnál, ha megfelelt a felsorolt követelményeknek (pl. több éve jelen van a piacon, megfelelő méretű raktárhellyel rendelkezik). Az akkreditáció nélkül árusított termékeket elkobozhatták a cégektől. A törvény életbe lépésekor számos cég volt a piacon, de csak egyetlenegy felelt meg a törvényben előírt követelményeknek.

A kedvezményes elbánásra vonatkozó mérőszámunk – minden hiányossága ellenére – meglehetősen korrelál a Transparency International (TI) és az Information for Democracy (INDEM) által az állam befolyásolásának fokát jelző besorolással, ami 2001-ben 39 régióra terjedt ki (a korrelációs együttható 0,5; ötszázalékos szignifikanciaszinten szignifikáns).[4]

Főbb megállapításaink a következők: Az állam elfoglalása regionális szinten negatív hatással van a kisvállalatok fejlődésére, az adóbevételekre, a szövetségi adóhátralékokra és a régió egyes szociális kiadásaira. Mikroszinten viszont jelentős teljesítménynövekedést hoz rövid és hosszú távon is azoknak a vállalatoknak, amelyek regionális szinten politikai befolyással bírnak. Hosszú távon a kedvezményezett cégeknél hiányzik ugyan a hatékonyságra való ösztönzés, növekedésük mégsem áll le: a domináns cégek nyeresége és piaci részesedése gyorsabban nő, mint a kevésbé befolyásos versenytársaiké.

A tanulmány további gondolatmenete a következő: először ismerteti az intézmények bomlasztásának mérőszámait, ezt az adatforrások és az összesített statisztikák ismertetése követi, majd hipotézisek megfogalmazásával és az eredmények bemutatásával folytatódik a tanulmány. Az utolsó rész a következtetéseket foglalja össze.

Hogyan mértük az állam elfoglalását?

Elemzésünkben központi szerepe van a befolyásolás mérésének. Annak érdekében, hogy megalkothassunk egy proxy változót az állam régión belüli elfoglalására, és hogy régiónként azonosítani tudjuk a folyamatban részt vevő vállalatokat, a következő lépéseket tettük.

Először is, vizsgálatainkat csak egy-egy régió legnagyobb cégeire korlátoztuk. Összeállítottunk egy listát, amelyre az öt legnagyobb nem állami tulajdonú vállalatot és azokat az állami tulajdonban levő vállalatokat vettük fel, amelyek 1992 és 2000 között bármelyik évben az öt legnagyobb között voltak. A listára összesen 978 cég került fel (régiónként legfeljebb a húsz legnagyobb, mind a 73 régióban). Ezeket a cégeket tekintettük potenciális befolyásgyakorlónak.

Második lépésben az Oroszország összes regionális jogszabályát tartalmazó „Consultant Plus" adatbázisból[5] cégenkénti és évenkénti bontásban kikerestük, hogy ezeket a vállalkozásokat 1992–2000 között mikor részesítette kedvezményes

elbánásban a helyi törvénykezés. Kedvezményezettnek tekintettük a céget, ha egy adott évben az alábbiak közül bármelyikben részesült: adómentesség, beruházási hitel, pénzügyi támogatás, szubvencionált hitel vagy helyi költségvetési hitelgarancia, hivatalos adófizetési halasztás, térítésmentes állami tulajdonjuttatás, támogatott működési engedély, vagy „speciális nyílt gazdasági övezet" létrehozása a területén. Ezt követően a 978 cég mindegyikénél megszámoltuk, hogy egy-egy évben hány regionális jogszabály nyújtott nekik különböző (egymástól független) kedvezményt. A kedvezményes elbánás ismétlődő jelenség. Ha egy cég bármelyik évben kedvezményben részesült, akkor hatvan százalékot meghaladóan valószínű, hogy az előző vagy a következő évben is így volt. Ha viszont egy cég egy adott évben nem volt kedvezményezett, akkor több mint nyolcvanszázalékos valószínűséggel nem szerepel az előző vagy a következő évben kedvezményezettek között sem. Mintánkban a vállalatok 56 százaléka az egész időszakban egyszer sem részesült kedvezményezett elbánásban.

Harmadik lépésben megállapítottuk az állam foglyul ejtésének régiónkénti mértékét. Ezt a következőképp tettük. Megnéztük minden évre és mindegyik régióra a kedvezményezések koncentráltságát[6] annak az öt cégnek a körében, amely ott és akkor a legtöbb kedvezményes elbánás részese volt. Az így meghatározott koncentrációt vesszük regionális szinten a befolyásoltság mértékének. Az összes kedvezményes eljárás számát állandónak véve (ami utalhat a regionális hatóságok által gyakorolt paternalizmus egyéb formáira is), a tartósan nagyobb kedvezményezési koncentráció a törvényhozás magasabb szintű befolyásoltságára utal, mert a regionális jogszabályalkotás keretében kisszámú cég kapja a kedvezmények aránytalanul nagy részét. Cégszinten egy adott cég nagyobb részesedése a régió által nyújtott összes kedvezményezésből (amit a kedvezményes elbánás koncentrációjával mérünk) arra utal, hogy az adott vállalat nagy valószínűséggel befolyása alá vonta a regionális állami intézményeket. A régiók összehasonlítására azért használjuk a régiónkénti kedvezményezések koncentrációját, a cégek esetében pedig a kedvezményezésből való részesedést, és nem a számukat, mert amire kíváncsiak vagyunk, az a regionális törvényhozás általi hasonlóan nagy cégek *egyenlőtlen* kezelésének a hatása. Nem tekintjük például befolyásoltnak azt a régiót, ahol minden cég kedvezményes elbánásban részesül, mert ott lényegében minden vállalatot egyenlő módon kezelnek.

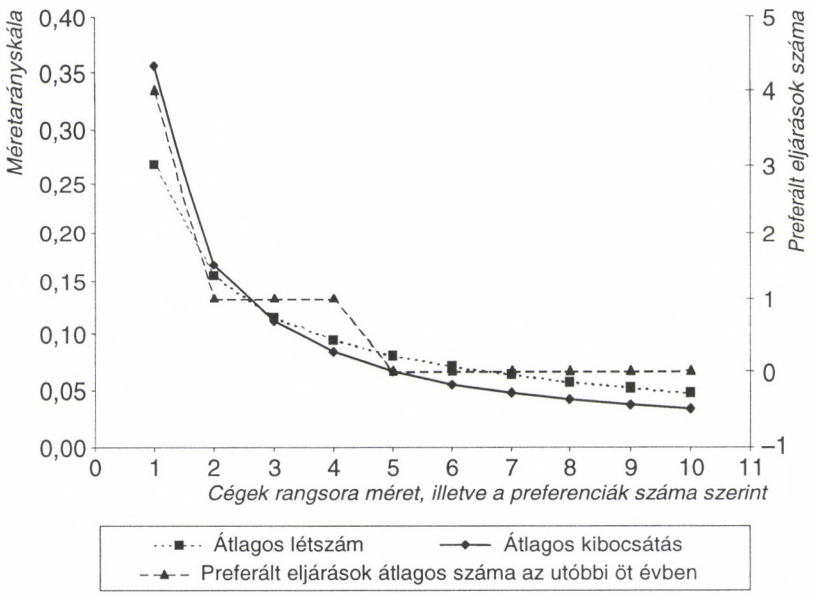
A kedvezményes elbánás koncentrációja az intézményi befolyásolás egyetlen aspektusára mutat csak rá, mert csak azt veszi számításba, ami a regionális jogszabályok szövegében tükröződik. Az érdekszövetségek intézményi környezetre gyakorolt befolyásának ennél sokkal gazdagabb a választéka. A törvényhozáson kívül a jogalkalmazásban és a szabályozásban is érvényesül a befolyásuk. A cégek közvetlenül befolyásolhatják például a bírósági ítéleteket vagy az engedélyezési és bejegyzési gyakorlatot. Ezért a potenciális befolyásolás alternatív mérőszámaként a tíz legnagyobb nem állami regionális vállalat közötti regionális méretkoncentrációt is használjuk. A potenciális befolyásolásnak mérőszámként való használatához két elméleti megközelítés vezetett el bennünket. Grossman és Helpman (1994) modellje abból indul ki, hogy mindenkinek különböző érdekei vannak, és a nagyobb szereplők könnyebben meg tudják szervezni az érdekeik érvényesítését. A koncentráció azért számít az állam potenciális befolyásolása szempontjából, mert olcsóbbá teszi a szervezést. Másrészt Friebel és Guriev (2002) feltételezi, hogy minden szereplőnek (helyi cégnek) vannak azonos érdekei (pl. magasan

képzett munkaerőt vonzani a területre), így mindenkinek előnyös, ha a politika követi a preferenciákat. Ilyenkor a potyautas externalitás kisebb a nagyobb cégek számára, mert kedvező szabályok elfogadása esetén az összes előnyből való részesedésük sokkal nagyobb. Glaeser, Scheinkman és Shleifer (2003) szerint a koncentráció és az intézménybomlasztás között visszacsatolás van: az egyenlőtlenség bomlasztja az intézményeket, gyenge intézmények mellett pedig csak a gazdag cégek tudják megvédeni magukat, hogy még gazdagabbá váljanak. A potenciális befolyásolás proxy változójának a foglalkoztatottak számát, a cégméret proxy változójának pedig a kibocsátást használjuk.

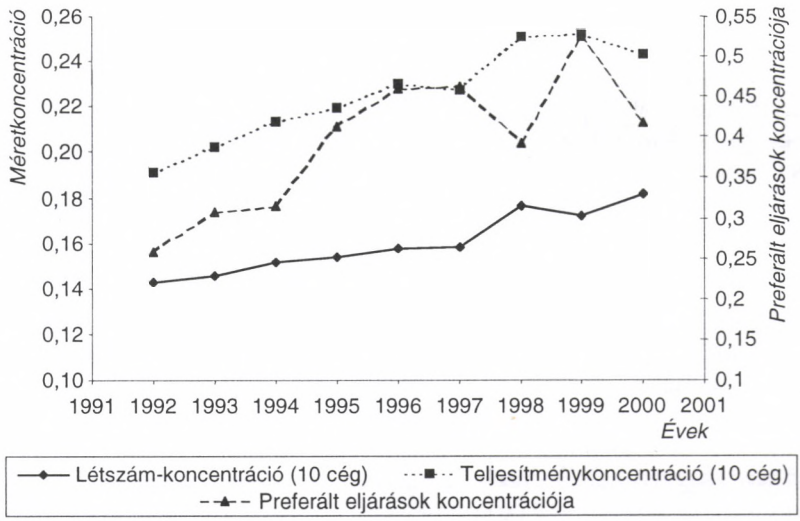
Adatok és összesített statisztikák

Az összefonódás mérőszámai mellett az alábbi adatokat használtuk a hipotézis ellenőrzésére. A cégek pénzügyi és statisztikai adatainak forrása az Oroszországi Cégjegyzék Longitudinális Adatai (RERLD) adatbázis, ami az ország hivatalos ipari termelésének több mint 85 százalékát előállító mintegy 45 000 nagy- és középvállalat legalapvetőbb pénzügyi statisztikai adatait tartalmazza. Az adatok 77 régiót és az 1992–2000 közötti időszakot fedik le. Az 1996–2000 közötti időszak regionális költségvetési adatai az Orosz Föderáció Pénzügyminisztériumától, néhány más regionális szintű statisztikai adat pedig a Goszkomsztattól, Oroszország állami statisztikai hivatalától származnak. A panel az 1996–2000-es időszakot fedi le.

A kedvezményes elbánás évenkénti átlagos koncentrációja 0,395. Ez olyan általános helyzetnek felel meg, amikor egy régióban az adott évben egy cég kétszer, két másik egyszer-egyszer, a többi pedig egyszer sem részesül kedvezményes elbánásban. A kibocsátás koncentrációjának átlagértéke 0,226. Átlagosan az első legnagyobb cég éves kibocsátása kétszer akkora, mint a második legnagyobbé, és háromszor akkora, mint a harmadik legnagyobbé. A foglalkoztatottság koncentrációjának átlagértéke 0,160; a legnagyobb vállalat foglalkoztatottjainak a száma átlagosan 70 százalékkal nagyobb a legnagyobb másodikénál, a legnagyobb másodiké 35 százalékkal nagyobb, mint a legnagyobb harmadiké, a legnagyobb harmadiké 20 százalékkal nagyobb, mint a negyedik legnagyobbé és így tovább. A *6.1 ábra* mutatja a kedvezményes elbánás regionális megoszlását a kedvezményben részesült tíz legnagyobb vállalat között, valamint a régió tíz legnagyobb vállalatának átlagos relatív méretét. A törvényhozási és potenciális befolyásolás mérőszámai pozitívan, szignifikánsan, de nem túl erősen korrelálnak. A törvényhozási és potenciális befolyásolás mérőszámai közötti gyenge korreláció ellenére a két alternatív mérőszámmal végzett számítások hasonló eredményhez vezettek. A *6.2 ábra* a befolyásolás jellemzésére használt mérőszámaink dinamikáját szemlélteti: az 1990-es években mindegyik többé-kevésbé folyamatosan nőtt.



6.1 ábra. A legnagyobb regionális vállalatok átlagos kibocsátása és létszáma, valamint a régió legnagyobb kedvezményezett cégeinek nyújtott preferált eljárások
Forrás: Slinko, Yakovlev and Zhuravskaya, 2003.



6.2 ábra. Az állam elfoglalásának átlagos értékei, 1991–2001
Forrás: Slinko, Yakovlev and Zhuravskaya, 2003.

Az állam elfoglalásának hatásai

Ez a rész azokat az eredményeket ismerteti, amelyek szigorúan az általunk elvégzett elemzésből származnak.

Az állam elfoglalásának hatásai regionális szinten

A kisvállalkozások növekedése

Egyrészről a nagy, befolyásos vállalatok érdekeltek lehetnek a kis- és középvállalkozások fejlődésében, mert előfordulhat, hogy fölös létszámuk van, amelytől meg akarnak szabadulni, de erre politikai okokból csak akkor van lehetőségük, ha vannak kis cégek, amelyek felszívják ezt a munkaerőt.[7] Ilyen esetben a politikailag befolyásos cégek a kisvállalkozások számára kedvező szabályozási környezetért lobbizhatnak. Másrészről a kis- és középvállalkozások növekedése ellentétes lehet a politikai kapcsolatokkal rendelkező nagy cégek vezetőinek az érdekeivel, ha versenyezniük kell a kis cégekkel a korlátozott állami költségvetési forrásokért (Gehlbach, 2003), vagy szűkös munkaerőpiacon a szakképzett munkaerőért (Friebel and Guriev, 2002). Közvetlen verseny esetén az érdekszövetségek nyomást gyakorolhatnak a regionális hivatalokra a kisvállalkozói környezet keményítése érdekében. A regionális hatóságok közvetlenül befolyásolhatják a kis cégek körülményeit például a bejegyzés, az engedélykiadás, az ellenőrzések és a helyiségbérlet költségeinek módosításával. Lehetséges az is, mint Gehlbach (2002) rámutat, hogy a nagyvállalati szféra nem ellenséges ugyan a kis- és középvállalkozások fejlődése iránt, de – mivel az érdekszövetségek lefoglalják a költségvetési forrásokat – kevesebb pénz marad a kis cégek érdekét szolgáló infrastruktúra fejlesztésére és olyan szintű hivatalnoki fizetésekre, amely elejét venné annak, hogy a kisebb vállalatokat prédának tekintsék. Így ha Friebel és Guriev (2002) és/vagy Gehlbach (2003) okfejtése empirikusan releváns, akkor a kis- és középvállalkozások növekedése kisebb lesz azokban a régiókban, ahol magasabb az intézmények befolyásolásának a szintje, mert ezekben a regiókban több kis- és középvállalkozás szorul ki a piacról vagy lesz kénytelen átlépni a nem hivatalos szektorba.[8]

A kisvállalkozások fejlődésére három mérőszámot használunk: a kis cégek egy főre jutó számát, a kisvállalkozások által foglalkoztatott munkaerő részarányát és az egy főre jutó kiskereskedelmi forgalmat. Azt találtuk, hogy a kedvezményes elbánás koncentrációjában bekövetkező változások rövid távon szignifikánsan negatív hatással vannak a kisvállalkozások által foglalkoztatott munkaerő részarányában bekövetkező változásokra.

Az állam befolyásolásának regionális makroökonómiai teljesítményre gyakorolt hatása nagyságrendjének érzékeltetéséhez vegyük azt az esetet, hogy N régióban valamelyik évben nő a kedvezményes elbánás koncentrációja. Kezdetben N régióban a kedvezményes elbánás megoszlása a kedvezvényben részesülő legnagyobb vállalatok között a következő volt: a legnagyobb kétszer, a második és harmadik legnagyobb egy-egy alkalommal részesült kedvezményes elbánásban, az összes többi pedig egyszer sem. A következő évben a legnagyobb kedvezményezett vállalat háromszor, a második legnagyobb egyszer, a többi egyszer sem részesült kedvezményes elbánásban a régióban. A regressziós eredmények arra

utalnak, hogy a kisvállalati foglalkoztatás 2,4 százalékkal csökkenne, ha N régióban bekövetkezne a fenti változás.

Hosszú távon még erősebb az összefüggés a törvényhozás befolyásoltsága és a kisvállalkozások fejlődése között. Hosszabb időszakot tekintve a kis- és középvállalkozások növekedésének három mutatója közül kettő (a kisvállalatok száma és foglalkoztatási részesedése) áll szignifikáns kapcsolatban az állam elfoglalásával. A hosszú távú hatások nagyságrendjét úgy lehet érzékeltetni, ha kilencéves viszonylatban összehasonlítjuk az X és Y régiót. A két régió minden szempontból hasonló, kivéve, hogy a kilenc évből kettőben eltérő a kedvezményes elbánás koncentrációja. Hét évig mindkét régióban a következő megoszlást mutatják a kedvezményezések: a kedvezményezett legnagyobb kétszer, a második és harmadik egy-egy alkalommal részesült kedvezményes elbánásban, a többi vállalat egyszer sem. Az utolsó két évben X régióban változatlan maradt a helyzet, Y régióban viszont mindkét évben csak egyetlen vállalat részesül négy-négy kedvezményes elbánásban.[9] Nyilvánvaló, hogy Y régióban az állam befolyásoltságának foka magasabb, mert a kilenc évre számolt átlagos kedvezményezés koncentrációja valamivel nagyobb. A hosszú távú regressziós számítások eredményei azt jelzik, hogy X régióban a kis cégek egy főre jutó száma 13 százalékkal, az általuk foglalkoztatott munkaerő részaránya pedig 7 százalékkal nagyobb, mint Y régióban.

A kiskereskedelmi forgalomra nincs szignifikáns hatása az állam elfoglalásának. Ez a tény arra a lehetőségre utal, hogy néhány kisvállalat a regionális kormányzatok szabályozási szorítása ellenére sem lép ki teljesen a piacról, hanem áttelepül a nem hivatalos szektorba. Összességében, az adatok nagymértékben alátámasztják azt a hipotézist, hogy az érdekszövetségek befolyása akadályozza a kis- és középvállalkozások növekedését.

A bruttó regionális termék (GRP) növekedése és a beruházások

Elméletileg az állam befolyásolása bizonytalan hatással van a GRP növekedésére és a beruházásokra. Egyrészt javítja a befolyásolást gyakorló vállalatok növekedési kilátásait és beruházásaik megtérülését, mert jó alkupozícióik vannak a beruházási hitelek, adócsökkentések és a konkurenciával szembeni védelem terén. Másrészt viszont az érdekszövetségek intézménybomlasztó hatása miatt a gazdaság többi részében csökken a növekedés és a beruházás, mert az érdekszövetségi csoportokon kívül álló termelők diszkriminációval szembesülnek. Így minél erősebb az állam befolyásoltsága, annál inkább a befolyásolást gyakorló vállalatok lesznek a növekedés potenciális fő forrásaivá rövid és hosszú távon egyaránt. Hosszú távon további gond lehet, hogy az állam befolyásoltsága még e vállalatok esetében is drasztikusan csökkenti a beruházásokat és a növekedést, mert a járadékvadászatból eredő különösen nagy haszon miatt hiányoznak a hatékonyabb termelést elősegítő ösztönzők. Elemzéseink azt mutatják, hogy az egy főre jutó GRP évenkénti változása szignifikánsan pozitív összefüggésben áll a kedvezményes elbánás koncentrációjában mutatkozó változásokkal. Így rövid távon a befolyásolás érdekszövetségen belüli növekedésre gyakorolt pozitív hatása nagyobb, mint a többi termelőt érő negatív hatás. A hatás mértéke olyan, hogy N régióban további egyszázalékos gazdasági növekedés valósul meg, ha a kedvezményes elbánás koncentrációja a fentebb leírtak szerint nő. Hosszú távon nincs statisztikailag szignifikáns összefüggés a növekedés vagy a beruházások és az állam befolyásolása között. A tény, hogy a növekedésre gyakorolt rövid távú pozitív hatás nem marad

fenn hosszabb távon, konzisztens azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a befolyásolást gyakorló vállalatok járadékvadászata hosszú távon értékromboló, és egyszerűen csak nem telt el még elegendő idő ahhoz, hogy a negatív korreláció kimutatható legyen.

Adóbeszedés és adóhátralékok

Az adóalap adott szintjére vetítve a beszedett adóknak csökkenniük kell, ha nő az állam elfoglalása, mert az államot befolyásuk alá vonó nagyvállalatok adóterheik csökkentéséért lobbiznak. Ennek hatása aggregált szinten jól látható, mert a nagyvállalatoktól származik a régióban beszedett adó legnagyobb része. A régió adóbevételei és az állam elfoglalása között valóban erős negatív kapcsolatot találunk, olyan mértékűt, hogy a kedvezményes elbánás koncentrációjának a fentebb leírt nagyságrendű változása következtében N éves adóbevételének aránya a GRP arányában 1,2 százalékkal csökken.

Azokban a régiókban, ahol magas az állam befolyásoltságának foka, nagyobbnak kell lennie az adóhátraléknak is, mert a befolyást gyakorló vállalatok adóhalasztásért lobbiznak. Sőt a szövetségi (a föderációnak fizetendő) adó elmaradásának jobban kell nőnie, mint a regionálisnak, mert a területi hatóságok gyakran szinte védik e vállalatokat a szövetségi adó megfizetésétől. Az ilyen regionális védelem mechanizmusait részletesen tárgyalja az irodalom. Például Ponomareva és Zhuravskaya (2001), Shleifer és Treisman (2000), Treisman (1999), Lambert-Mogiliansky, Sonin és Zhuravskaya (2000) és Sonin (2003b) elméleti megközelítést és bizonyítékokat is közölnek a regionális vállalatok szövetségi adófizetéssel szembeni védelméről. A 2003-ban publikált tanulmányunkban ismertetett regressziós eredmények szerint a kedvezményes elbánás koncentrációjának fentebb leírt változása mellett N régióban 2,7 százalékkal nőne a szövetségi adóhátralék, a regionális adóhátralék alakulását viszont alig befolyásolná (Slinko, Yakovlev and Zhuravskaya, 2003). Ez a bizonyíték alátámasztja azt a – többek között – Sonin (2003b), valamint Ponomareva és Zhuravskaya (2001) által kifejtett nézetet, hogy az oroszországi regionális kormányzatok védelmet nyújtanak a régió vállalatainak a szövetségi adók megfizetésével szemben.

Szociális kiadások

Az összefonódás és a szociális kiadások közötti elméleti összefüggések vizsgálatára Friebel és Guriev (2002) írása szolgáltatta a motivációt. Érvelésük szerint Oroszországban a nagyvállalatok a szakképzett munkaerőt természetbeni juttatásokkal vonzzák magukhoz, például vállalati lakást, egészségügyi ellátást, oktatást, gyermekeiknek óvodai elhelyezést nyújtanak, azért, hogy megakadályozzák az olyan mértékű megtakarítások keletkezését, amelyek lehetővé tennék a kilépésüket. A modell implicit feltételezése, hogy a munkások értékelik a magánúton juttatott szociális szolgáltatásokat. Ez azonban csak akkor lehet igaz, ha a szociális közellátás szegényes. A mindenki számára elérhető magas szintű szociális szolgáltatások aláásnák az államot befolyásuk alá vonó vállalatok helyhez kötési stratégiáját, ezért minél magasabb egy régióban a befolyásoltság szintje, annál alacsonyabbak a szociális javakra (lakás, egészségügy, napközi otthonos iskolák, óvodák stb.) fordított állami kiadások.

A szociális kiadások és az állam befolyásoltsága közötti negatív korrelációnak további okai is vannak. Egyrészt feltételezhető, hogy az érdekszövetségek egyáltalán nem törődnek a szociális szolgáltatásokkal, és sokkal inkább érdeklik őket más költségvetési tételekre (pl. az iparra, közigazgatásra és a médiára) fordított kiadások. Így azért lobbiznak, hogy a szociális infrastruktúrára fordított kiadások relatíve csökkenjenek ezeknek a költségvetési tételeknek a javára. Másrészt a nagyvállalatok megállapodhatnak a regionális kormányzattal, hogy adókedvezmények fejében privát szociális szolgáltatásokat nyújtanak, hogy ezzel csökkentsék a szövetségi adófizetési kötelezettségeiket.

Annak vizsgálata, hogy az egyes költségvetési tételek régiók közötti eltérései részben a befolyásolásbeli különbségeknek tudhatók-e be, olyan eredményeket hozott, amelyek konzisztensek mind Friebel és Guriev (2002) következtetéseivel, mind pedig Lavrov, Litwack és Sutherland (2001) szövetségi adók kijátszására vonatkozó gondolatmenetével is. Más dolgokat állandónak véve, a törvényhozás befolyásoltsága szignifikánsan negatív korrelációt mutat bizonyos szociális ellátó létesítmények létrehozására fordított összegekkel. A hatás nagyságrendjét érzékelteti, hogy N régióban öt százalékkal csökkennének az új lakásokra és 14 százalékkal a kulturális létesítményekre fordított kiadások abban az évben, amikor a kedvezményezett elbánás koncentrációja a korábban leírtak szerint növekszik. Bármely más költségvetési tétel és az állam befolyásolásának általunk használt mérőszáma között fennálló szignifikáns korrelációra nincs bizonyíték.

A regionális szintű eredmények elég erőteljesnek bizonyultak ahhoz, hogy a törvényhozási helyett a potenciális befolyásoltság mérésére használjuk őket.

Az összefonódás hatásai vállalati szinten

Hellman, Jones és Kaufmann (2000) rámutatott, hogy azokban az országokban, ahol az állam befolyásolásának aktív piaca van (mint például Oroszországban), az állam intézményeit befolyásuk alá vonó vállalatok rövid távú előnyökhöz jutottak: növekedett a forgalmuk, a foglalkoztatás és a beruházások szintje. Arra is rámutattak, hogy az ilyen vállalatok maguk sem számítanak arra, hogy hosszú távon felülmúlják a többi vállalatot. Az állam befolyásoltságának növelnie kellene a befolyásoló vállalatok piaci erejét is. Ez a következő két módon történhet: a vállalat a kedvezményes elbánás következtében növekedhet, illetve a versenytársak pozíciójának romlania kell a velük szemben alkalmazott diszkrimináció (pl. a túlzott szabályozási terhek) miatt. Friebel és Guriev (2002) várakozása szerint a befolyást gyakorló vállalatok bérhátralékának nagyobbnak kell lennie a többi vállalaténál, mert jobb az alkalmazottakkal szembeni alkupozíciójuk. E vállalatok nagyobb politikai hatalma más cégekhez viszonyítva a szállítóikkal szemben is jelentős fizetési hátralékot tesz lehetővé, mert a fizetést kikényszerítő intézményeket gyengítheti az összefonódás. Mint az előzőekben rámutattunk, az adóhátralék is nagyobb lesz az ilyen cégek esetében.

Az állam elfoglalásának általunk azonosított mikroökonómiai hatásai konzisztensek ezekkel a hipotézisekkel. Más dolgokat állandónak véve, rövid távon a befolyást gyakorló cégek esetében a beruházási, létszám- és forgalomnövekedés szignifikánsan nagyobb, és jelentősen nő a regionális és országos piaci részesedésük is. Egy adott cégnek adott évben juttatott kedvezményes elbánás részarányá-

nak egyszázalékos növekedése kb. két százalékkal növeli abban az évben a cég forgalmát és létszámát, és 1,5 százalékkal az állóeszközeinek értékét. Emellett a regionális piaci részesedése egy tized százalékponttal, országos piaci részesedése pedig egy század százalékponttal nő.

Hosszú távon még erőteljesebbek az eredmények. Más dolgokat állandónak véve, a befolyást gyakorló vállalatok teljesítménye tartósan felülmúlja az állam elfoglalásából kimaradó vállalatokat a forgalom- és létszámnövekedés, az állóeszköz-beruházás, valamint az országos és regionális piaci részesedés terén. Emellett hosszú távon nagyobb a nyereségük és jobb az alkupozíciójuk az alkalmazottakkal, a beszállítókkal és a kormányzattal szemben, ami nagyobb bér-, fizetési és adóhátralékokat tesz lehetővé számukra. Nagyon fontos megállapítás viszont, hogy hosszú távon a többiekhez képest e vállalatok esetében a munka termelékenysége a nagyobb jövedelmezőség ellenére is lényegesen lassabban nő. A hatások nagyságrendje a következő: ha a kedvezményes elbánás átlagos részaránya egy évtizeden át egy százalékkal nagyobb, akkor a forgalom 1,7, az átlagos létszám 0,5, az átlagos állóeszköz-állomány 3,6, a jövedelmezőség 1,4, a beszállítók késedelmes fizetése 1,4, a bérhátralék 2 és az adóhátralék 3 százalékkal nő. A munka termelékenysége egy százalékkal csökken. Ezenkívül a cég piaci részesedése a régióban egy tized, országos szinten két század százalékponttal emelkedik (mindkét hatás statisztikailag szignifikáns).

Összehasonlítás a BEEPS eredményekkel

Ezek az eredmények nagyjából összhangban állnak a BEEPS felmérés adataival (Hellman, Jones and Kaufmann, 2000; Hellman and Schankerman, 2000). A BEEPS adatbázisára alapozott, országok közötti összehasonlítás azt mutatja, hogy a magasabb szintű befolyásoltsággal bíró országokban a BEEPS minta vállalatai átlagosan kisebb beruházás-, forgalom- és létszámnövekedést mutatnak. Mi az oroszországi régiókban a GRP-növekedés és a befolyásoltság között rövid távú pozitív összefüggést találtunk, amely hosszabb távon eltűnik. Hogyan egyeztethetők össze ezek a megállapítások? Az állam befolyásoltságának mértéke az országok között sokkal nagyobb eltéréseket mutat, mint az oroszországi régiók között. Így a BEEPS megállapításai és a mi eredményeink nem összeegyeztethetetlenek, mert a befolyásoltság szintje és a növekedés különböző lehet a magas szintű befolyásoltságot mutató ország- vagy régiócsoporton belül és a magasabb és alacsonyabb szintű befolyásoltságot mutatók között. Az is megállapítható, hogy negatív kapcsolat van a befolyásoltság regionális szintje és a kisvállalkozások fejlődése között. Ez összhangban van Hellman és Schankerman (2000) eredményeivel, amelyek szerint a magas szintű befolyásoltságot mutató országokban lassabb a reform.

Mikroszinten enyhe dichotómia van a BEEPS és a mi megállapításaink között. Általánosan bizonyított, hogy a befolyásoló cégek forgalma és beruházásai rövid távon a többiekénél gyorsabban nőnek. Hellman, Jones és Kaufmann (2000) eredményei szerint ezek a cégek nem számítanak arra, hogy ez az előnyük hosszú távon fennmarad. Mi viszont azt találtuk, hogy a befolyásoló cégek várakozásai túl szerények, legalábbis az erre vonatkozó válaszaik szerint; forgalmuk, beruházásaik és piaci részesedésük tényleges hosszú távú növekedése gyorsabb, viszont a termelékenységük növekedése lassabb.

Összefoglaló következtetések

Megállapításunk szerint az állam elfoglalásának legfontosabb következménye, hogy a magasabb szintű befolyásoltság nagyobb akadályokat gördít a kisvállalkozások növekedése elé. Különösen jelentősek ennek következményei az átmeneti gazdaságokban, mert az intézmények gyengesége gátolja az eszközök átcsoportosítását a régi és az új szektor között. A befolyásoltság kisvállalkozásokra gyakorolt negatív hatásai ellenére a befolyásoló cégeknél jelentkező intézményi előnyök rövid távú általános gazdasági növekedést eredményeznek, ami azonban hosszú távon nem marad fenn. Az állam befolyásoltsága drasztikusan rontja az adóteljesítményt: adott GRP-szintre vetítve csökkennek az adóbevételek és nő az adóhátralék. Ezenkívül a költségvetési kiadások szerkezetét is befolyásolja a befolyásoltság: az erősen befolyásolt régiókban kevesebbet fordítanak új szociális létesítmények építésére.

Mikroszinten nagy nyereséget hoz a cégeknek az állam elfoglalása. A folyamatban domináns szerepet játszó cégek rövid és hosszú távon is nagyobb növekedést mutatnak a létszám, forgalom, piaci részesedés és a beruházások terén egyaránt. Emellett jobb alkupozíciójuk nagyobb fizetési hátralékot tesz lehetővé a szállítókkal és az alkalmazottakkal szemben, mert a helyi tisztviselők megvédik a céget a fizetés kikényszerítésétől. A befolyásoló cégek hosszú távú növekedésének forrása a járadékvadászat: versenytársaikkal szemben növelik a piaci részesedésüket, de elmaradnak mögöttük a munka termelékenységével mért hatékonyságban.

Jegyzetek

* Segítőkész észrevételeikért és javaslataikért köszönetet mondunk Ahmed Akmedovnak, Erik Berglofnak, Szergej Gurjevnek, Andrej Illarionovnak, Kornai Jánosnak, Rory MacFarquharnak, valamint a Center for Economic and Financial Research (CEFIR) szemináriuma, a New Economic School (NES) 2001-es tudományos konferenciája és a 2002-ben Budapesten tartott Tisztesség és bizalom workshop résztvevőinek. Hálásak vagyunk Jevgenya Kolomaknak az adatgyűjtéshez nyújtott segítségéért, valamint a NES által a projekt kezdeti fázisában nyújtott pénzügyi támogatásért.

1 Kiváló szakirodalmi áttekintést nyújt Roland, 2000.

2 A vizsgálat pontos megnevezése: Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), amit a Világbank és az EBRD közösen végzett a rendszerváltó országokban két menetben, 1999-ben és 2002-ben. Az alkalmazott módszerek leírását, az adatokat és a kutatást lásd a http://info.worldbank.org/governance/beeps/ honlapon.

3 Az *oligarcha* elnevezés indokolt: az *Encyclopedia Britannica* szerint az *oligarchia* különösen despotikus hatalom, amelyet egy kis létszámú, kiváltságos csoport gyakorol korrupt vagy önző célok érdekében.

4 A Transparency International és INDEM adatok megtalálhatók a http://www.anticorr.ru/rating_regions/index.htm webcímen.

5 www.consultant.ru/Software/Systems/RegLaw.

6 A koncentráció mérésére a Herfindal–Hirschmann-képletet (a preferált eljárásokból való részesedések négyzetösszegét) használtuk.

7 Mondanunk sem kell, hogy a nagyvállalatok vezetői azért is érdekeltek lehetnek a kis- és középvállalkozások fejlődésében, mert szeretnének jó éttermekbe járni és kellemes üzletekben vásárolni.

[8] Lásd például Johnson, Kaufmann and Shleifer, 1998; Frye and Zhuravskaya, 2000.

[9] A kedvezményes elbánás koncentrációjának változása N régióban, illetve X és Y régiók között megfelel a kedvezményes elbánás koncentrációjának átlagos értékéhez viszonyított szórás egységnyi növekményének rövid, illetve hosszú távon.

Hivatkozások

BARDHAN, PRANAB AND MOOKHERJEE DILIP, 1999. *Relative Capture of Local and Central Governments. An Essay in the Political Economy of Decentralization.* CIDER Working Paper C 99–109. University of California, Berkeley CA.

BECKER, GARY S., 1983. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98: 371–400.

BENNEDSEN, MORTEN, 2000. Political Ownership. *Journal of Public Economics*, 76: 559–81.

BLANCHARD, OLIVIER AND ANDREI SHLEIFER, 2000. *Federalism With and Without Political Centralization. China Versus Russia.* NBER Working Paper No. w7616. Cambridge MA.

FRIEBEL, GUIDO AND SERGEI GURIEV, 2002. *Should I Stay or Can I Go? Worker Attachment in Russia.* CEFIR Working Paper No. 8. Moscow.

FRYE, TIMOTHY AND EKATERINA ZHURAVSKAYA, 2000. Rackets, Regulations and Public Goods. *Journal of Law, Economics and Organization*, 16: 478–502.

GEHLBACH, SCOTT, 2003. *Taxability, Elections, and Government Support of Business Activity.* CEFIR Working Paper No. 30. Moscow.

GLAESER, EDWARD, JOSE SCHEINKMAN AND ANDREI SHLEIFER, 2003. The Injustice of Inequality. *Journal of Monetary Economics: Carnegie-Rochester Series on Public Policy*, 50: 199–222.

GROSSMAN, GENE AND ELHANAN HELPMAN, 1994. Protection for Sale. *American Economic Review*, 84: 833–50.

1995. Politics of Free Trade Agreements. *American Economic Review*, 85: 667–90.

HELLMAN, JOEL S. AND MARK SCHANKERMAN, 2000. Intervention, Corruption and Capture. *Economics of Transition*, 8: 545–79.

HELLMAN, JOEL S., GERAINT JONES AND DANIEL KAUFMANN, 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition.* World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. Washington DC.

HELLMAN, JOEL S., GERAINT JONES, DANIEL KAUFMANN AND MARK SCHANKERMAN, 2000. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies.* World Bank Policy Research Working Paper No. 2312. Washington DC.

JOHNSON, SIMON, DANIEL KAUFMANN AND ANDREI SHLEIFER, 1998. The Unofficial Economy in Transition. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 159–239.

LAFFONT, JEAN-JACQUES AND JEAN TIROLE, 1991. The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *Quarterly Journal of Economics*, 106: 1089–127.

LAMBERT-MOGILIANSKY, ARIANE, KONSTANTIN SONIN AND EKATERINA ZHURAVSKAYA, 2000. *Bankruptcy Capture: Theory and Evidence from Russia.* CEPR Discussion Paper No. 2488. Moscow.

LAVROV, ALEKSEI, JOHN M. LITWACK AND DOUGLAS SUTHERLAND, 2001. *Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy.* OECD Center for Co-operation with Non-members Working Paper at http://www.imf-org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/larov.pdf

OLSON, MANCUR, 1965. *The Logic of Collective Action.* Cambridge MA, Harvard University Press.

PELZMAN, SAM, 1976. Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 9: 211–40.

PERSSON, TORSTEN, 1998. Economic Policy and Special Interest Politics. *Economic Journal*, 108: 310–27.

PONOMAREVA, MARIA AND EKATERINA ZHURAVSKAYA, 2001. *Do Governors Protect Firms from Paying Federal Taxes?* CEFIR Working Paper No. 10. Moscow.

ROLAND, GERARD, 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms*. Cambridge MA, MIT Press.

SHLEIFER ANDREI AND DANIEL S. TREISMAN, 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge MA, MIT Press.

SLINKO, IRINA, EVGENY YAKOVLEV AND EKATERINA ZHURAVSKAYA, 2003. *Institutional Subversion: Evidence from Russian Regions*. CEFIR Working Paper No. 31. Moscow.

SONIN, KONSTANTIN, 2003a. Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights? *The Journal of Comparative Economics*, 31: 715–31.

2003b. *Provincial Protectionism*. Mimeo, CEFIR, Moscow.

STIGLER, GEORGE J., 1971. The Economic Theory of Regulation. *Bell Journal of Economics*, 2: 3–21.

TREISMAN, DANIEL S., 1999. *Model of Regional Protectionalism*. Mimeo, UCLA, Los Angeles CA.

HETEDIK FEJEZET

Reguláció és korrupció az átmenet időszakában: az orosz gyógyszerpiac

ALEXANDRA VACROUX

A posztszocialista országok korrupciós helyzetét vizsgáló legtöbb kutatás központjában az áll, hogy a vállalkozók hogyan használják ki és kerülik meg a szabályokat (pl. Johnson és szerzőtársai, 2000). Vállalati vezetőket megkérdező felmérések segítségével sikerült azonosítani a korrupt mechanizmusokat (pl. Hellman, Jones and Kaufmann, 2000), és országspecifikus elemzésekkel megbecsülni ezek hozzávetőleges költségeit (pl. Satarov, 2002). Azonban nincsenek olyan esettanulmányok, amelyek illusztrálnák, hogy a bürokraták miért bonyolódnak korrupt ügyletekbe, hogyan alakulnak ki a korrupt rendszerek, és miért öltenek országonként más és más formát. E hiány részleges pótlására tett kísérletet egy, az orosz gyógyszeripari szektorról készített felmérés, amelynek első eredményeit mutatja be ez a fejezet. Jelen tanulmány és a kapcsolódó nagyobb projekt azokat a vállalati viselkedésformákat vizsgáló korábbi kutatásokat egészíti ki, amelyek elsődlegesen a közalkalmazottakat korrupciós ügyletekre késztető ösztönzőkre fektették a hangsúlyt. A következtetések regionális egészségügyi hivatalnokokkal és üzletemberekkel készült interjúkon alapulnak.

A Szovjetunió összeomlása után az oroszországi Jelcin-kormányra rengeteg sürgős feladat hárult. Az életképes, független állam kialakítása, a gazdaság stabilizációja és az állami tulajdon privatizációja iránti igény hatalmas nyomást gyakorolt a Jelcin-kormányt alkotó reformerek szűk körére. A túlterhelt és föderalizmusra törekvő Moszkva a regionális vezetőktől várta, hogy megoldják a helyi problémákat, ezért nagyobb autonómiát biztosítottak a kormányzóknak. A feszes pénzügypolitika azt jelentette, hogy a régiók nemcsak szuverenitást kaptak, de a kulcsfontosságú ágazatok fenntartásának a felelőssége is az övék lett, így többek között az alkotmányos védelemben részesülő egészségügy is. A helyi vezetők ad hoc alapon hoztak reformintézkedéseket, ami sok következetlenséghez és szakszerűtlenséghez vezetett. Ezért az 1990-es évek elején gyakran előfordult, hogy megfontolatlan szabályozási döntéseket kellett végrehajtaniuk alacsonyabb pozí-

cióban lévő hivatalnokoknak, akiknek maguktól kellett kitalálniuk, hogyan ültessék át a gyakorlatba az új irányelveket. Hamar rájöttek, hogy a javasolt szabályokat át lehet alakítani úgy, hogy jobban megfeleljenek az adott feladatnak, könnyebben lehessen alkalmazni őket, vagy nagyobb teret engedjenek a megvesztegetésnek.

A decentralizált és egyenetlen reformintézkedések bizonytalanságot szülnek a szervezetekben, ezáltal megnő a korrupció lehetősége. A korrupció akkor is kialakulhat, ha a reformokat eredendően nem úgy alkotják, hogy növeljék a bürokráciát és utat nyissanak a kisstílű, piti korrupciónak. A fejezet bemutatja, hogyan reagáltak az orosz szabályozószervek a gyógyszeripari kis- és nagykereskedelmi piac kialakulására, amit a posztkommunista átalakulás hozott magával. Először azokról az ösztönzőkről lesz szó, melyek a bürokratákat és a vállalkozókat ebben a környezetben érték, majd a reformfolyamat rájuk kifejtett hatásainak vizsgálata következik. A hangsúly végig az ösztönzők folyamatos, a korrupció kialakulását elősegítő változásán lesz. A korrupciót a következőképpen definiáljuk: nem szankcionált csere két szereplő – egy bürokrata és egy magáncég képviselője – között.[1]

Az esettanulmány áttekintése

Egy korrupcióról szóló esettanulmánynak nemcsak a korrupt környezet alapos bemutatását kell tartalmaznia, hanem annak magyarázatát is, hogy miért változhat a korrupció mértéke és formája. Az orosz gyógyszeripar ideális alany az ilyen elemzésre: erősen szabályozott – helyesen –, s ezért rengeteg olyan helyzetet teremt, amelyben az állami és a magánszektor együttműködik. Ha egyetlen gazdasági szektorra koncentrálunk (de a szektoron belül mindegyik piacot külön kezeljük), a szükséges szabályozási típus konstansnak tekinthető. Ugyanakkor össze lehet hasonlítani a gyógyszertárak szabályozásában részt vevő közhivatalok és a gyógyszer-nagykereskedők tevékenységét. A bürokratikus viselkedés intézményi szabályoktól és funkcióktól függ, de a helyi körülményeket is tükrözheti. Mivel a releváns szabályozószervek Oroszország minden régiójában léteznek, felmerülhet a kérdés, hogy vajon egy adott intézmény ugyanúgy viselkedik-e különböző környezetekben.

A fejezet alapjául szolgáló kutatás 2002 nyarán négy orosz városban – Szamarában, Volgográdban, Ufában és Joskar-Olában – zajlott.[2] A kutatás keretében interjúk és felmérések készültek közalkalmazottakkal, gyógyszer-nagykereskedőkkel és gyógyszertárak vezetőivel. A közhivatalnokokkal és piaci szereplőkkel folytatott beszélgetések fókuszában nem konkrét korrupciós esetek álltak; a cél a különböző viselkedési minták és elvárások felderítése volt.

A posztkommunista átmenet során megjelenő viselkedési minták magyarázatához a keretet a szovjet és a posztszovjet államot vizsgáló, egymást kiegészítő három tanulmány adta. Philip Roeder (1993) az új institucionalizmust a Szovjetunió autoriter rendszerére alkalmazva magyarázza az ország összeomlását. Tanulmányában nagy hangsúlyt fektetett szovjet intézmények informális oldalára és a nagyobb állami struktúrákban elfoglalt helyükre, akárcsak a jelen elemzés. Steven Solnick (1998) könyve a bürokraták dezintegrálódó állami intézményekben tapasztalt viselkedésének megfigyelésébe bevonja az anyagi motívumokat is. Solnick azt találta, hogy agilis hivatalnokok a Gorbacsov-féle részleges reformok okozta

bizonytalanságot használták ki, hogy az állami javakhoz való hozzáférésükből profitáljanak. Felfedezése megrajzolja a hátteret az itt vizsgált posztszovjet helyzethez, ahol a közhivatalnokok még nagyobb instabilitással találják szemben magukat. Joel Hellman (1998) az átmenet kezdeti időszakának „győzteseit" vizsgálja, valamint azokat a motivációikat, amelyek arra késztették őket, hogy blokkolják a további reformokat, amelyek kiküszöbölték volna a gazdaság járadéktermelő torzulásait. Hellman elsősorban a kialakulóban lévő magánszektor tevékenységével foglalkozott, de a megközelítés kiválóan felhasználható a bürokraták viselkedésének tanulmányozásában is.

A korrupt tranzakció

Jelen tanulmány a következő definícióból indul ki: „A korrupció közhivatallal való visszaélés haszonszerzés céljából." Három típust különböztetünk meg: kisstílű (piti) korrupció, nagystílű korrupció és az állam foglyul ejtése. A kisstílű korrupció esetében alacsonyabb beosztású hivatalnokok rendszeresen eladják döntéseiket (pl. engedélyek) magánszemélyeknek. Nagystílű korrupcióról akkor beszélünk, ha egy magasabb beosztású hivatalnok fontos programok feletti hivatali hatalmával visszaélve jelentős anyagi javakra tesz szert (Moody-Stuart, 1997). Ha a kormánymegbízások odaítélésével kapcsolatos szabályokat bizonyos cégek kedvéért megváltoztatják, a beszerzést bonyolító szervezetet és a felelős hivatalnokokat valószínűleg foglyul ejtette az adott cég. Az, hogy az állami megrendeléseket ismétlődően ugyanaz az eladó kapja, még nem feltétlenül jelent foglyul ejtést – elképzelhető, hogy az eladó tényleg a legjobb feltételeket vagy termékeket kínálja. Az adminisztráció foglyul ejtése csak akkor bizonyított, ha (a) egy hivatalnok vagy hivatalos szerv ismétlődő jelleggel ugyanazt a vállalatot vagy ágazatot részesíti előnyben, (b) a részrehajlást nem igazolják legitim minőségi és mennyiségi paraméterek és (c) a részrehajlás intézményesül.[3] A gyakorlatban a szereplőknek az az érdeke, hogy a tisztességtelen eljárást titokban tartsák, ezért nehéz e kritériumokat alkalmazni, még olyan esetekben is, mikor sejteni lehet, hogy miről van szó. A törvényhozás foglyul ejtését – vagyis amikor a törvényeket úgy alkotják, hogy azok kifejezetten egy adott vállalatnak kedvezzenek – könnyebb azonosítani (lásd a jelen kötet 6. fejezetét).

Azt, hogy milyen mértékben képes és hajlandó egy közhivatalnok és egy magánszemély részt venni egy korrupt tranzakcióban, a hivatali kontextus, a piacgazdasági feltételek és az etikai megfontolások határozzák meg. Pontosabban:

1. A hivatalnok motiváltsága a következőktől függ:

a) Lehetőség olyan szolgáltatások nyújtására, amelyekkel magánbevételhez juthat. A bürokratikus környezet, melyben tevékenykedik, meghatározza a hatáskörét és diszkrecionális jogkörét, a lebukás és a büntetés valószínűségét, továbbá azt, hogy milyen mértékű monopóliummal rendelkezik az igényelt szolgáltatást illetően (Shleifer and Vishny, 1993).

b) Saját értelmezése szerint elfogadható-e a korrupció. Ez a saját értékrendjétől függ és a felettese által szabott tényleges (kontraformális) etikai mércétől. Gondolkodásmódját befolyásolhatja az a kultúra is, amelyben él, és amely a bürok-

ratának magánszemély által juttatott ellenszolgáltatást elfogadhatónak vagy elfogadhatatlannak tartja.

2. A magánszereplő motiváltsága a következőktől függ:

a) A korrupt tranzakcióból származó haszon és a kérdéses megvesztegetési összeg kifizetésének képessége. Ha a magánszemély egy céget képvisel, a tranzakció volumenét a cég potenciális nyeresége határozza meg, és az, hogy a cég milyen piaci területen tevékenykedik.

b) Saját értelmezése szerint elfogadható-e a korrupció. Ez saját értékrendjétől, valamint a lebukástól és a büntetéstől való félelmétől függ. Ez a magatartás ugyanabban a kulturális kontextusban gyökerezik, mint a bürokratáé, befolyásolja az iskolázottság, a vallásosság és más személyes attribútumok.

A fejezet kizárólag a nem kognitív motivációkkal foglalkozik, vagyis az 1. *a)* és a 2. *a)* pontokban említettekkel.

A szereplők múltbeli tapasztalatai szintén lényegesek. Egy olyan személy, aki még sohasem próbált hozzájutni az adott szolgáltatáshoz, máshogy közelíti meg a bürokratát, mint az, aki tisztában van a rendszer működésével, és aki talán az efféle szolgáltatások beszerzésére „specializálódott".[4] Hasonlóan, a kezdő hivatalnok is máshogy tekint kötelezettségeire, mint a régóta a szakmában tevékenykedő bürokrata, aki évek óta osztogat kormányzati szolgáltatásokat.

A kialakult államigazgatási rendszerrel rendelkező államokban nem fordulnak elő nagy számban kezdő hivatalnokok. A bürokraták döntő többsége olyan közalkalmazott, aki ismeri a szabályok alkalmazásának mikéntjét, és aki – burjánzó korrupciós környezetben – tisztában van azzal, hogy sok kollégája korrupt.[5]

Szigorúan anyagi szempontból a magánszemélynek, aki a korrupt tranzakció pénzügyi forrását biztosítja, az az érdeke, hogy ne fizessen. A közhivatalnokok pedig határozottan igénylik a fizetséget. Ennek ellenére egyes hivatalnokok korruptak, mások (feltehetőleg) nem azok. Mivel magyarázhatók a bürokraták különböző viselkedési mintái és a korrupció elterjedtsége? A fejezet hátralevő részében erre keressük a választ, amikor a gyógyszerellátás ellenőrzéséért felelős oroszországi regionális hivatalnokok tevékenységét vizsgáljuk.

Formális és informális intézmények

A bürokraták, akik az orosz gyógyszer-nagykereskedők és gyógyszertárak tevékenységét ellenőrzik, közel ülnek a tűzhöz: munkahelyük a helyi (regionális vagy városi) Egészségügyi Bizottság,[6] vagy a szövetségi minisztériumok kirendeltsége. A gyógyszeripari termékek kis- és nagykereskedelmének szabályozásában három szövetségi minisztérium vesz részt. Az Egészségügyi Minisztériumé a legnagyobb szerep, részben a fennhatósága alá tartoznak az egészségügyi bizottságok, és teljes ellenőrzést gyakorol a helyi közegészségügyi és járványügyi szolgálatok (KJSZ) felett. Az üzleti tevékenységet folytató minden szervezetet, így a gyógyszer-nagykereskedőket és a gyógyszertárakat is a másik két minisztérium ellenőrzi: a Különleges Helyzetek Minisztériuma (amely a tűzoltóságokat felügyeli) és az Adóügyi Minisztérium (amely a helyi adóhivatalokat ellenőrzi).[7] Fontos különbségek

vannak e szövetségi és regionális intézmények között; ezek közül a leglényegesebb a finanszírozási forrásaikban keresendő. A kirendeltségeket a szövetségi minisztériumoknak kell támogatniuk. Azonban gyakran előfordul, hogy nem részesülnek megfelelő támogatásban, és más alternatívák után kell nézniük, hogy tevékenységük anyagi hátterét biztosítani tudják. Az egészségügyi bizottságok a regionális költségvetésből kapják a pénzt, aminek fedeznie kell az adminisztrációs kiadásokat és a különböző programok – mint például az oltási programok és az államilag támogatott gyógyszerellátás – költségeit. Az egészségügyi bizottságok az egészségügyi ellátás kérdéseire specializálódtak, és a számukra elérhető források sokkal jelentősebbek, mint a kirendeltségeké. Nagyobb szerepük van a regionális egészségpolitika alakításában, mint bármely más szervnek, beleértve az orosz Egészségügyi Minisztériumot is.

A közhivatalnok az állami bürokrácia alkalmazottja. Hatáskörét és diszkrecionális jogkörét a felettese által szabott formális és informális szabályok határozzák meg. A formális szabályokat törvények és belső dokumentumok fektetik le, amelyek meghatározzák az intézmény funkcióit, szervezeti felépítését, a különböző részlegek feladatkörét és ezek végrehajtási rendszerét, valamint a többi szervvel való kapcsolatot. E szabályok lehetnek szövetségi, regionális és helyi szintűek, és lehetnek összhangban, de ellentmondásban is egymással. Például a helyi szabályok világosabbá tehetik a központilag meghatározott eljárások végrehajtásának módját, vagy kiegészíthetik a magasabb szinteken meghozott szabályokat.[8]

A bürokrata viselkedését korlátozhatják és kondicionálhatják az összes helyi közalkalmazottra vonatkozó, nem a saját testülete által megfogalmazott formális szabályok is. Ugyanakkor a bürokrata olyan informális „testületi kultúrában" tevékenykedik, amely specifikusan az adott szervezetre jellemző, de amelyre természetszerűleg hatással vannak más hivatalok, személyek, illetve események is. A legnagyobb mértékben viszont a bürokrácia azon aspektusai befolyásolják a hivatalnokot, amelyek közvetlenül érintik: a jövedelme, a felettesei és a kollégái. Feltételezhetjük, hogy a legtöbb ember jobban szeretne több pénzt keresni, mint kevesebbet. Mikor a bürokrata fontolóra veszi a korrupció lehetőségét, valószínűleg azzal kezdi, hogy felméri a különbséget fizetése és az áhított életszínvonal között. Mikor megpróbálja megállapítani a lebukás és a büntetés valószínűségét, figyelembe veszi felettese közelségét, és hogy az illetőnek mennyire érdeke harcolni a korrupció ellen. (Itt a hivatali hierarchia és annak szabályai, valamint a felettesek hozzáállása egyaránt fontos. A formális és informális korlátok között mesterséges a határ.) Felméri álláslehetőségeit más helyeken, ha esetleg elbocsátanák. Végül azon is elgondolkodik, hogy kollégái ugyanilyen helyzetben elfogadnák-e a megvesztegetést, és vajon mennyit kérnének.

Az orosz bürokratákkal és gyógyszeripari cégekkel készült interjúk alapján megállapítható, hogy a testület vezetőségének döntő szerepe van annak meghatározásában, hogy az adott szervezeten belül a korrupció problémát jelent-e. A hivatali vezetők a hivatalos intézmények és a nem hivatalos közmegegyezések révén adják beosztottaik tudtára, hogy mi az elfogadható viselkedésforma. A formális szabályok determinálják a korrupt ügyletek leleplezésének valószínűségét (a felettesek többé-kevésbé hatalmukban áll ellenőrizni a viselkedést, helyileg közelebb vagy távolabb helyezkednek el, és ismerik a korrupció ellen irányuló belső lépéseket, ha egyáltalán léteznek ilyenek). Azonban úgy tűnik, elsősorban az

informális jelzések határozzák meg, hogy az alacsonyabb beosztású hivatalnokok belebonyolódnak-e korrupt ügyletekbe. Az iparág-specifikus közhivatalok vezetői gyakran a fennhatóságuk alá tartozó cégekből kerülnek ki. Oroszországban sokan közülük nem szakítják meg kapcsolataikat a cégekkel, amikor politikai hatalom birtokosaivá válnak. Sőt, jelentős részük nem is titkolja részrehajlását egyes piaci részvevőkkel kapcsolatban. Ebből kifolyólag nem meglepő, hogy a kormányzati politika folyamatosan regionális társaságok egy szűk körének kedvez. Az alacsonyabb beosztású hivatalnokok (némi eufemizmussal élve) feletteseik érdekkonfliktusaira való hivatkozással igyekszenek megindokolni, hogy másokkal szemben miért részesítenek előnyben bizonyos magánszereplőket. Annak látszata, hogy a vezetők hatalmukkal visszaélve haszonra tesznek szert, olyan környezetet teremt, amelyben a korrupció elfogadhatóvá válik.[9]

A vezetőség beosztottakra irányuló befolyásolási mechanizmusának felvázolása rávilágít arra, hogy milyen nehéz különbséget tenni a formális és az informális szabályok között. Sok esetben a hivatalos szabályok azt fektetik le, hogy egy szervezetnek hogyan kellene működnie, míg a tényleges működést a nem hivatalos korlátok – Douglass C. North definíciója szerint „a magatartási szabályok, a viselkedési normák és a konvenciók" (1990: 36) – határozzák meg. Egy cég bejegyzési és hatósági engedélyezési eljárásaira vannak ugyan hivatalos előírások, ettől függetlenül előfordulhat, hogy a rendszer a megszabottól ugyancsak eltérően működik. Egy, a kis- és középvállalkozások előtt tornyosuló adminisztratív akadályokról szóló tanulmány kimutatta, hogy például a kisvállalkozások bejegyzésének díja gyakran meghaladja a hivatalos előírások szerinti 2000 rubelt, és körülbelül az esetek felében nem tartják be az eljárásra kiszabott egy hónapos határidőt (CEFIR and Worldbank, 2002). A formális és az informális szabályok közötti eltérés gyakran túllépi az indokolt mértéket, és érdemivé válik: erre utal a szükséges aláírások nem hivatalos úton való megszerzése, a kérelmezővel kapcsolatos problémák ignorálása, kapcsolatok igénybevétele az eljárás gyorsítása érdekében és kenőpénz fizetése. A nem hivatalos követelmények szintje lehet alacsonyabb vagy magasabb, mint a hivatalosaké, és előfordul, hogy gyorsabban változnak, mint a formális szabályok. A hivatalnokok hatáskörének tisztázatlansága instabillá teszi a köz- és a magánszféra kapcsolatát, és a korrupció melegágyává válik.

Oroszországban a nem hivatalos „ügyintézésnek" sokkal nagyobb szerepe van, mint a hivatalos eljárásmódoknak. Radajev leír egy öt lépésből álló folyamatot – amit „a szabályok informalizációjának" nevez – annak magyarázatára, hogy az informális eljárások hogyan veszik át a formális szabályok szerepét. „Először, a közhivatalnokok úgy alkalmazzák a szabályokat, hogy az teret engedjen a saját mérlegelésnek, és nagyfokú bizonytalanságot teremtsen a piaci szereplők számára. Másodszor, a hivatalos szabályok betartásának magas költségei miatt a gazdasági szereplők olyan specifikus irányítási struktúrákat alakítanak ki, amelyekkel szisztematikusan meg tudják kerülni a formális előírásokat. Harmadszor, a hivatalnokok olyan szelektív rendszert alakítanak ki, amelyben a hivatalos szabályokat elferdítve alkalmazzák, és szelektív módon nyomást gyakorolnak a különböző gazdasági szereplőkre. Negyedszer, a gazdasági szereplők alkuba bocsátkoznak a hivatalnokokkal a szabályok értelmezéséről és végrehajtásáról. Ötödször, érvek és értelmezések sokasága születik annak érdekében, hogy az informalizáció gyakorlata legitimmé váljon." (2004: 94)

Az olyan rendszer, amelyben a hivatalnokoknak lehetőségük van manipulálni a szabályokat, teret enged a magánszereplőkkel történő egyezkedéseknek. De hogyan alakulnak ki az efféle bürokratikus feltételek?

A bürokratikus intézmények kialakulása

A bürokrácia nem vákuumban létezik. Rendelkezik sajátságos belső szabályokkal és működési mechanizmusokkal, de hatással vannak rá az átalakulási folyamat és a reformintézkedések is. Ahogy a szovjet államból létrejött az orosz állam, olyan új szerepei alakultak ki, amelyek a demokratikus kormányzás és a kapitalizmus velejárói. Hogyan változtatják meg az intézményi reformok az egyes bürokraták viselkedését? Ebben a részben felvázolok egy ok-okozati láncot, melyből kiderülhet, hogy az 1990-es évek eleji reformok milyen hatással voltak a hivatalnokok motivációira és tevékenységére.

Az orosz átalakulás kezdetén evidens volt, hogy drámai változásokra van szükség, azonban a reformok eszközei és tárgya kérdésesek voltak. Országos és regionális szinten az új kötelezettségekhez új intézményekre és irányelvekre volt szükség. A vezetők többsége azonban nem rendelkezett semmilyen tapasztalattal a demokráciát és a magánszektort illetően, és csak ködös elképzeléseik voltak arról, hogy az államnak hogyan kéne viszonyulnia a független politikai és gazdasági csoportokhoz. Már nem a Kommunista Párt irányította a politikai és a gazdasági életet, és az állami intézmények, az irányítás minden szintjén, arra kényszerültek, hogy szembenézzenek a decentralizáció, a demokratizálódás és a funkcionális piacgazdaság fejlesztése iránti határozott igénnyel.

A szervezeteket úgy kellett létrehozni vagy átalakítani, hogy megfeleljenek ezeknek az igényeknek. Az olyan politikai területeken, melyek nem számítottak lényegesnek a kommunizmus idején, új hivatalokat kellett létrehozni szövetségi, regionális és helyi szinten.[10] Más területeken, például az egészségügyben, már léteztek a szükséges közhivatalok, de alkalmazkodniuk kellett az új, radikálisan más környezethez. Az 1990-es években a szövetségi hivatalok kirendeltségei jelentős átszervezéseken mentek keresztül. Ezek némelyike ma is él, és vannak olyanok is, amiket idővel visszacsináltak.[11] A nem végrehajtott reformok meggyengítették a központi hatalmat (Shleifer and Treisman, 2000: 18). Mivel a moszkvai székhelyű minisztériumok képtelenek voltak megfelelően finanszírozni a helyi hivatalokat, tovább gyengült hatalmuk a régióbeli kirendeltségeik felett, melyeket azonban vonakodtak bezárni. Annak érdekében, hogy fennmaradjanak, megadták nekik azt a „szabadságot", hogy önerejükből tartsák fenn magukat (Radaev, 2002: 294). Ennek következtében számos alultámogatott regionális hivatal megalkotta a saját reformjait. Egy részük új osztályokat alapított, más részük új, helyi előírásokat, illetve eljárásokat vezetett be, melyek látszólag összhangban voltak a feladatkörükkel. Néhány esetben a reformokat azok a regionális vagy helyi vezetők sürgették, akik rendelkeztek némi pénzzel – annak ellenére, hogy a szövetségi közhivatalok kirendeltségei elsődlegesen nem a helyi önkormányzatoknak voltak alárendelve.

Mikor egyértelművé vált, hogy a szövetségi kormány nem képes eltartani a régi egészségügyi rendszert, a teher nagy része a régiókra hárult.[12] A régiók kormányzóit elárasztotta a problémák sokfélesége és komplexitása, ezért aztán gyak-

ran ad hoc alapon közelítettek az egyes területekhez, többek közt az egészségügyhöz is. A kialakulóban lévő gyógyszerpiac ellenőrzése volt az egyik legsürgősebb feladat, mellyel mind a szövetségi, mind a regionális hivataloknak szembe kellett nézniük az átalakulás kezdetén. A szovjet időkben a gyógyszerek eljuttatása a gyártótól a fogyasztóig moszkvai irányítással egyetlen állami forgalmazón keresztül történt. A Szovjetunió és a KGST végével megszűnt a gyógyszerek beáramlása Oroszországba, és engedélyezték a magánforgalmazók megjelenését és működését. Az 1990-es évek elején ezek kis cégek voltak, melyeket nem ellenőriztek szigorúan. A gyógyszer-forgalmazói lánc alján, a helyi kiskereskedelemben az állami tulajdonban lévő gyógyszertárak voltak túlsúlyban az 1990-es évek közepéig, amikor az első privatizált és újonnan alapított magángyógyszertárak megjelentek. Az orosz hatóságok hirtelen szembetalálták magukat a nélkülözhetetlen, gyorsan fejlődő és csaknem szabályozatlan gyógyszerpiac problémájával, és a vele járó közegészségügyi kockázattal.

A szovjet gyógyszerellátás ellenőrzési rendszerének néhány eleme továbbra is érvényes maradt. Az Egészségügyi Minisztériumnak például volt egy Közegészségügyi és Járványügyi Szolgálata, amely rendszeresen ellenőrizte a gyógyszertárakban a higiéniai és a gyógyszertárolási körülményeket. Az Egészségügyi Minisztérium továbbra is fontos információforrás és szövetségi szabályozó szerv maradt a szektorban. Szűkös költségvetése miatt azonban nem volt igazán képes kontrollálni az egészségügyi szektort a régiókban, és kevés befolyása volt az egészségügyi bizottságokra, melyek csak részben tartoztak a fennhatósága alá a régi és hatékonynak egyáltalán nem nevezhető „kettős alárendeltségi" rendszer miatt. A régiók kormányzói döntötték el, hogy milyen mértékben támogatják a helyi kórházakat és rendelőintézeteket, és hogy mennyit szánnak az alapvető, államilag támogatott gyógyszerekre. Az Orosz Föderációban az egészségügyi támogatások nagy részét a szövetségi helyett inkább a regionális költségvetés fedezte, és az egészségügyi reformok felett a helyi közigazgatási egységek (oblaszty, kráj) és a köztársasági közigazgatás vették át az irányítást.

Az átalakulás előrehaladtával újraszabályozták a bizottságok, kirendeltségek és azok osztályainak irányítását, néha moszkvai „útmutatás" alapján. Legtöbb esetben azonban a szervezetek és hivatalnokaik gyakorlati tapasztalataik alapján maguk döntöttek arról, hogyan szervezzék meg tevékenységüket. A gyógyszeriparhoz valamilyen módon kapcsolódó regionális és helyi közhivatalok strukturális sokfélesége a bizonyíték az önállóságra, melyet a régiók e területen kaptak. A szövetségi minisztériumok és bizottságok azzal járultak hozzá a szabályozási rendszer decentralizációjához, hogy részben átadták az irányítás jogát regionális kirendeltségeiknek. Mivel ezeknek saját maguknak kellett megteremteni tevékenységük anyagi hátterét, „sok osztály és ellenőrző szerv buzgón kreálta az adminisztratív akadályokat, és a hivatalos járadék mellett egyre inkább az egyáltalán nem hivatalos kenőpénzekből élt" (Radaev, 2002: 249).[13] Az általuk szabályozott, helyi, magán-, illetve állami tulajdonban lévő vállalkozások jelentették a fő bevételi forrást. A megkérdezett hivatalnokok jelentős része fenntartás nélkül lobogtatta a maga „árlistáját" (bár másolatot adni nem voltak hajlandók).[14] Vonakodásuk a hivatalos és nem hivatalos bevételszerzési módszereik teljes feltárásáról kiválóan illusztrálja a hivatali rendszer reformjának ambivalenciáját. A kirendeltségek alkalmazkodtak a bizonytalansághoz és az alulfinanszírozottsághoz, és szabályrendszerüket a felmerülő problémák kezelése alakította ki. Az ellenőrzésük alá

tartozó vállalkozásokra vonatkozóan megalkották a maguk új szabályait. Voltak területek, mint például a gyógyszerraktárak engedélyezése, ahol valóban meg kellett oldani a szabályozást. Voltak azonban olyanok is, mint például a gyógyszerek kötelező törzskönyvezése nemcsak szövetségi szinten, de a régiókban is, ahol forgalmazták őket, amelyeket azért szabályoztak, hogy bevételhez jussanak és kiszorítsák a nemkívánatos cégeket.[15] Négy régióban a KJSZ-hivatalokban tett látogatások során jelentős különbségek voltak megfigyelhetők: egyesek szépen felújított épületekben, míg mások rideg és lerobbant körülmények között működtek. Egyes hivatali vezetők leleményesebbek voltak a szervezetük „önfinanszírozását" szolgáló módszerek kigondolásában, mint mások. Ez a képességbeli különbség megfigyelhető volt egy adott város különböző közhivatalai között csakúgy, mint egy adott szervezet más-más városbeli kirendeltségei között, ami arra utal, hogy a bevételszerzési technikákat szervezetenként dolgozzák ki.

A bürokrácia szabályozási technikáinak megértése érdekében vizsgáljuk meg a gyógyszertárakra, a raktárakra és a disztribútorokra vonatkozó engedélyezési rendszer alakulását. A regionális egészségügyi bizottságok – általában a viszonylag újonnan létrehozott Gyógyszerügyi Osztályok vagy a Gyógyszerellátás Biztosításáért felelős Osztályok – kialakították az engedélyezési eljárásokat. Összeállították a szükséges aláírások listáját, megszerkesztették a formanyomtatványokat, és kiadták az engedélyeket. A fejlődő területeken (pl. Szamara) szinte az összes jelentkező megkapta az engedélyt. Más helyeken (pl. Csuvasja) az eljárás kész tortúra – és gyakorta sikertelen – volt a kérelmezővel szembeni indokolt vagy indokolatlan ellenségesség vagy az inkompetencia miatt, vagy mert a hivatal ódzkodott a magánvállalkozások szerepvállalásától az egészségügyben. Az engedélyezési kérelmek feldolgozásának kezdetén az alacsonyabb beosztású hivatalnokok esetleg rájöttek, hogy a rendszer egyszerűsíthető, vagy hogy valami lényegeset elmulasztottak ellenőrizni. Ha észrevételeiket továbbították feletteseiknek, esetleg történt valami a hibák korrigálására, de az is előfordult, hogy ignorálták az ilyen jelzéseket. Minél alacsonyabb az előírások és az eljárások színvonala, melyek meghatározzák a hierarchia alján dolgozó bürokraták tevékenységét, és minél kevésbé hatékony a visszajelzési rendszer lentről felfelé, a szabályok alkalmazóitól a szabályok alkotói felé, annál nagyobb az ösztönzés az alacsony beosztásban lévő hivatalnokok számára, hogy módosítsák a szabályokat, oly módon, hogy ezáltal munkájuk könnyebb, hatékonyabb, illetve jövedelmezőbb legyen.

A gyógyszeripari engedélyek kiadása új eljárás volt, melynek kidolgozása időigényes folyamat volt a helyi szervezetek számára. Mindegyik régió megtehette, hogy kialakítsa saját eljárásmódját, és mindegyik megalkotta a saját formális szabályait. A bürokraták minden hivatalban a hivatalos szabályrendszerrel párhuzamosan kialakították a nem hivatalos szabályokat is. Ezek együttesen határozták meg az eljárásokat, több-kevesebb eredményességgel. Menet közben a kevésbé szigorúan irányított és ellenőrzött hivatalok alkalmazottai a tisztázatlanságok által teremtett helyzeteket saját jövedelmük növelésére használhatják. Ilyen szempontból az ad hoc reformok a hatékonyság hiányához és instabilitáshoz vezetnek a bürokráciában, és lehetőségeket biztosítanak a korrupt hivatalnokok számára. Ez akkor is bekövetkezhet, ha a reformintézkedéseket nem azzal a szándékkal vezették be, hogy teret engedjenek a járadékszerzési lehetőségeknek.

A győztes mindent visz?

Elméletileg elképzelhető egy olyan hivatali rendszer, amelyben a reformokat a kezdetektől helyesen szervezik meg és léptetik életbe. Ez esetben az adott szervezet vezetősége pontosan méri fel a feladatokat, megfelelő szabályrendszert alakít ki, és képes úgy ellenőrizni az alacsonyabb beosztású hivatalnokokat, hogy a kívánt eredmény elérhető legyen. Ez pár helyen talán meg is történt. Azonban az orosz reformokat tárgyaló irodalom inkább azon nézet felé hajlik, hogy az intézkedések nem érték el a kívánt hatást.[16] Ez nem meglepő, abból kiindulva, hogy a problémák, melyek a kommunista rendszerből való átalakulásból adódtak, teljes mértékben újnak számítottak azok számára, akikre a megoldás kimunkálása várt. A számos változással járó, jelentős átalakulások során a kavarodás és az eljárási hibák szinte elkerülhetetlenek. A politikai vezetőket elárasztják a teendők, fontos döntéseket kell hozniuk, és gyakran képtelenek megfelelően ellenőrizni a már életbe lépett rendelkezések megvalósítását. Az új szabályok jelentésével és azok betartatásának eszközeivel kapcsolatos kétségek jelentősen megnehezítik az alacsonyabb beosztású bürokraták ellenőrzését. Ha tisztában vannak a szabályozási rendszer változásaival, előfordulhat, hogy a regionális vagy helyi szinten tevékenykedő hivatalnokok nem képesek vagy nem hajlandók alkalmazni ezeket. Vonakodásuk származhat ideológiai ellenkezésből vagy abból az elképzelésből, hogy az aktuális szabályok és politikai vezetők ideiglenesek, vagy a frusztrációból, melyet az eléjük állított feladatok komplexitása okoz. A nem hatékony irányítás minden szinten lehetőséget ad a hivatalnokoknak a járadékvadászatra. Ezenfelül az Oroszországban kialakulóban lévő föderalizmus de facto szabadságot biztosított a szervezeti szintű járadékvadászatra az olyan hivatalok esetében, amelyek nem részesültek stabil központi támogatásban. E magatartás megfigyelhető legelterjedtebb megnyilvánulása az volt, amikor számos közhivatal leányvállalatokat alapított, melyek szolgáltatásait az ügyfeleknek (vállalkozásoknak és magánszemélyeknek egyaránt) igénybe kellett venniük annak érdekében, hogy megkapják a szükséges aláírásokat vagy pecsétet.[17]

A hivatalok és hivatalnokok, akiknek sikerült kihasználniuk a rendszerváltás kezdetén kínálkozó járadékszerzési lehetőségeket, erős késztetést éreznek arra, hogy éljenek irányítási jogukkal a formális és informális szabályokat illetően annak érdekében, hogy megakadályozzák az eredeti reformok hibáinak és tisztázatlanságainak korrigálására tett kísérleteket. E nagy hatású elméletet Joel Hellman (1998) fogalmazta meg először „A győztes mindent visz" című cikkében. Hellman, azokról szólván, akik „olyan pozícióban vannak, hogy döntőbíráskodjanak az állami gazdaság megreformált és megreformálatlan szektorai között", leírja, hogy a korai átalakulás nyertesei ellenzik a további reformokat, annak érdekében, hogy megvédjék „a járadékszerzés lehetőségét, ami a gazdaság liberalizált szektorai és az egyelőre még nem piacgazdasági mechanizmusok által irányított szektorok közötti áreltérésekből származik" (219–20. o.). Az állami vállalkozások vezetői, akik szubvencionált inputokat (pl. olaj) adtak el külföldön világpiaci árakon, és a kereskedelmi bankárok, akik olcsó állami hiteleket fektettek be magas kamatot hozó pénzpiacokon, a győztesek prototípusai a Hellman-modellben.

Ez az elemzés vonatkoztatható a bürokratikus viselkedésre is, és segít megérteni, hogy miért nehéz megreformálni az intézményrendszert. Egy bármilyen szinten elhelyezkedő közhivatalnoknak, aki kihasználta a reformokat, hogy plusz

jövedelemre tegyen szert, nem áll érdekében, hogy további reformok lépjenek életbe, melyek megszüntetnék ezt a jövedelemforrást. Hogy milyen mértékben képes gátolni a jövőbeli reformokat, hivatali hatáskörétől függ, valamint attól, hogy a formális és informális szabályok milyen mértékben térnek el egymástól. Ha a hivatalos szabályokat érintő változásoknak nem kell tükröződniük a nem hivatalos szabályokban, akkor a reformokat bejelenthetik, kodifikálhatják, aztán ignorálhatják. Ez különösen egyszerű abban az esetben, ha a helyi közhivatal vezetősége ellenzi a reformokat, melyek csökkentenék az intézmény potenciális bevételi forrásainak számát.

Vannak ugyanakkor jelentős eltérések is a reformok akadályoztatásának ezen elemzése és Hellman elemzése között. Először is, ő a politikai döntéshozatali folyamatokra koncentrál és azon politikai csoportokra, amelyek támogatják vagy akadályozzák a reformokat. Az én elemzésem a bürokráciát és a végrehajtási folyamatokat vizsgálja. Annak hatása, hogy a reformokat ellenző győztesek jelen vannak a kormányzati intézményeken belül is, súlyosabb, mint amiket Hellman tárgyal. Míg az átalakulás vesztesei bevonhatók a választásokba és a politikai döntéshozatalba, a végrehajtási folyamatba való integrálásuk nehéz.[18] Másodszor, ez a tanulmány azt állítja, hogy az átalakulást nemcsak a reformok meghozatalának elmulasztása akadályozhatja, hanem a bürokraták ellenállása is a már elfogadott reformok végrehajtásával szemben. Még ha a győzteseket sikerül is visszaszorítani a politikai döntéshozatal szintjén, és további reformokat léptetnek életbe, a bürokrácián belüli győztesek el tudják érni, hogy az intézkedések hatástalanok legyenek. E hipotézis következtetései nem túl biztatóak: a hatékony reformokhoz nemcsak politikai elhatározás és a kormány törvényalkotási és végrehajtási ágának támogatása szükséges – ami már önmagában kihívást jelent –, hanem a jó koordináció és a végrehajtó szervek megfelelő irányítása is. Az orosz példa azt sugallja, hogy a régiók kormányzati intézményeinek autonómiáját még nehezebb megzabolázni, mint a moszkvai minisztériumokét. Végül pedig, amikor Hellman a „jó" helyeket elfoglaló hivatalnokok járadékvadászatát vizsgálja, ezt az állami vállalatok és minisztériumok beásott kommunista elitjének kontextusában teszi, akik döntőbíráskodnak a szubvencionált állami szektor és a szabadpiac között (1998: 229). Oroszországban az állami támogatások tartós csökkenése azt jelenti, hogy egyre kevesebb a lehetőség a közpénzek ilyen módon való megcsapolására. Mégis számos példa van arra, hogy magas és alacsony beosztású hivatalnokok egyaránt hasznot húznak a részleges reformokból. Az ő járadékuk nem a döntőbíráskodásból származik, hanem az érdekek ütközéséből, adminisztratív akadályok állításából és piti korrupcióból.

Nagy korrupció és az orosz gyógyszerpiac

A fejezet eddig arra koncentrált, hogyan biztosít az átalakulás járadékszerzési lehetőségeket az alacsony beosztásban lévő hivatalnokok és az alulfinanszírozott hivatalok számára. Ha viszont meg akarjuk érteni azt a mechanizmust, amivel az átalakulás kezdeti időszakának nyertesei megakadályozzák a további reformokat, el kell vonatkoztatni a piti korrupciótól és a törvényes (bár obstruktív) adminisztratív korlátoktól. A nagy korrupció esetében a magas beosztásban lévő, állami pénzekhez hozzáférő közhivatalnok él vissza a hatalmával. A bürokratikus sza-

badság és bizonytalanság atmoszférájában a vállalatok számára egyszerű és jövedelmező lépés, hogy foglyul ejtsék a helyi szabályozó szerveket. Ez a stratégia igazán a nagyobb, állami megrendelésekért versenyző cégek számára a legmegfelelőbb. Jelen tanulmány kontextusában idetartoznak azok a forgalmazók is, akik az alapvető gyógyszerekkel és orvosi felszerelésekkel kapcsolatos állami megrendelésekért versengenek.[19] Bár a fogolyejtő cégek technikái szektorsemlegesek, tanulságos lehet röviden áttekinteni a jelenség kialakulását a gyógyszeriparban 1991 után.

Az orosz átalakulás kezdetén az előrelátó vállalkozók beazonosították a legjövedelmezőbb gazdasági szektorokat (pl. a pénzügyi szolgáltatásokat és az exportálható nyersanyagokat), és sikerült befolyásuk alá vonni a preferált szektorokért felelős minisztériumokat. Az olyan helyeken, ahol anyagi vagy piaci érdekeltségeik voltak, hamar rájöttek, hogy bizonyos helyi hivatalok előnyben részesíthetnék őket versenytársaikkal szemben. (Ez inkább olyan esetekben fordult elő, ahol az adott szervezet egy bizonyos szektorért volt felelős, mint például az Energiaügyi Minisztérium, és kevésbé azon hivatalok esetében, amelyek szélesebb hatáskörrel rendelkeztek, mint például az adóhivatal.) Azáltal, hogy képviselőjüket bejuttatták egyes fontos, szövetségi vagy regionális közhivatal legmagasabb vagy ahhoz közeli pozícióiba, lehetőségük nyílt arra, hogy foglyuk ejtsék az iparágukhoz kapcsolódó szabályozó szervek kulcsfiguráit, és hogy a többi kormányszervnél „belülről" lobbizzanak előnyökért. A magánérdekek nyomására Jelcin elnök és egyes kormányzók kénytelenek voltak a „megfelelő személyeket" kijelölni a különböző hivatali posztokra, rámutatva azokra a forrásokra, amelyeket ezek a személyek birtokoltak, vagy biztosítottak/biztosítani fognak múlt- és jövőbeli választásokon. A vezető vállalkozóknak olyan anyagi hátterük és hitelük volt, amire a szövetségi, regionális és helyi vezetőknek égető szükségük volt. A vállalkozó által nyújtott támogatás feltétele az volt, hogy a vezetők emlékeznek majd rá, mikor eljön a hivatalnokok kinevezésének ideje. Ez volt a vállalkozók klasszikus taktikája arra, hogy befolyásuk alá vonják a szövetségi és regionális kormányzás azon területeit, amelyek fontosak voltak számukra.[20]

Először a nagyobb, jövedelmezőbb ágazatokat mazsolázták ki, a kisebb szektorokat figyelmen kívül hagyták.[21] Azonban miután a legagresszívabbak között szétosztották a jobban profitáló gazdasági szegmenseket, a figyelem fokozatosan a kisebb piacokban rejlő lehetőségekre irányult; ezek közé tartozott a gyógyszeripar.[22] Az Egészségügyi Bizottság a legfontosabb hivatalos szerv az egészségügyi szektorban, és ebben a minőségében lett a helyi cégek befolyásolási törekvéseinek általános célpontja. 2002 nyarára, mikor az interjúk készültek a négy régióban, a helyi vállalatok már „megszerezték" a kulcspozíciókat a szabályozó apparátusokban, és nyíltan felhasználták befolyásukat, hogy az egészségügyi támogatásokat a helyi költségvetésből cégük kasszájába juttassák.

A hivatalok foglyul ejtése régiónként más és más formában zajlott le. Mari El Köztársaságban a kormányzó fia vezette azt a kis céget, amely több állami pályázatot (pl. röntgen kontrasztanyag szállítása) megnyerve jutott jövedelmező állami megrendelésekhez.[23] Szamarában az Egészségügyi Bizottság elnöke centralizálta az állami megrendeléseket, így azok mind átmentek egy Pharmbox nevű félig privatizált forgalmazón, melynek részvényei 2001-ben „a kormányzóhoz közel álló személyek ölébe pottyantak".[24] Ufában a köztársaság Egészségügyi Minisztériuma egy több mint 250 saját gyógyszertárral rendelkező Basfarmacia nevű félig

privatizált forgalmazót használt arra, hogy annyi állami beszerzést bonyolítson le, amennyit csak lehet, valamint a kórházakra is nyomást gyakorolt, hogy hasonlóképpen cselekedjenek. Egy forgalmazó, aki maga is buzgón próbálkozott állami tenderek megszerzésével, kétféle versenytípusról beszélt: „zárt és félig zárt (ahol az eredményt előre tudni lehet)".[25] Egy jelentős kiskereskedelmi lánc igazgatója rámutatott, hogy Szamarától és Volgográdtól eltérően a baskír piac nagy részét nem az állami beszerzések tették ki. Ezért „a bürokraták nem szállták meg ezt a piacot. A petrolkémiai ipart osztották fel".[26] Volgográdban még egy vállalatnak sem sikerült megszereznie a költségvetési megrendelések többségét, bár éles versengés zajlott. A helyi és a regionális hatóságok közötti konfliktus a Volgopharm (a preferált helyi forgalmazó) és a Kominfarm (a preferált regionális forgalmazó) közötti versenyben nyilvánult meg.

A reformkilátások

Van-e kilátás reformokra, ha már egyszer a régiók és a városok kormányzatát a különböző gazdasági érdekek képviselői felosztották maguk között? Egy adott szervezetben maguk a hivatalnokok sem feltétlenül törekszenek arra, hogy kiiktassák a külön procedúrákat vagy a nem hatékony mechanizmusokat, melyek hasznot termelnek számukra vagy az intézmény számára. A változások potenciális forrásai általában exogének: elégedetlen ügyfelek vagy társadalmi csoportok, a régitől eltérő szempontokat képviselő új vezető megjelenése egy helyi cég élén, vagy megrovás egy felettes szerv részéről. Annak a személynek vagy szervezetnek, aki/ami képes megszüntetni a hajlandóságot a korrupcióra egy intézményen belül, hihető végrehajtási kompetenciáról kell bizonyságot tennie. Vizsgáljuk meg, hogy képes-e bármelyik a fent említett három forrás közül változtatni az orosz hivatalnokok motivációin.

A reformokat stimulálhatnák kormányon kívüli erők. Hellman modelljében a vesztesek integrálása az átalakulási folyamatba a legmegfelelőbb eszköz a pozíciójukat megtartani kívánó győztesek visszaszorítására. Míg a civil szervezetek nem kifejezetten hatékonyak Oroszországban, a vállalkozások egyre hangosabban követelik az adminisztratív akadályok csökkentését. Azok a helyi vállalatok, melyeket a foglyul ejtett kormányhivatalok háttérbe szorítanak, lehetnének a nagy korrupcióval szembeni ellenállás egyik forrása. A szakmai szövetségek számának növekedése azt sugallja, hogy a cégek igenis hasznosnak látják az összefogást a reformok érdekében. Csak a gyógyszeriparban három olyan nagy lobbicsoport alakult 2002-ben, melyek célja, hogy javítsák a törvényhozási környezetet.[27] Idővel ezek együtt talán elegendő gazdasági hatalmat képviselnek majd ahhoz, hogy a polgármesterek és kormányzók fontolóra vegyék elképzeléseiket, és felszámolják a hivatali részrehajlást.[28]

Egyelőre azonban nem várható semmilyen reformkezdeményezés a regionális vezetők részéről, mivel a közigazgatás legfelsőbb szintjeire növekvő mértékben jellemző a fogoly állapot. Egy elégedetlen helyi kormányzó ugyan eltávolíthatja a korrupt hivatalnokot az egészségügyi bizottságból, de helyére ritkán kerül kompetens és becsületes szakértő. Az ágazatspecifikus hivatalok vezető bürokratáinak kiválasztásánál általában politikai és gazdasági megfontolások érvényesülnek. Azon cégek lobbicsoportjai számára, melyek nem elég erősek ahhoz, hogy ők vá-

lasszák ki a helyi vezetőket, szinte lehetetlen, hogy csak önmagukra hagyatkozva a saját régiójukban változásokat tudjanak kikényszeríteni.

Úgy tűnik azonban, hogy a szövetségi kormány és a Putyin-kormány fogékonyabb a panaszaikra. Válaszként (és a gazdaság fellendítése érdekében) a parlament rövid idő leforgása alatt számos törvényhozási reformot fogadott el.[29] Az új törvények csökkentették az adókat és az engedélyköteles tevékenységek számát, egyszerűsítették a bejegyzési rendszereket, és még számos olyan intézkedést vezettek be, melyek kedveznek a kis- és középvállalkozásoknak. A valóságban a reformok hatása korlátozott, bár egy közelmúltban végzett kutatás szerint volt némi előrelépés a reformok által érintett területeken (CEFIR and World Bank, 2003.)[30] A Jelcin-korszakkal ellentétben, a Putyin-kormány igyekszik a szövetségi kormányzat irányítása alá rendelni a regionális vezetőket. A hivatalokra folyamatos nyomást gyakorolnak, hogy életbe léptessék a reformintézkedéseket, részben azáltal, hogy a szövetségi minisztériumok ellenőrző szerepét jelentősen megerősítették, részben pedig azáltal, hogy fokozzák a félelmet a *vertikalétól* (a vertikale kifejezés a közigazgatási hatalom konszolidációjára utal a kormányzat végrehajtási ágában). [A dolog iróniája, hogy a megkérdezett cégek arra panaszkodtak, hogy a vertikalét gyakran éppen arra használják, hogy a versenyhelyzet ellen irányuló intézkedéseket igazolják, amelyek többnyire a hivatal(ok) cég(ek) általi befolyásoltságának eredményeként születtek.]

Határozottabb felülről vagy alulról induló korrupcióellenes megmozdulások hiányában várható, hogy a hivatalnokok nem hagynak fel a járadékvadászattal. Az állami közhivatalok legmagasabb szintjén a vezetőket továbbra is olyan érdekelt cégek „jelölik", akiket az éhes politikusok nem hagyhatnak figyelmen kívül. Az alacsony költségvetésű szervezetek vezetői arra biztatják beosztottaikat, hogy azzal (is) növeljék a hivatal jövedelmét, hogy a cégekre hivatalos és nem hivatalos díjakat rónak ki. A legalacsonyabb szinteken a bürokraták feletteseiktől kapják utasításaikat, és könnyen jutnak arra a következtetésre, hogy a piti korrupció elfogadható. A kapzsibb vezetők esetében még az is előfordulhat, hogy úgy szervezik a járadékvadászatot, hogy részesüljenek az alacsony beosztású alkalmazottak bevételéből, akár úgy is, hogy kényszerítik őket, hogy jutalékot fizessenek nekik a megvesztegetésekből származó bevételeikből.[31]

Összefoglaló következtetések

Ez a fejezet az orosz gyógyszerpiacot használta illusztrációként annak magyarázatára, hogy milyen hatással van az átalakulás a korrupcióra. Az egyszerre lezajló politikai és gazdasági változások zűrzavart és bizonytalanságot teremtenek a közhivatalnokok körében. Ha emellett a hatalom is decentralizálódik és gyengül az ellenőrzés, burjánzik a járadékvadászat. A döntéshozók saját érdekeiket érvényesítik, és olyan szabályokat hoznak, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy a köztulajdont vagy a hatalmukat saját javaik gyarapítására használják. Az új szabályok bevezetésével – és a hivatalok átalakulás utáni túlélésével – kapcsolatos megválaszolatlan kérdések saját túlélési technikák kidolgozására ösztönözhetik a hivatalnokokat. Ha egy szervezet bizonytalan pénzügyi források mellett fennmaradása érdekében megpróbál járadékhoz jutni, az létrehozhat egy olyan testületi kultúrát, amelyben a bürokraták hatalmukat saját járadék szerzésére használják. A köztiszt-

viselőnek, aki arra használta a reformokat, hogy külön bevételi forrásra tegyen szert saját maga és hivatala számára, az az érdeke, hogy blokkolja a további reformokat, melyek megszüntetnék ezt az állapotot. A hatékony reformintézkedésekhez nemcsak jó döntések, hanem hatékony végrehajtás is szükséges.

A kutatás előzetes eredményeinek részletes kifejtése rávilágít három megválaszolatlan kérdéskörre. Az első: hogyan befolyásolják a hivatali vezetők az egyes hivatalnokokat és annak valószínűségét, hogy korrupt ügyletekbe bonyolódnak? Pontosabban meg kell vizsgálni, hogy a vezetők milyen formális és informális módokon közvetítik hozzáállásukat a korrupcióhoz. A második: hogyan befolyásolja a kultúra a bürokraták és a magánszemélyek hajlandóságát arra, hogy korrupt tranzakciókban vegyenek részt? A szóbeszéd alapján azt hihetnénk, hogy Oroszországban a korrupció most sokkal rosszabb, mint a szovjet rezsim idején volt. Ugyanakkor sokat írtak már a *blat* rendszeréről, amely arra bátorította az embereket, hogy meglehetősen személyes megközelítéssel oldják meg a problémákat a hivatalokkal és azokon belül. Hogyan befolyásolja a kommunista érában tapasztalt közhivatalnok–magánember viszony öröksége az egyének és a vállalatok jelenlegi stratégiáit? Van valami különleges az orosz kultúrában, amely sebezhetőbbé teszi a korrupcióval szemben, vagy más változókban (a bürokrácia motiváltsága, regionális tényezők, intézményi design) keresendő a magyarázat a korrupció eltérő formáira? És végül: milyen mértékű a korrupció és az állam foglyul ejtésének negatív hatása az oroszországi gyógyszerpiac fejlődésére? A szovjet egészségügyi rendszer legalapvetőbb elemeinek fenntartásáért folytatott harc az átalakulás egyik legnehezebb aspektusának bizonyult. Az egészségügyi közhivatalokban tevékenykedő korrupt hivatalnokok valószínűleg tovább rontják a már amúgy is eléggé legyengült és düledező rendszer helyzetét. A korrupció szerepének feltárása ebben a szektorban határozott előrelépés lenne azon a hosszú úton, amely az életképes egészségügyi rendszer felépítéséhez vezet.

Jegyzetek

[1] A harmadik fél, az állam (a megbízó), akinek érdekeit a közhivatalnok (az ügynök) megsérti öncélú tevékenységével, szintén részese a korrupt tranzakciónak, de ezt itt most nem tárgyaljuk.

[2] A régiók kiválasztásánál a cél a politikai és gazdasági eltérések maximalizálása volt. Ez a 89 orosz régió rangsorolásával történt, melynek alapja az egy főre jutó jövedelem és a piaci reformok bevezetésének kiterjedtsége volt. A reformok terén elért haladás felmérése olyan tényezőkön alapult, mint a foglalkoztatottsági arány a magánszektorban és a kisvállalkozásokban, az élelmiszerek és a villamos energia árszabályozásának megszűnte és a kumulált egy főre jutó FDI 1999 és 2001 között. Szamaránál az eredmény: magas jövedelem/magas reformszint, Volgográd: alacsony jövedelem/magas reformszint, Baskortosztán: magas jövedelem/alacsony reformszint és Mari El: alacsony jövedelem/alacsony reformszint. A szerző, illetve asszisztensei a régiók fővárosaiban készítették az interjúkat. Továbbá készült még interjú 267 gyógyszertár igazgatójával e városokban (ezenkívül Moszkvában és egy kisvárosban, Szamara oblasztyban), de ezek anyaga az ebben a fejezetben tárgyaltak szempontjából nem közvetlenül releváns.

[3] Az „állam foglyul ejtése" fogalmat a nem közgazdasági irodalomban sokszor pontatlanul használják. Az itteni definíció specifikusabb, de még mindig kevésbé precíz, mint a klasszikus közgazdasági értelmezés. A formális definíció bizonyítékot kíván arra, hogy

egy döntéshozó személyes vagy politikai haszonért cserébe olyan döntést hozott, amelyet a közösség nem fogadott volna el (Levine, 1998).

4 Minél időigényesebb és bonyolultabb a szabályozás, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a cég „szakértőt" alkalmaz a feladat elvégzésére. Radajev idéz egy orosz bejegyzésspecialistát, aki szerint egy átlagember meg sem próbálja saját maga bejegyeztetni vállalkozását, „mert ez normális ember számára lehetetlen. A dolog csak akkor kivitelezhető, ha az illető életcéljának tekinti a bejegyeztetést" (2002: 291).

5 Számos országban a bürokraták ténylegesen megvásárolhatnak potenciálisan jövedelmező pozíciókat. A Világbank Albániában, Grúziában és Lettországban végzett kutatásából kiderül, hogy 1998-ban a magas járadékot hozó pozíciók megszerzésének ára közbeszéd tárgya volt a hivatalnokok és a polgárok körében. Lettországban elterjedtebb a minisztériumi pozíciók megvásárlása, mint Albániában és Grúziában, míg az utóbbi kettőben inkább az olyan posztok megvásárlása a gyakoribb, mint például vámhivatalnok, adóellenőr, a természeti erőforrásokkal kapcsolatos engedélyek kibocsátója, bíró, nyomozó, ügyész, közrendőr és helyi hivatalnok (Kauffman, Pradhan and Ryterman, 1998: 3–4).

6 Ezeket a közigazgatási testületeket hívhatják bizottságnak, minisztériumnak (a köztársaságokban) vagy osztálynak. Az elnevezésbeli különbségek ellenére egy adott közigazgatási szinten ugyanazzal a hatáskörrel rendelkeznek, így az egyszerűség kedvéért itt egészségügyi bizottságként szerepelnek.

7 A Kereskedelmi Felügyelőség, amely a Gazdasági és Kereskedelmi Minisztériumhoz tartozik, szintén kifejezetten aktív egyes régiókban.

8 Egy szövetségi közigazgatási hivatal helyi irodája viszonylag független a helyi kormányzattól. Vannak azonban olyan esetek, amikor a kirendeltségnek reagálnia kell a regionális vagy helyi kormányzat kezdeményezéseire. Például egy város önkormányzata alapíthat új szervezetet, melyre a szövetségi vagy a regionális törvényhozás nem számít, és a minisztériumok helyi kirendeltségei előírhatják, hogy a cégek fogadják el az új testület irányelveit. 2002 közepén például Kurszk lett a harmadik olyan város, ahol helyi Gyógyszer Minőségbiztosítási és Törzskönyvezési Központot alapítottak. Minden gyógyszeripari vállalatnak be kellett mutatnia igazolásait a helyi Belügyi Osztály (azaz a Belügyminisztérium, vagyis az MVD helyi kirendeltsége) egy különleges részlegének. További információkért lásd a www.pharmindex.ru/newsdetails.asp?id=1642 honlapot.

9 A vezetőség befolyása az alacsonyabb pozícióban lévő hivatalnokokra nyilvánvaló, ahogy ez több városban is kiderült az interjúkból. Az egyik régióban a bürokraták és a forgalmazók többször is említették, hogy a részrehajlás, melyet a helyi Egészségügyi Bizottság elnöke tanúsított az egyik forgalmazó irányában, egyértelműen azt jelzi, hogy az egészségügyi költségvetést magáncélokra is lehet fordítani. E források szerint a vezető hivatalba lépése előtt a város gyógyszerpiaca nyílt és kompetitív volt. Miután az elnök konszolidálta az állami megrendeléseket, a piaci résztvevők beszámolói szerint más helyi hivatalnokok is nagyobb hajlandóságot mutattak a verseny korlátozására és bizonyos helyi cégek preferálására. Barbara Geddes szomorú példákat említ Brazíliából arra, hogy hogyan fejlesztették a jó vezetők és hogyan rombolták a rosszak a közhivatalokat, intézményeket, például a Nemzeti Fejlesztési Bankot (1994: 62–3, 75).

10 Ennek legegyértelműbb példája az Állami Vagyonkezelő Bizottság létrehozása, amely a privatizációért volt felelős.

11 Két példával illusztrálható az orosz közigazgatás folyamatos átszervezése: 2002 januárjában a tűzoltóságot, amely a Belügyminisztériumhoz tartozott, a Különleges Helyzetek Minisztériumához csatolták. 2003 márciusában Putyin bejelentette, hogy feloszlatja az Állami Hírszerzési Ügynökséget (FAPSI), ami 1991-ben a KGB utódjaként jött létre, és forrásait elosztja a Szövetségi Biztonsági Szolgálat (FSB) és a Védelmi Minisztérium között. Ezzel egy időben aláírt egy rendeletet, amellyel feloszlatta az Adórendőrséget, amelynek tevékenységét a Belügyminisztérium vette át, továbbá a Vám- és Pénzügyőrséget az FSB-hez csatolta. További információkért lásd az MChS weboldalát

(www.emercom.gov.ru/v010_h6.shtml, January 2002) és Simon Saradzhyan "President Rethinks How FAPSI Will be Split up" című cikkét a *The Moscow Times* 2003. március 27-i számában.

[12] A Pénzügyminisztérium jelentése szerint 2002-ben a szövetségi kormány 26,3 milliárd rubelt fordított az egészségügyre, míg a regionális és városi költségvetés összesen 215,2 milliárd rubelt. Szergej Siskin becslései szerint 1997-ben a szövetségi költségvetés 2,2 százalékát fordították az egészségügyre, ami a közegészségügy költségeinek 10 százalékát fedezte, míg regionális szinten a költségvetések (átlagosan) 14,8 százalékát különítették el hasonló célokra, ami az összes közegészségügyi kiadás 71 százalékát fedezte. A maradék 19 százalékot a társadalombiztosítási járulék tette ki (Shishkin, 1998: Tables 1 and 2).

[13] Az itt említett bevétel magába foglalja a szolgáltatások szabályosan beszedett törvényes díját és a szabályozott által a szabályozónak juttatott korrupt fizetségeket. Bár Radajev gondosan megkülönbözteti a járadékot és a kenőpénzt, az átalakulás irodalma gyakran mindkettőre a járadék kifejezést használja, és a bürokraták (legális és illegális) viselkedését a járadékvadászat kifejezéssel illeti. Mindkettő az adott hivatalnok által ellenőrzött vagyontárgyak kihasználását jelenti. A kenőpénz elfogadása az „ügynök" járadékvadászata – a hivatalnok magának gyűjt pénzt –, míg a testület számára történő pénzgyűjtés a „megbízó" általi járadékvadászatnak minősül.

[14] Egy Volgográd oblasztybeli Közegészségügyi és Járványügyi Szolgálat egyik osztályvezetője elmondta, hogy „az Egészségügyi Minisztérium rendelete alapján gyűjthetünk forrásokat szponzoroktól és szubvenciókból". Bár a specialisták nem konzultálnak személyesen a vállalatokkal, a cégek kérhetnek toxikológiai, diagnosztikai, vegyi vagy röntgenanalízist, és a KJSZ konzultációs szerződést köt velük erről. Forrás: interjú egy Volgográd oblasztybeli KJSZ-osztályvezetővel, 2002. július.

[15] A törzskönyvezési eljárások költségeiben vannak eltérések. A Protek becslései szerint, amely a legnagyobb forgalmazó Oroszországban, körülbelül tízszer többet kell fizetniük a törzskönyvezésért a drágább régiókban, mint az olcsóbbakban. Forrás: interjú egy moszkvai Protek-igazgatóval, aki egyben a cég egy helyi leányvállalatának a vezetője is, 2002. május.

[16] Volkov (2004) szemléletesen illusztrálja ezt annak leírásával, hogy a csődtörvényt hogyan használják a vállalatok fegyverrel való megszerzésére. Shleifer és Treisman a „stagnálás szindrómát" a különböző kormányzati szintek közötti folyamatos versengésnek tulajdonítják, amely hozzájárult az állami intézményeken belüli bizonytalanság kialakulásához (2002: 90).

[17] Egy 2002-es, kis cégeket vizsgáló kutatásból kiderül, hogy a kérvényezők húsz százaléka állította, hogy nem kapta volna meg a szükséges hivatali és hatósági engedélyeket, ha nem vette volna igénybe „egy, a helyi közigazgatással szoros kapcsolatban álló közvetítő" szolgálatait (CEFIR and World Bank, 2003).

[18] Susan Rose-Ackerman fejezete ebben a kötetben azokat a módszereket tárgyalja, amelyekkel a kívülállók bevonhatók a végrehajtásba, ami növelheti a kormány elszámoltathatóságát. A magyar és a lengyel példa azonban azt mutatja, hogy a kívülállók bevonása a szabályozási folyamatba lehetséges, de nehéz.

[19] A gyógyszertárak nem versengenek állami megrendelésekért.

[20] A legnyilvánvalóbb példa erre a megközelítésre Vlagyimir Potanyin miniszterelnök-helyettesi kinevezése volt Jelcin oligarchák támogatta újraválasztása után 1996-ban. Potanyin volt az Unexim bankcsoport vezetője és a Norilsk Nickel hitelt részvényekért tender nyertese. Potanyin feladata egyértelműen a hitelt/részvényért csererendszer életben tartása volt (hiszen a „cserét" könnyen vissza lehetett volna csinálni, ha a kormány visszafizette volna a viszonylag csekély hiteleket, amelyeket a részvényekért cserébe kapott).

[21] Akkor tettek kivételt, ha egy helyi közigazgatási hivatalnok közeli rokonát vagy barátját kifejezetten érdekelte egy bizonyos szektor. Kurszkban például a gyógyszertárakat gyorsabban privatizálták, mint más régiókban, mert Ruckoj kormányzó fia magán-gyógyszertár-monopóliumot akart.

[22] Szamarai (önmagukat megnevezni nem kívánó) gyógyszercégek szerint a szektor nyeresége elhalványul az autógyártáshoz és a vegyiparhoz képest. Tyitov kormányzó, aki állításuk szerint liberális volt és független, a foglyul ejtést néhány szektorra korlátozta, és fenntartotta a kompetitív gazdasági környezetet a többiben. Forrás: egy szamarai forgalmazó cég igazgatójával készült telefoninterjú, 2002. május. Joskar-Olában, Mari El köztársaság fővárosában ugyanezt állították, de itt területi megfontolásokra hivatkozva: Mari El olyan kicsi (kb. 800 000 lakosa van), hogy kevés járadék származott volna jelentéktelen piacainak foglyul ejtéséből.

[23] Interjú egy Mari El-i forgalmazó cég vezérigazgató-helyettesével, 2002. július.

[24] Interjú egy nagy szamarai kiskereskedelmi cég vezérigazgatójával, 2002. május.

[25] Interjú egy országos forgalmazó baskortosztáni leányvállalatának igazgatójával, 2002. szeptember.

[26] Interjú, 2002. szeptember.

[27] 2002 novemberében 1100 cég képviseltette magát az Orosz Gyógyszeripari Dolgozók Ligájának első kongresszusán (Pharmindex, 2002. november 28: www.pharmindex.ru/newsdetails.asp?id=2251). Előtte ugyanabban a hónapban az öt legnagyobb hazai gyártó bejelentette, hogy megalapítják az Orosz Gyógyszergyártók Szövetségét (Pharmindex, 2002. november 14: www.pharmindex.ru/newsdetails.asp?id=2190). Ez öt hónappal azután történt, hogy a legnagyobb hazai és külföldi gyártók és forgalmazók megalapították a Professzionális Gyógyszeripari Vállalatok Unióját, „hogy javuljon a normatív gyógyszerpiaci szabályozás" (Pharmindex, 2002. június 18: www.pharmindex.ru/newsdetails.asp?id=1671).

[28] Kliamkin szerint ez az egyetlen járható út a reformok szempontjából, de úgy gondolja, hogy a kis- és középvállalkozások még mindig gyengék, és túlságosan függnek a helyi hivataloktól ahhoz, hogy független szerepet játsszanak a helyi politikában (2002: 22).

[29] 2000 óta új részvénytársasági törvényeket, új földtörvényt, új munkatörvénykönyvet és jelentős igazságszolgáltatási reformokat fogadtak el (lásd Alex Nicholson "Legislative Changes Set a Fast and Furious Pace" című cikkét a *The Moscow Times* 2003. január 23-i számában).

[30] A gyógyszeriparban a reformokat a válsághelyzetek motiválták. Különböző tanulmányokból kiderül, hogy az Oroszországban eladott gyógyszerek körülbelül tíz százaléka hamisítvány. Ez arra sarkallta az Egészségügyi Minisztériumot, hogy új gyógyszeripari felügyelőséget hozzon létre. A gyógyszeripari engedélyezési eljárások revíziójának 2002 nyarán is ez volt a kiváltó oka. Szentpétervárott az új szabályok okozta kavarodás miatt szünetelt az engedélyek kiadása 2002 augusztusától októberig, amikor is felállítottak egy különleges „kizárólagos" albizottságot, melynek tagjai egy helyi cég, a Farmakor korábbi alkalmazottai közül kerültek ki. A Farmakor versenytársai azóta is panaszkodnak, hogy sokkal több időbe telik megkapni az engedélyeket, mint azelőtt (lásd Jelena Szuszunova "Licensziz razgyelila farmacevtov" [Egy engedély megosztotta a gyógyszeripari szakértőket] című cikkét a *Kommersant'* szentpétervári kiadásában, 2003. január, 7. szám, 20. o.).

[31] A kormányhivatalokon belüli szervezett korrupció komoly probléma Oroszországban, bár bizonyítékot találni természetesen nem egyszerű. A Világbank egy tanulmánya szerint manapság Oroszországban a korrupt kapcsolati háló a norma. Minden hálónak három eleme van: egy kereskedelmi vagy pénzügyi struktúra, egy bürokratacsoport, akik a védelmet biztosítják és a kapcsolat egy végrehajtó szerv hivatalnokaival (Satarov, 2002: 8). A sajtóban rendszeresen jelennek meg különböző korrupció uralta hivatalokról szóló beszámolók. Például 2003 februárjában a moszkvai közlekedési rendőrség vezetője bejelentette, hogy az osztályok vezetőinek nagy többségét elbocsátották korrupció miatt (lásd "Itogi proverki rukovodsztva GIBBD Moszkvij: pocsti vsze uvoleni" [A Moszkvai Közlekedési Rendőrség vezetősége körében végzett vizsgálat eredményei: majdnem mindenkit elbocsátottak], *Rosbusinessconsulting*, 2003. február: http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/incidents/2002/12/24/24141459_bod.shtml).

Hivatkozások

CEFIR (Center for Economic and Financial Research) and World Bank, 2002. *Monitoring of Administrative Barriers to Small Business Development in Russia, Round 1.* Summary of results: www.cefir.ru.

2003. *Monitoring of Administrative Barriers to Small Business Development in Russia, Round 2.* Summary of results: www.cefir.ru.

GEDDES, BARBARA, 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America.* Berkeley CA, University of California Press.

HELLMAN, JOEL S., 1998. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, 50: 203–34.

HELLMAN, JOEL, GERAINT JONES AND DANIEL KAUFMANN, 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition.* World Bank Policy Research Paper No. 2444. Washington DC, World Bank.

JOHNSON, SIMON, DANIEL KAUFMANN, JOHN MCMILLAN AND CHRISTOPHER WOODRUFF, 2000. Why do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism. *Journal of Public Economics*, 76: 495–520.

KAUFMANN, DANIEL, SANJAY PRADHAN AND RANDY RYTERMAN, 1998. New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption. *PREM Note 7*, Washington DC, World Bank.

KLIAMKIN, IGOR, 2002. *Bureaucracy and Business in Russia.* Paper presented at the CERI (Center for International Studies and Research) Conference, Paris, 14 November, 2002.

LEVINE, MICHAEL E., 1998. Regulatory Capture. In P. Newman (ed.), *New Palgrave Dictionary of Economics and the Law.* Vol. 3, pp. 267–71. London, MacMillan Reference Limited.

MOODY-STUART, GEORGE, 1997. *Grand Corruption in Third World Development.* Oxford, Worldview Publishing.

NORTH, DOUGLASS C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge, Cambridge University Press.

RADAEV, VADIM, 2002. Corruption and Administrative Barriers for Russian Business. In S. Kotkin and A. Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition: A Skeptics Handbook*, pp. 287–311. Budapest, Central European University Press.

2005. Hogyan alakul ki a bizalom a gazdasági kapcsolatokban, ha az intézmények és az egyének is megbízhatatlanok? Az orosz eset. In Kornai J., B. Rothstein, and S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 108–27. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

ROEDER, PHILIP G., 1993. *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics.* Princeton NJ, Princeton University Press.

SATAROV, GEORGY A., 2002. *The Diagnosis of Russian Corruption: A Sociological Analysis.* Moscow, INDEM Fund.

SHISHKIN, SERGEI, 1998. Priorities of Russian Health Care Reform. *Croatian Medical Journal*, 39: 298–307.

SHLEIFER, ANDREI AND DANIEL TREISMAN, 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia.* Cambridge MA, MIT Press.

SHLEIFER, ANDREI AND ROBERT VISHNY, 1993. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108: 599–617.

SOLNICK, STEVEN, 1998. *Stealing the State.* Cambridge MA, Harvard University Press.

VOLKOV, VADIM, 2004. Az államhatalom szelektív alkalmazása az orosz gazdaságban: tulajdonjogi viták és vállalatfoglalások. In Kornai J., B. Rothstein, and S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 143–63. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

NYOLCADIK FEJEZET

Az ösztönzés hiánya: korrupció, korrupcióellenesség és újraválasztás

IVAN KRASZTYEV ÉS GEORGIJ GANYEV

A posztkommunista országok korrupcióellenes kampányai lohadni látszanak. Kimondatlanul ugyan, de egyetértés mutatkozik abban, hogy a korrupció ellen folytatott háború nem érte el a kívánt eredményeket. „Bár a fejlődés még kezdeti stádiumban van, a korrupcióellenes programok az eddigi tapasztalatok alapján vegyes eredményeket produkáltak. ... Számos országban az ambiciózus korrupcióellenes kampányok a végrehajtásnál megtorpantak. Az erős érdekcsoportok blokkolják a kulcsfontosságú strukturális reformokat. Néhány esetben a politikusok eltérítették a korrupcióellenes programokat, és riválisaik megtámadására használták fel őket", állítja egy világbanki jelentés (World Bank, 2000: 15). „A korrupcióellenes kezdeményezések politikai gazdaságtana összetettnek és bonyolultnak bizonyult" (ibid.: 31). A konklúzió: „egy komoly korrupcióellenes program nem indítható el kívülről, elkötelezett belső vezetés szükségeltetik hozzá, ideális esetben az állam legmagasabb szintjein. Míg a nyomás a reformok érdekében alulról jön, ahhoz, hogy egy program hatékony legyen, a támogatásnak felülről kell érkeznie" (ibid.: 30).

Miért nem támogatják a korrupcióellenes programokat „felülről" – ez írásunk központi kérdése. Nem különböző korrupcióellenes politikai stratégiákat vizsgálunk. Az ösztönzőket tanulmányozzuk. Az „állam legmagasabb szintjein" nem támogatják a korrupcióellenes erőfeszítéseket, (1) mert ösztönzést éreznek a korrupcióra, vagy (2) mert nem éreznek ösztönzést, hogy korrupcióellenes kampányt kezdeményezzenek még akkor sem, ha nincsenek korrupciós érdekeltségeik. Ez a két hipotézis határozottan különbözik egymástól. Ami minket érdekel, az a második. A kutatás központjában nem az egyes politikusok szempontjai állnak, hanem a kormányé. Definíciónk szerint a kormány a szavazatok maximalizálására törekszik. Tanulmányunk értelmezése szerint a kormánynak az az érdeke, hogy újraválasszák.

Számos tanulmány foglalkozott a kérdéssel, hogy mi készteti a posztkommunista kormányokat korrupcióra (lásd pl. della Porta and Vannucci, 1999; Sajó, 2002). Minket viszont az a kérdés foglalkoztat, hogy „Vajon éreznek-e a posztkommunista kelet-európai demokratikus kormányok ösztönzést, hogy korrupcióellenes kampányokba kezdjenek?".

A jelenlegi, a Világbank által jóváhagyott korrupcióellenes politikák mögött az a feltételezés áll, hogy ha a korrupcióellenes kampány sikeres, akkor nő a demokratikus kormányok esélye az újraválasztásra. A Világbank által kidolgozott korrupcióellenes politika a kormányok saját érdekeire, nem pedig magas erkölcsiségükre épít. Pontosan ezért a korrupcióellenes programok bukása is hozzájárult a politikai akarat hiányához és a kormányok institucionális gyengeségéhez a rendszerváltó országokban. Azzal a lehetőséggel, hogy a nem korrupt kormányok nem éreznek késztetést korrupcióellenes kampányok beindítására, eddig nem foglalkoztak.

Írásunk ezt a kimondatlan feltételezést teszteli. Az eredmény meglepő: kiderült, hogy határozottan nehéz sikeres korrupcióellenes politikát választási sikerre konvertálni. A korrupcióellenes kampányok nem növelik az újraválasztás esélyeit, még akkor sem, ha a társadalom támogatja a korrupcióellenes politikát, és a kormány ténylegesen be is vezeti azt.

Jelen tanulmányban nem térünk ki részletesen a korrupció különböző definícióira.[1] Elfogadjuk azt a meghatározást, hogy a korrupció hivatallal történő visszaélés magánjavak szerzése céljából (Heidenheimer, 1999; Rose-Ackerman, 1999). Úgy tekintjük mint „illegális cserék hálózatát" (della Porta and Vannucci, 1999: 20–1). Amennyiben pedig elfogadjuk, hogy tanulmányunk középpontjában a politikai korrupció áll, Claus Offét követjük, aki szerint a politikai korrupció „nyilvános döntések vétele és eladása" (lásd Offe tanulmányát ebben a kötetben).

A korrupciót és a korrupcióellenességet elsősorban mint politikai/választási „tőkét" tanulmányozzuk. Nem konkrét korrupt cselekményre koncentrálunk. A korrupt politikusok személyes vagyonszerzését a politikai pártok azon döntésének velejárójaként tekintjük, hogy a korrupciót elfogadják a választási győzelem szükséges eszközeként.[2] A választási stratégiák kidolgozásakor a politikusoktól függ, hogy pontosan milyen értéket tulajdonítanak a korrupciónak és a korrupcióellenességnek mint politikai tőkének. A demokráciában a korrupció olyan mechanizmus, amelynek segítségével kampánypénzeket lehet gyűjteni, irányítani lehet a lojalitást, ami kritikus lehet a választási siker szempontjából (della Porta and Vannucci, 1999: 22–3).

A hitel/részvény csererendszer, amit Oroszországban alkalmaztak 1995-ben, szolgáltatja a legszemléletesebb példát arra, hogyan lesz a korrupcióból választási tőke. 1995 őszén a közvélemény-kutatások eredményei szerint Jelcin elnök újraválasztása lehetetlennek tűnt. Támogatottsága elképesztően alacsony volt, politikáját és személyiségét a túlnyomó többség elutasította. Újraválasztása érdekében Jelcin erős politikai befolyással bíró választókat keresett, akik támogatnák. Itt jött be a képbe a hitelt részvényért ügylet ötlete. Chrystia Freeland szavaival, „a hitelt részvényért ügylet a tulajdon és a politikai támogatás nyílt cseréje volt. Oroszország néhány legértékesebb vállalatáért cserébe egy üzletembercsoport – az oligarchák – mozgósították politikai erőiket a Kreml mellett. ... A bonyolult, két lépésből álló terv értelemszerűen összekötötte a jövőbeli oligarchák gazdasági sorsát a Jelcin-kormány politikai sorsával. 1995 őszén megtörtént az ország legértékesebb válla-

latainak bizalmi tulajdonátruházása. A végső, formális átadás csak 1996 őszén és 1997-ben zajlott le – az elnökválasztás után. Mikor aláírta a rendeletet, a Kreml első embere választókat vásárolt, akik garantálták az egy évvel későbbi újraválasztását" (Freeland, 2000: 162, 173).

A korrupció politikai ára azonban magas lehet. Egyre több kormány veszít a választásokon a hatalmas korrupciós botrányok következtében (Blankenburg, 2002). A választók általában nem szeretik a korrupt politikusokat. A korrupció társadalmi rosszként való felfogása az a tényező, ami nemcsak a korrupciót, de a korrupcióellenességet is politikai tőkévé teszi. Olyan társadalmakban, ahol a közvélemény nem ítéli el erkölcsileg a korrupciót, a korrupcióellenesség nem jelent politikai tőkét. Ez a gyengesége a korrupcióellenes kampányoknak néhány afrikai országban (de Sardan, 1999). Ugyanakkor minél erősebb az erkölcsi elutasítás a korrupcióval szemben, annál nagyobb a korrupció-központú politika kockázata, és annál erősebbek a korrupcióellenes politika iránti késztetések. Az utóbbi évtizedben végzett bolgár közvélemény-kutatásokból kiderül, hogy minél többet foglalkozik a közvélemény a korrupcióval, annál nagyobb az ellenzék támogatottsága, függetlenül attól, hogy melyik párt van hatalmon és melyik ellenzékben.

Amikor feltesszük a kérdést, hogy a nem korrupt kormányok vajon éreznek-e ösztönzést korrupcióellenes kampányok indítására, nem korrupt kormány alatt olyan testületet értünk, amely nem korrupció-központú politika révén igyekszik újraválasztatni magát. A nem korrupt kormány tehát ebben az értelemben nem jelent nem korrumpálható kormányt (ilyesmire senki sem merne gondolni), és nem is tiszta, illetve becsületes kormányt. Olyan kormányról van szó, amelynek meggyőződése, hogy korrupt stratégiával nem lehet elérni az újraválasztást, és tudatosan kerüli az efféle stratégiát. Felméri, hogy az anyagi, illetve politikai támogatás gyűjtése korrupt módszerekkel politikailag költségesebb, mintha lemondanak e pénzekről. Klasszikus esetben a nem korrupt kormány olyan kormány, amely akkor kerül hatalomra, amikor már több, korrupcióra alapozott stratégiát követő kormánynak nem sikerült újraválasztatnia magát.

A korrupcióellenes kampányok elindítása a kormány azon döntését tükrözi, hogy mozgósítani akarják a korrupcióellenes érzelmeket mint választási tőkét. A korrupcióellenes kampány nem pusztán a korrupcióellenes politikák összessége. Olyan kormányzati stratégia, amely a korrupciót a legjelentősebb társadalmi problémaként definiálja, és visszaszorítását a kormány legfőbb politikai célkitűzésének állítja be. Az általunk vizsgált esetben a kampány során alkalmazták a Világbank által javasolt korrupcióellenes politikákat, valamint az antikorrupciós retorikát, amely a kormány döntéseit hivatott igazolni. Ebben az értelemben a korrupcióellenes politika alkalmazása a korrupcióellenes retorika hiányában nem minősül kampánynak.

Írásunk arra a kérdésre keresi a választ, hogy a nem korrupt kormányokat motiválja-e valami arra, hogy korrupcióellenes kampány révén érjék el az újraválasztást. Más szóval: Vajon érdekük-e a nem korrupt kormányoknak, hogy a korrupciót jelöljék meg az ország előtt álló legjelentősebb problémának, és hogy a korrupcióellenes retorika legyen újraválasztási stratégiájuk egyik alappillére?

Érveinket egyetlen ország – Bulgária – esettanulmányára alapoztuk. Az eredmények korlátozott érvényessége miatt nem vonható le valamiféle általános következtetés. Azonban hisszük, hogy elszigetelt esetek is segíthetnek abban, hogy radikálisan újragondoljuk a létező politikai paradigmákat.

Az eset

A 2001. június 17-i parlamenti választások töréspontot jelentettek a bolgár politikai rendszerben. Az eredmény meglepő, sokkoló és különleges volt. A II. Simeon Nemzeti Mozgalom, egy olyan politikai párt, amelyet a volt bolgár király, Simeon Saxe-Coburg-Gotha három hónappal a választások előtt alapított, szerezte meg a mandátumok többségét a bolgár parlamentben (Barany, 2002). Őt támogatta a többség minden korosztályban, végzettségtől és jövedelemtől függetlenül. A régiók többsége is mögötte állt, kivéve azokat, ahol jelentős török kisebbség él. A nemzetközileg elismert, Ivan Kosztov vezette Demokratikus Erők Uniója (DEU) kormány csúfos vereséget szenvedett. Számos megfigyelő szerint a DEU-kormány korrupt mivolta volt a legmeggyőzőbb magyarázat a volt király választási forradalmára, illetve restaurációjára (Barany, 2002).

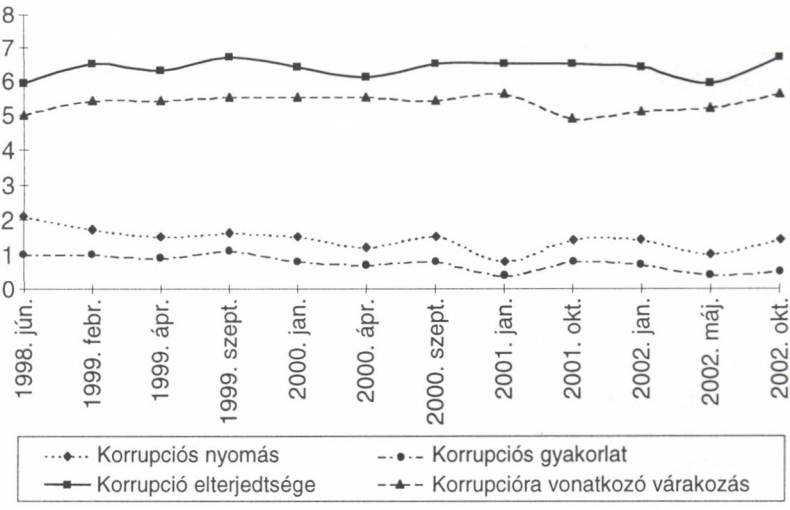
A korrupció megszüntetése és a morális alapokra helyezett politika ígérete központi elemei voltak a király választási győzelmének. A 2001 júniusában megalakult kormány politikai újoncokból állt. Egyik miniszternek sem volt addig kormányzati tapasztalata. Egyik sem állt korábban kapcsolatban a tradicionális pártok politikai gépezetével. Egyiknek sem volt korrupció a múltjában.

A bolgár választások utáni napon kialakult szituáció szinte tökéletes lehetőséget biztosított egy hatékony korrupcióellenes kampány elindítására. Ahogy a Világbank fogalmazott: „ablak nyílt egy lehetőségre" (World Bank, 2000: xxviii, 69). Szinte minden szükséges komponens adott volt a sikeres korrupcióellenes kampányhoz. Volt egy korrupt ország. Volt egy választási ígéret, hogy megtisztítják a rendszert. Volt egy új, reformista kormány, amely kívül állt a korrupt politika világán. Az új kormány nem volt a pártgépezet foglya, mivel gyakorlatilag nem állt mögötte párt. Adott volt egy alaposan megtervezett, nemzetközi támogatással kidolgozott, korrupcióellenes intézkedéscsomag, amely csak a végrehajtásra várt, továbbá egy aktív nem kormányzati közösség, melyet a Koalíció 2000 nevű ernyőszervezet fogott össze.

Bulgáriában tökéletes volt a helyzet nemcsak egy korrupcióellenes kampány elindítására, de annak empirikus tesztelésére is, hogy milyen esélye van a sikerre egy ilyen kampánynak. 1998 óta a Demokrácia Kutató Központ és a Vitosha Research, egy független közvélemény-kutató intézet, tizenöt különböző közvélemény-kutatást végzett, amelyek célja az országban jelen lévő korrupcióellenes attitűdök vizsgálata volt. Módszerként a személyes interjút használták. Tizenkét alkalommal ugyanazt a kérdőívet alkalmazták, így átfogó képet alkothattak a korrupció dinamikájáról, sajátosságairól és a korrupcióellenes politika támogatottságáról. Három felmérés pedig specifikus társadalmi csoportokat vizsgált nagyszámú mintán: politikusokat, közhivatalnokokat és üzletembereket.[3] A kutatások számos olyan mutató megalkotásában kulmináltak, amelyek segítségével mérni lehetett a korrupció szintjét az országban. Minél jobban megközelíti az index értéke a tízet, annál negatívabb a korrupció mért aspektusának értékelése Bulgáriában. A nullához közeli értékek azt mutatják, hogy az adott aspektus értékelése megközelíti az ideális állapotot, a „korrupciómentes" társadalmat. A számunkra legérdekesebb indexek a következők:

- A korrupciós nyomás indexe: Azt méri, milyen mértékben jellemző a közszféra alkalmazottaira, hogy direkt vagy indirekt módon nyomást gyakorolnak a polgárokra pénzbeni juttatások, illetve szolgáltatások nyújtása érdekében;
- A korrupciós gyakorlat indexe: A megkérdezettek személyes részvételi szintjét tükrözi a különböző korrupt viselkedési formákban (pl. megvesztegetés);
- A korrupció érzékelt elterjedtségének indexe: A polgárok szubjektív értékelését méri azt illetően, hogy mennyire elterjedt a korrupció a társadalomban;
- A korrupcióra vonatkozó várakozás indexe: A polgárok személyes elképzeléseit mutatja a korrupció jövőbeli elterjedtségét és annak perspektíváit illetően.[4]

Az első két indexszel a korrupciós valóságot próbálják felmérni, vagyis hogy milyen gyakran ajánlanak fel és/vagy kérnek kenőpénzt. A második kettő pedig a jelenséggel kapcsolatos közfelfogást hivatott megjeleníteni. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a korrupciós valóság és a róla alkotott közfelfogás mérése egyaránt problematikus, és a négy mutató szisztematikusan eltérhet a valódi értékektől, melyeket mérni próbálnak. Pontosabban, természetes, hogy a korrupciós valóság mérésénél az értékek lefelé torzítanak, mivel a nyilvános közvélemény-kutatások megkérdezettjei hajlamosak finomítani a korrupcióról szerzett tapasztalataikon az interjúk során. Az érzékeléssel kapcsolatos mutatók értékei viszont felfelé torzítanak, ami annak tulajdonítható, hogy az emberek általában hajlamosak a korrupcióval magyarázni különféle eseményeket és folyamatokat. Ugyanakkor ha ezek az eltérések az idő múlásával viszonylag stabilnak bizonyulnak, akkor az indexek értékeiben bekövetkező változásoknak a valóságot kell tükrözniük jelentős torzulások nélkül. Ahogy a *8.1 ábrából* kiderül, egy majdnem ötévnyi időintervallumban Bulgária esetében a kétfajta változó között jelentős különbség van, nemcsak szintjüket tekintve, de dinamikájukban is.



8.1 ábra. Bulgária: Coalition 2000 korrupcióindexek
Forrás: Corruption Indexes of Coalition, 2000; 2002.

2002 áprilisa és júniusa között a bolgár Nyílt Társadalom Alapítvány a Liberális Stratégiák Központjával, valamint az Alfa Research-csel együttműködve végzett kutatást „A társadalom helyzete" címmel, melyben a reprezentatív közvéleménykutatást antropológiai terepmunkával kombinálták.[5] A kutatás célja annak kiderítése volt, hogy a polgárok hogyan értelmezik az átalakulás fogalmát: ki nyert, ki vesztett, és mi történt a nyertesekkel és a vesztesekkel. A kutatókat elsősorban a korrupcióellenes attitűdök és vélemények érdekelték, mint olyan mechanizmusok, amelyeket használva a megkérdezettek az átalakulással kapcsolatos tapasztalataikat próbálták racionalizálni.

Ez a két masszív adatblokk képezi tanulmányunk empirikus alapját. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy érzett-e az újonnan megválasztott kormány késztetést, hogy korrupcióellenes kampányok révén érje el újraválasztását.

A javasolt megközelítés jelentős korlátokkal bír. Annak érdekében, hogy az adatok felhasználhatók legyenek a kormány korrupcióellenes ösztönzéseinek tanulmányozására, feltételezzük, hogy a korrupciós tapasztalatok és a korrupció érzékelése közötti dinamika változatlan marad egy átfogó korrupcióellenes kampány elindítása után. Az, hogy a tanulmány a kormányt és nem az egyes politikusokat vizsgálja mint szavazatmaximalizálókat, szintén bonyolult kérdéseket vet fel. A tény, hogy Bulgáriában arányos képviseleti rendszerben megválasztott pártkormány van hatalmon, legitimmé tesz egy ilyen feltételezést, de továbbra is felmerülhetnek problémák. Elméletben nem zárhatjuk ki a lehetőséget, hogy egy nem korrupt kormány korrupt politikusokból tevődik össze, akik a korrupciót nem választási forrásként használják, hanem személyes vagyonszerzés céljából.

Megközelítésünket leginkább az az intuíció támasztja alá, hogy ha rá akarunk venni egy miniszterelnököt, hogy korrupcióellenes kampányba kezdjen, először a választási tanácsadóját kell meggyőzni. Az illető valószínűleg nem fogja elmulasztani a tárgyhoz kapcsolódó empirikus adatok áttanulmányozását.

Először felvázolunk egy fiktív beszélgetést a miniszterelnök irodájában, ahol a korrupcióellenes kampány egy támogatója (pl. a Világbanktól érkezett szakértő) és egy ellenzője (pl. egy választási tanácsadó) vitatkozik egymással. Utána a korrupcióellenes érzelmek dinamikáját elemezzük a társadalmi konstrukcionalizmus perspektívájából, és levonunk néhány következtetést.

A miniszterelnök dilemmája

A mai is egy olyan nyomasztó, nehéz nap, amikor a kormányok azt kívánják, bárcsak becsületesek lennének. Az időpont ismeretlen, mert a felmerülő kérdések zöme ugyanaz, mint amelyeket 2001 nyarán tettek fel, de a bemutatott empirikus adatok némelyike későbbi időszakokra vonatkozik. Tehát nem jelöljük meg a találkozó pontos időpontját.

Képzeljük el, hogy a miniszterelnök (korábban király) összehívta kabinetje tagjait, és a megbeszélés célja annak eldöntése, hogy az új bolgár kormány korrupcióellenes kampányra építse-e újraválasztási stratégiáját. Képzeljük el továbbá, hogy két álláspont van – a támogatóké és az ellenzőké; a felszólalók társadalomtudós tanácsadók; a miniszterelnök nemcsak exkirály, de egy társadalomtudományi kar exdékánja is; elege van a normatív érvekből, és ragaszkodik hozzá, hogy a döntésnek az elérhető empirikus adatokon kell alapulnia.

Rengeteg olyan dolog van még, amelyet elképzelhetünk, ha fel akarunk vázolni egy fiktív beszélgetést a bolgár Ovális Irodában. De létezik egy alapvető korlát: a kormány kizárólag olyan forrásokra támaszkodhat, amelyek a végrehajtó hatalom és parlamenti többsége felügyelete alá tartoznak. A korrupció elleni harcban nem számíthatnak szövetségesként hatékony és pártatlan igazságszolgáltatásra. Az Európai Unió jelentése a bolgár igazságügyi reformok helyzetéről alátámasztja e megállapítást (European Commission, 2002). A nemzetközi közösség nyomását szintén kihagyhatjuk. Valószínű, hogy az EU-csatlakozás teremtette ösztönzők bármely kormány esetében fontos szerepet játszanának egy korrupcióellenes kampány elindítására vonatkozó döntés meghozatalában, és az EU-tól érkező jelzések döntő hatással lehetnének a választók viselkedésére is. Azonban annak érdekében, hogy érvelésünk hatásosabb legyen, e faktorokat figyelmen kívül hagyjuk.

Egy másik fontos feltételezés, hogy a Világbank korrupcióellenes csomagja működik. Képzeljük el, hogy alkalmazása ténylegesen csökkenti a korrupció szintjét, és pozitív hatással van a gazdaságra. Természetesen lehetséges, hogy a Világbank által javasolt politika részben téves és helytelen. Kiterjedt irodalom kritizálja a korrupcióellenes csomag elemeit (Stiglitz, 2002; Easterly, 2001). De ez az esszé nem az irányelvekről szól, hanem az ösztönzőkről. Ezért egy működőképes csomagot veszünk alapul, amely a korrupció szintjének csökkenését eredményezi.

Mondhatnánk, hogy e feltételezések és korlátok miatt a tanulmány nem szolgálhat hiteles útmutatóként a 2001 júniusa után kialakult bolgár politikai helyzethez. Azonban a mi célunk nem az, hogy Vergiliusok legyünk a bolgár politika poklában. Minket a korrupció nehezen megfogható természetének politikai vonatkozásai érdekelnek.

Foglaljuk össze a miniszterelnök Ovális Irodájában lezajló beszélgetést, figyelmen kívül hagyva az érzelmeket és a részleteket. A cél a fő érvek tömör és világos összefoglalása. Az ellenérvek nagyobb teret kapnak, mert a miniszterek számára újdonságnak számítanak, és mert közelebb állnak a szerzők nézeteihez.

Miért indítsanak a kormányok korrupcióellenes kampányt?

A gazdasági érvek

A közelmúlt korrupciós irodalmában[6] számos, akár elméleti megközelítésen, akár különböző országcsoportok empirikus tanulmányozásán alapuló következtetés olvasható a korrupció gazdaságra és a társadalom gazdasági helyzetére kifejtett hatásáról. A korrupcióellenes kampányok hívei, akik ezeket a következtetéseket megalapozott tényekként kezelik, tényleges hasznát vehetik némelyiknek.

Először, a korrupció árt a gazdasági növekedésnek. Ártalmas a beruházások szempontjából, és torzítja az erőforrások allokációját, csökkentve a hatékonyságot. A korrupció azt jelenti, hogy a gazdasági tevékenységre vonatkozó szabályokat önkényesen alkalmazzák, a tulajdonjogok nem garantáltak, és a közigazgatási szolgáltatások színvonala alacsony. E tényezők hatására a gazdasági környezet meglehetősen bizonytalanná válik (World Bank, 1997: 18–20). A bizonytalanság növeli a magánberuházások költségeit, és visszafogja a termelőkapacitás növekedését. A korrupció csökkenti a magánbefektetések hatékonyságát is (Tanzi and Davoodi, 1998), mindemellett nőnek a közberuházások költségei, miközben az

ilyen beruházások termelékenysége alacsony lesz. Csökkenti a külföldi direkt beruházások lehetőségét, különösen Bulgáriában, ahol nincsenek jelentős természeti források, melyek vonzerőt jelenthetnének a befektetők számára a korrupció ellenére is (World Bank, 2000: 23, note 2). A másik oldalon a korrupció a forráselosztás hatékonyságára is negatív hatással van, mivel súlyosan torzítja az árrendszert (Shleifer and Vishny, 1993: 599–617), valamint az alacsonyabb költségvetési bevételekre és magasabb kiadásokra irányuló törekvések révén tarthatatlan költségvetési helyzetet teremt (Tanzi and Davoodi, 1998; World Bank, 2000: 21–2), ami magas inflációt és az árrendszer hatékonyságának csökkenését idézi elő. Az árrendszerre kifejtett hatás az erőforrások elosztását a kevésbé optimális felhasználások felé tereli. Végeredményben a kevés beruházás és a nem megfelelő allokáció hosszú távon a növekedés lassulásához vezet.

Másodszor, a korrupció nemcsak hogy rontja az emberek jólétét hosszú távon, de ráadásul mindezt tisztességtelen módon teszi. A korrupció generálta költségek főleg a társadalom gyengébb és sebezhetőbb rétegeire hárulnak. A korrupt társadalmakra sokkal inkább jellemzők az egyenlőtlenségek és a szegénység, mint a nem korruptakra. Ez nem csupán a lassabb növekedésnek tulajdonítható, hanem annak is, hogy a korrupt kormányok valójában progresszív helyett regresszív adók révén jutnak bevételekhez, képtelenek hatékony szociális hálót kialakítani és fenntartani, és elterelik az erőforrásokat mind az emberi, mind a társadalmi tőkébe való befektetésektől, melyek pedig fontos tényezők a szegénység és az egyenlőtlenség csökkentésében (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 2002; World Bank, 2000: 20–1).

Harmadszor, a korrupció erodálja az intézményekbe vetett bizalmat és általában a társadalom szövetét. Alacsonyabb költségvetési bevételekhez vezet és magasabb, viszont kevésbé produktív költségvetési kiadásokhoz, ami igazolja a közfelfogást, hogy többet kell fizetni a kevesebbért. Ráadásul főleg a szegény és hátrányos helyzetű emberek azok, akik fizetik a számlát, és akik cserébe szinte egyáltalán nem részesülnek a szolgáltatásokból, melyeket ők finanszíroznak. Ebből logikusan következik az állami szervekbe és a politikusokba vetett bizalom alacsony szintje, ezért az állam még kevésbé lesz képes olyan szolgáltatásokat biztosítani, amelyekkel növelhető a jólét (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 2002; Shleifer and Vishny, 1993; Tanzi, 1998; Tanzi and Davoodi, 1998; World Bank, 2002: 21–2).

A korrupcióellenességgel foglalkozó irodalomból levonható következtetés: a sikeres korrupcióellenes stratégiák hatására javul a gazdasági teljesítmény, ami gyorsabb növekedést, magasabb és méltányosabban elosztott bevételeket jelent, ezenkívül elősegíti, hogy az állam hatékony szociális szolgáltatásokat tudjon biztosítani, tovább növelve ezzel a társadalom jólétét.

A gazdasági érvek logikája lényegében az, hogy a kormány azért indít korrupcióellenes kampányt, mert felfogja a korrupció gazdaságra gyakorolt negatív hatásait. Ha legyőzik a korrupciót, ezek a negatív hatások eltűnnek, az emberek úgy érzik, hogy javul az életük, és ennek megfelelően fognak szavazni.

A politikai érvek

A gazdasági érvek azokat az előnyöket demonstrálják, amelyeket a korrupció csökkentésével bármelyik kormány megszerezhet. Viszont megválaszolatlanul hagyják a kérdést, hogy miért kellene a kormánynak korrupcióellenes retorikát

alkalmaznia, és hogy miért kellene arra törekednie, hogy meggyőzze a polgárokat arról, hogy csökkentette a korrupciót. Az űr, melyet a gazdasági érvelés hagyott, kitölthető a politikai érvekkel. A politikai érvek kitalálói nem foglalkoznak a korrupció demokráciára mint államformára kifejtett káros hatásaival (Rose-Ackerman, 1999; della Porta and Vannucci, 1999). Az érvelés a korrupcióra a választásokban játszott fontos szerepe miatt koncentrál. A közelmúltban végzett kutatásokból kiderül, hogy a közvélemény a korrupciót az ország három legfontosabb problémája közé sorolja *(8.1 táblázat)*. Ezért nem lehet a korrupció politikai jelentőségét alábecsülni. Nemcsak a jelenség maga, de az is ronthat a kormány újraválasztásának esélyein, ha a polgárok korruptnak látják az államot.

8.1 táblázat. A fő problémák Bulgáriában

	1999. szept.	*2000. jan.*	*2000. ápr.*	*2000. szept.*	*2001. jan.*	*2001. okt.*	*2002. jan.*	*2002. máj.*
Munkanélküliség	64,6	65,3	71,3	67,8	67,5	64,0	68,9	71,5
Alacsony jövedelem	50,2	50,6	48,9	49,0	46,0	45,4	32,9	45,2
Szegénység	37,1	41,2	41,9	41,5	39,4	46,9	42,7	40,3
Korrupció	*38,5*	*37,5*	*40,1*	*37,5*	*36,5*	*45,6*	*47,0*	*39,3*
Bűnözés	32,4	27,9	28,9	25,7	51,7	36,3	32,9	30,2
Egészségügy	16,0	14,6	14,1	14,0	5,1	11,9	17,2	19,9
Drágaság	21,9	18,9	19,4	22,4	16,3	15,7	20,9	16,8
Politikai instabilitás	15,4	13,1	13,8	17,0	18,2	12,0	13,1	14,1
Oktatás	3,8	2,9	2,3	2,1	0,8	2,6	1,8	4,4
Környezet-szennyezés	5,0	4,3	2,4	2,7	3,0	3,3	1,5	2,2
Etnikai problémák	4,0	1,4	1,9	1,7	0,9	1,6	1,4	1,3

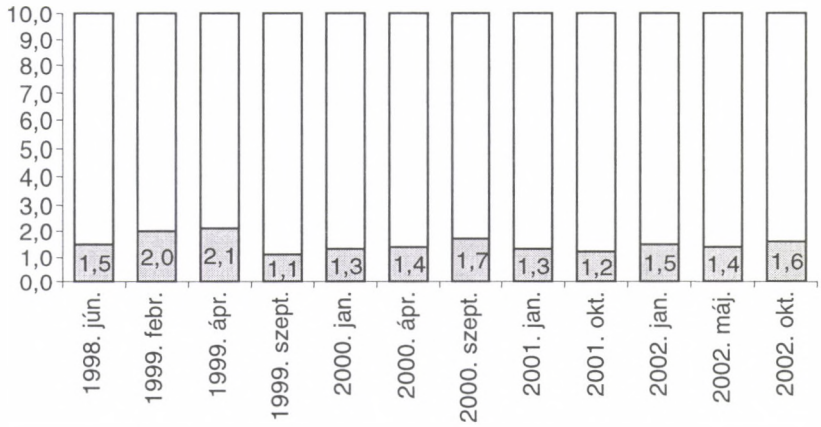
A nem ideológia-központú politika természetéből adódóan megnöveli a korrupció fontosságát a választások szempontjából. Az ideológia hanyatlásával nő a hatalmon levők személyes integritásának szerepe. Az EU-csatlakozási folyamat jelentősen limitálja az „ésszerűen intézkedő" kormányok választási lehetőségeit politikájuk meghatározásában az átmenet időszakában, ezáltal még fontosabbá válik a kormányról kialakult erkölcsi kép.

Bizonyos értelemben néhány befolyásos elit csoport (például újságírók vagy társadalmi aktivisták) a korrupciót, Cohen szavaival, „erkölcsi pániknak" ábrázolják (1972). Erről akkor beszélhetünk, ha egy adott körülményt a társadalmi értékek és érdekek elleni fenyegetésként definiálnak, és ha természetét, következményeit és a megoldásokat egy befolyásos elit csoport prezentálja „stilizált és sematikus módon" (Pavarala, 1996: 134).

Van továbbá két olyan gyakorlati érv a korrupcióellenes kampányok mellett, amelyek specifikusan a hatalmon lévő bolgár kormányra vonatkoznak. Egy ilyen kampány megerősítheti az azáltal keltett imázst, hogy a kormány politikai újoncokból áll, akik nem vettek részt az elmúlt évtized nagy újrafelosztásában. Mivel először vannak hatalmon, a lehető legjobb helyzetben vannak, hogy támadják és

nyilvánosságra hozzák az előző kormányok korrupt ügyleteit, gyengítve ezáltal az ellenzék esélyeit a választásokon, amennyiben az a korábbi kormányt alkotó pártok közül kerül ki.

Ami még fontosabb: az emberek azt várták, hogy a kormány határozott lépéseket tesz majd a korrupció ellen. 2001 szeptemberében a korrupciós várakozás indexe pozitív irányba mozdult el, attól függetlenül, hogy a korrupciós gyakorlat és a korrupciós nyomás mutatói az ellenkező irányba lendültek ki. Ez a változás csakis a júniusi választások közvetlen eredményeként magyarázható. A korrupció erkölcsi elfogadhatóságának indexe is azt mutatja, hogy a közvélemény számára nem jelentéktelen a korrupció jelenléte (lásd a *8.2 ábrát*, ahol 0 azt jelenti, hogy a korrupció erkölcsileg teljes mértékben elfogadhatatlan, 10 pedig azt, hogy elfogadható). Épp ellenkezőleg, a korrupciót erkölcsileg negatívnak értékelik, és a túlnyomó többség nem hajlandó tolerálni. Tehát a korrupcióellenes kampány jelentős választási tőke lehetne.



8.2 ábra. Bulgária: A korrupció elvi elfogadottsága
Forrás: Corruption Indexes of Coalition, 2000; May 2002.

Miért ne indítson a kormány korrupcióellenes kampányt?

A korrupció elleni kampány ellenzőjének véleménye meglepetésként érte a legtöbb minisztert. Nem kérdőjelezte meg egyik támogató érveit sem. Csupán egyetlen érvet hozott fel: a korrupció birodalma és a korrupcióellenes érzelmek birodalma két párhuzamos világ, és a kormányok nem képesek arra, hogy rövid távon megváltoztassák a korrupcióval kapcsolatos vélelmeket, még akkor sem, ha antikorrupciós politikát folytatva ténylegesen visszaszorítják a korrupciót.

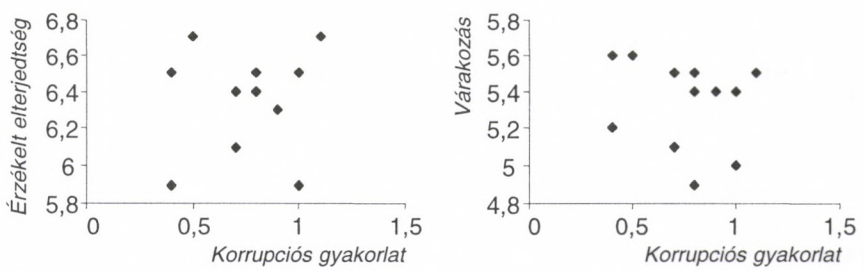
Ilyen szempontból tehát a választások kontextusában a siker a korrupció elleni harcban azt jelenti, az emberek elhiszik, hogy a korrupció szintje szignifikánsan csökkent, és hogy megnőtt az esélye annak, hogy véglegesen felszámolják. Más szóval, tanulmányunk értelmezése szerint a siker azt jelenti, hogy a kampánynak látható változásokat kell produkálnia a korrupció vélelmezett elterjedtségének indexében és a korrupciós várakozások indexében egyaránt.

A korrupcióellenes kampány ellenzőjének és e tanulmánynak is az a fő érve, hogy még ha sikeres is a korrupcióellenes politika megvalósítása, akkor sem valószínű, hogy a fenti változások bekövetkeznek. Az eredmények azt igazolják, hogy a korrupciós nyomás és a korrupciós gyakorlat indexeivel a korrupció szintjében mért tényleges hanyatlás nem korrelál a korrupció vélelmezett elterjedtsége és a korrupciós várakozások mutatóiban bekövetkező jelentős hanyatlással. Ha a szavazatok inkább a percepción alapulnak, mint személyes tapasztalatokon, akkor ez problémát jelenthet a demokratikus reformerek számára.

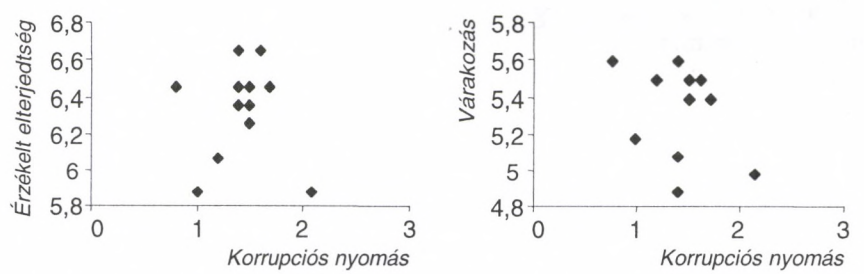
A korrupcióellenes kampány támogatói azt feltételezik, hogy az emberek „érzik" majd a korrupció visszaszorulását, és cserébe politikailag megjutalmazzák a kormányt. E feltételezést még sohasem tesztelték. A bolgár korrupciós attitűdökről rendelkezésre álló adatok nem támasztják alá ezt az elméletet.

A *8.3 ábrán* a bal oldalon a korrupciós gyakorlat és a korrupció vélelmezett elterjedtsége indexek megfigyelési pontjait tartalmazó pontdiagramot, mellette jobbra pedig a korrupciós gyakorlat és a korrupcióra vonatkozó várakozás indexek megfigyelési pontjainak a pontdiagramját mutatjuk be a Vitosha Research által végzett 12 felmérés alapján. A grafikon azt mutatja, hogy a korrupciós gyakorlat indexe nem korrelál sem a korrupció vélelmezett elterjedtségének indexével, sem a korrupcióra vonatkozó várakozás indexével.

Az adatokból az is kiderül, hogy a korrupciós nyomás indexe nem korrelál sem a korrupció vélelmezett elterjedtségének indexével, sem a korrupcióra vonatkozó várakozás indexével (lásd a korrupciós nyomás index és a két percepciós index közötti összefüggés pontdiagramját a *8.4 ábrán*).



8.3 ábra. A korrupciós gyakorlat hatása a korrupció érzékelt elterjedtségére és a korrupcióra vonatkozó várakozásra



8.4 ábra. A korrupciós nyomás hatása a korrupció érzékelt elterjedtségére és a korrupcióra vonatkozó várakozásra

A két változóhalmaz között a statisztikai kapcsolat nagyon gyenge, szöges ellentétben azzal, amit a korrupcióellenes kampányok szószólói gondolnak. Ezt mutatja a *8.2 táblázat*, amely a vélelmezett korrupciót mérő változók (a korrupció vélelmezett elterjedtsége és a korrupcióra vonatkozó várakozások), valamint a korrupciós valóság és cselekedetek leírását célzó változók (a korrupciós gyakorlatról és a korrupciós nyomásról szóló beszámolók) szerinti egyszerű OLS regressziójával kapott eredményeket mutatja. A korrupciós valóságra vonatkozó változók dinamikája még a változók késleltetett értékei mellett sem tud magyarázatot adni a vélelmezett korrupció változóinak dinamikájára.

8.2 táblázat. A korrupció „érzékelése" és a korrupciós „valóság" közötti egyszerű OLS regresszió eredményei

	A korrupció érzékelt elterjedtsége				*A korrupcióra vonatkozó várakozás*			
	Gyakorlat	*Gyakorlat (késleltetett)*	*Nyomás*	*Nyomás (késleltetett)*	*Gyakorlat*	*Gyakorlat (késleltetett)*	*Nyomás*	*Nyomás (késleltetett)*
Együttható	0,141	–0,171	–0,042	–0,127	–0,202	0,338	–0,243	0,240
t-statisztika	0,385	–0,495	–0,161	–0,564	–0,642	1,121	–1,150	1,228
Illesztett R^2	–0,084	–0,082	–0,097	–0,073	–0,056	0,025	0,028	0,048

Más szóval, az emberek véleményüket a korrupció országos elterjedtségének mértékéről, és a jelenség továbbterjedésére vonatkozó várakozásaikat nem saját tapasztalataik alapján alakítják ki. Sem azok a kenőpénzek, melyeket kértek tőlük, sem azok, melyeket adtak vagy kaptak, nem formálták az elterjedtséggel kapcsolatos véleményüket.

E váratlan eredményt többféleképpen is lehet értelmezni, de a legnyilvánvalóbb magyarázat az, hogy amikor a polgárok véleményt alkotnak a korrupció szintjéről országukban, ítéletük alapját nem a mindennapi közigazgatási korrupció képezi, hanem a politikai.

Kutatásunk kezdeti eredményei azt sugallják, hogy az alapvető probléma az, hogy az embereknek nehéz „tudomást szerezniük" a korrupció szintjének a csökkenéséről, és a percepció gyengén korrelál a tapasztalatokkal. Ezt a megállapítást megerősíti az egyes válaszadóktól kapott adatok keresztmetszeti vizsgálata. A teljes panel adatsort figyelembe véve, a két korrupciós valóság és a két korrupció-percepció változó közötti korreláció 0,1 és 0,2 közé esik.[7]

Ilyen szempontból az a lényeges kérdés, hogy vajon az emberek tudomást szerezhetnek-e a korrupció szintjének csökkenéséről a médiából, ha saját tapasztalataik alapján nem érzékelik. Ez a kérdés rendkívül fontos, amikor arról kell dönteni, hogy indítsanak-e korrupcióellenes kampányt. Nyilvánvaló, hogy egy olyan környezetben, ahol az intézményekbe vetett bizalom szintje alacsony, a köz nem hiszi el, ha a kormány azt állítja, hogy visszaszorította a korrupciót. Az is egyértelmű, hogy ha a kormány a korrupció visszaszorítását prioritásként kezeli, ez arra ösztönzi az ellenzéket, hogy korruptnak kiáltsa ki és ezért támadja a kormányt, s azt állítsa, nőtt a korrupció (tulajdonképpen ez történik mostanában Bulgáriában). Lehet-e a média az a közvetítő, amelynek segítségével az emberek tudomást szerezhetnek a korrupció valós szintjéről?

Az empirikus adatok azt sugallják, hogy egy adott időszakra vetítve határozott összefüggés van a korrupcióval kapcsolatos publikációk mennyisége és a korrupció vélelmezett elterjedtségi indexének növekedése között. Ez azt jelenti, hogy minél nagyobb hangsúlyt kap a korrupció a médiában, annál hajlamosabbak az emberek azt hinni, hogy nőtt a korrupció szintje az országban. Logikusan felmerül a kérdés, hogy miként befolyásolják a sajtóban megjelentek e megállapítást. Az, hogy Bulgáriában kompetitív, ideológiailag elfogulatlan médiapiac van, amelyen nagyrészt külföldi tulajdonban lévő cégek dominálnak, megfelelő feltételt jelenthetne, hogy a tájékozott polgárok megtudják az igazságot még akkor is, ha az ellenzék vagy a kormány egyéb ellenfelei hamis vádaskodással próbálják aláásni a kormányzati politika hitelét. De vajon biztosítékot jelent-e a médiaverseny az igazságra?

A tapasztalatok alapján egyszerűen lehetetlen tesztelni, hogy a címlapon szereplő, hatalmas korrupciós botrányok közül mennyi fed fel valós korrupciós eseteket, és hogy milyen arányban beszélhetünk politikai vagy gazdasági céloktól vezérelt vádaskodásról. A működőképes igazságszolgáltatás hiányában az efféle tesztelés nem kivitelezhető.

Az azonban, hogy a médiaverseny semlegesíti-e a média elfogultságát, nem kötődik feltétlenül a korrupció témaköréhez. Ezért elfogadjuk Shleifer és Mullainathan közelmúltban publikált cikkének („Elfogultság a médiában", 2002) érvelését. Kétfajta elfogultságot különböztetnek meg. Az egyikről, melyet ideológiainak hívnak, akkor beszélhetünk, ha egy lapkiadó egy adott irányba kívánja befolyásolni olvasói véleményét. A másik, melyet spinnek neveztek el, arra a helyzetre utal, amelyben egy kiadó valamilyen emlékezetes sztorival próbálja növelni az eladott példányok számát. Shleifer és Mullainathan felállítottak egy elméleti modellt a kiadók közötti versenyre e kétfajta elfogultság feltételezése mellett. A modell megmutatta, hogy míg a verseny eliminálja az ideológiai elfogultság hatásait, felerősíti a spinre irányuló ösztönzéseket. Más szóval, ha a médiapiacot a spin uralja, mint például Bulgária esetében, Shleifer és Mullainathan eredményeiből az következik, hogy a verseny hatására a kiadók az olvasók elvárásainak megfelelően tálalják a sztorikat.

Ez arra a következtetésre vezet, hogy a kormány korrupcióellenes programjának hatására nő, nem pedig csökken a korrupcióval foglalkozó sztorik száma, és a médiaverseny ahelyett, hogy enyhítené a kormányellenes elfogultságot és korrigálná a valótlan korrupciós vádakat, inkább felerősíti e tendenciát. Vagyis a kiadó álláspontja az, hogy ha egy sztori korrupciós sztoriként is értelmezhető, azt bizonyítottan korrupciós sztoriként kell tálalni. És ha egy sztorit első megjelenésekor korrupciós sztoriként kezelnek, az később is az marad. Összefoglalva, a média a versenyhelyzet miatt a korrupciós vádaskodások mellé áll, még akkor is, ha a tények arra utalnak, hogy a vádak egyhén szólva is kétesek.

A „Bulgartabak korrupt vezérigazgatója" eset hűen illusztrálja e jelenséget. 2001 őszén az új bolgár kormány úgy döntött, hogy új vezérigazgatót nevez ki a Bulgartabak, a bolgár dohányipari vállalat élére. A Bulgartabak nagy, állami tulajdonban lévő cég, melynek privatizációját 2002-re tervezték. A kinevezéssel a kormány korlátozni kívánta a kísértést a bennfentes egyezkedésekre a kritikus évben, vagyis a privatizáció évében. Logikus döntés volt. A vállalat köztudottan több pártot is támogatott illegálisan. A kormány választása egy bolgár fiatalemberre esett, aki addig kizárólag multinacionális cégeknél dolgozott külföldön. Akkor

került először kapcsolatba a dohányiparral. Kinevezését hamar felkapta a média, amikor kiszivárgott, hogy elérte, nyugati szintű fizetést kapjon, sokszorosát az előző igazgató bérének.[8] Egy hónapon át a kormány cáfolta a híreszteléseket.

Egy hónappal később a Bulgartabak egyik partnercégének és a vállalat vevőjelöltjeinek képviselői levelet írtak a miniszterelnöknek, melyben azzal vádolták az új igazgatót, hogy 500 000 dolláros kenőpénzt kért tőlük egy bizalmas beszélgetés során, amely egy hírhedt étteremben zajlott le. Azt állították, hogy hangfelvétel készült a beszélgetésről, melyet készek átadni az ügyésznek. A média hetekig taglalta az esetet, nyíltan támogatva a vádlókat. A média nyomására az igazgatót leváltották. E történet demonstrálhatná, hogy milyen fontos szerepet játszik a média a korrupciós esetek feltárásában. De arra is példa lehet, hogy a spin miképpen dolgozik a kormány hátrányára.

A történetnek van egy másik oldala is. Kiderült, hogy a vádaskodók meglehetősen közeli kapcsolatban állnak egy ismert orosz üzletemberrel, akit nemzetbiztonsági okokból kiutasítottak Bulgáriából. Vádaskodásait nem támasztotta alá semmilyen bizonyíték. A híres hangfelvétel pedig sohasem jutott el az ügyészhez.

Vajon a Bulgartabak igazgatója a korrupt hivatalnok klasszikus típusa volt-e, vagy pedig egy lejáratási hadjárat áldozata, melynek célja a népszerűtlen vezető kitúrása volt? A kérdés megválaszolása nehéznek tűnhet, de a közvélemény egyhangúan döntött. A nyomozást bizonyítékok hiányában lezárták, de a köz meghozta ítéletét: az igazgató lemondása azt jelentette, hogy a kormány bevallotta, embere korrupt volt. A kormány részéről a gyanúsított eltávolítása volt az egyetlen megoldás annak bizonyítására, hogy komolyan veszik a korrupció elleni harcot. Szilágyi Ákos szavaival: „a lejáratás ellen nem lehet érveket felhozni, és megcáfolni sem lehet. Egyetlen megfelelő reakció van: az ellenlejáratás" (2002: 219).

Érvelésünket megerősítendő azt állítjuk, hogy ha a korrupció központi kérdése a kormány politikájának, akkor az ellenzék nagyobb ösztönzést érez, hogy korrupt mivolta okán támadja a kormányt. Shleifer és Mullaithanan (2002) rámutatnak, hogy a bolgár médiakörnyezetben miért kevés a kormány esélye a védekezésre. Évekbe telik, mire ítélet születik bármilyen rágalmazási perben – ez is alátámasztja e következtetést. A korrupcióellenes kampány könnyen átcsaphat lejáratási háborúba.

Röviden, a kormánynak gyakorlatilag nincs eszköze arra, hogy megváltoztassa a korrupciós várakozás és a korrupció vélelmezett elterjedtségének indexét, amelyek feltételezésünk szerint pont azok a mutatók, melyeket meg kell változtatni, ha a kormány újra akarja választatni magát. Ez a fő következtetés, amire az empirikus adatok elemzése alapján jutottunk. Ahogy már említettük, a vélelmezett korrupció világa és a korrupció világa párhuzamosan, egymás mellett léteznek. Ami ténylegesen számít, az e meglepő megállapítás politikai implikációja.

Mi a probléma a korrupcióellenes kampányokkal? A társadalmi konstrukcionális megközelítés

A korrupciónak mint politikai kérdésnek a megfoghatatlansága az, ami visszatartja a kormányokat korrupcióellenes kampányok beindításától. E megállapítás után szükségét érezzük, hogy mélyebben elemezzük a korrupció és a vélelmezett korrupció természetét az átmenet időszakában.

Mostanában a korrupció mint társadalmi probléma „különleges természetével" kapcsolatos viták leginkább a mérhetőségről szólnak (Sik, 2002; Krastev, 2002). A Transparency International (TI) korrupciópercepció indexének megalkotása a korrupció hatásait tárgyaló tanulmányok új generációját indította el (Lambsdorff, 1999). E tanulmányokban a TI percepcióindexeit sziklaszilárd adatokként kezelték. De mit mérünk, amikor a korrupciót vizsgáljuk? Az egy főre jutó megvesztegetések számát az országban? Azt, hogy hány ember vesz részt korrupt tranzakciókban? A pénzek nagyságát, melyek az efféle ügyletekben gazdát cserélnek? Azt, hogy a politikai hatalom mely szintjei esnek különböző érdekek foglyává? Mindent számba véve azonban, a legnagyobb problémát a korrupció titkos természete jelenti – a tranzakció összes résztvevőjének az az érdeke, hogy elrejtse azt a nyilvánosság elől.

A méréssel kapcsolatos viták hatására a korrupcióellenes tanulmányok figyelmen kívül hagyták a korrupció megfoghatatlan természetének egy másik fontos aspektusát, és azt a problémát, hogy a jelenség hogyan vált a különböző társadalmakban politikai kérdéssé. Kinek a definícióját fogadták el az okokra, a bűnösökre és a megoldásokra vonatkozóan? Ki nyer és ki veszít a definíciós harcban? Nem meglepő, hogy „az ellentétes érdekeket és érdekeltségeket képviselő csoportok eltérő szempontból közelítették meg a probléma természetét, és versenyeztek egymással, hogy saját értelmezésüket juttassák érvényre és befolyásolják a témáról folytatott nyilvános vitát" (Pavarala, 1996: 19).

A kormányok és a nemzetközi támogatók a korrupciót elsősorban institucionális problémaként definiálják, és azt feltételezik, hogy a közvélemény elfogadja az okok ugyanazon meghatározását és a jelenség gyógymódját. Az okokkal, a hatásokkal és a megoldásokkal kapcsolatos konszenzus azonban illúziónak bizonyult. A korrupcióellenes kampányok sikerének megítélésekor az átlag állampolgár a saját szempontjai szerint dönt az okokról, a hatásokról és arról, hogy mi alkotja a sikeres korrupcióellenes politikát. És az ő nézőpontja szerint nem institucionális problémáról van szó. A közvélemény inkább erkölcsi alapú, mint jogi, és inkább az egyénekre koncentrál, mint az intézményekre. Az embereket jobban érdekli a tényleges felelősség megállapítása, mint a jelenség elemzése.

Ebből kifolyólag csak a társadalmi konstrukcionális megközelítés adhat magyarázatot arra, hogy a korrupciópercepció indexe miért nem tükrözi a korrupció szintjében történő változásokat. A kritikus problémát az jelenti, hogyan értékeljük a jelenség hibás megjelenítését Bulgáriában. A hibás megjelenítés természete fontosabb egy korrupcióellenes stratégia kialakítása szempontjából, mint a korrupció tényleges szintje.

Az empirikus adatok, melyeket a Vitosha Research gyűjtött, nemcsak a teljes népesség korrupciópercepciójáról szóltak, de három alkalommal reprezentatív kutatást végeztek közhivatalnokok, politikusok és üzletemberek körében is ugyanebben a témában. Minket az érdekel, hogy megértsük, ez a négy csoport – a köz, a politikusok, a közhivatalnokok és az üzletemberek – hogyan definiálja a korrupció okait. Mi magyarázatuk dinamikája, és kinek a definíciója lesz a nyerő?

Ebből a szempontból a korrupció okaira háromféle magyarázatot különböztethetünk meg: (1) a korrupció institucionális kérdés, és az intézményi rendszer megváltoztatásával visszaszorítható – az állam kivonása a gazdasági szektorból, nagyobb áttekinthetőség és elszámoltathatóság, újfajta törvénykezés bevezetése; (2) a korrupció gazdasági jelenség, az inadekvát bérezés és a becsületességre való

ösztönzés gyengeségének következménye a közszférában; (3) a korrupció politikai probléma – eszköz a politikusok számára a népesség többségének kárán való gazdagodására, és a politikai elit szelekciójában gyökerezik. Szinte senki sem tekinti a korrupciót kulturális problémának. Nem meglepő, hogy a polgárok, a politikusok, a bürokraták és az üzletemberek elsöprő többséggel a fent említett konstrukciók valamelyikét választják. A politikusok számára az institucionális megközelítés a szimpatikus, és az intézményi változásokat tartják megoldásnak. A hivatalnokok a gazdasági magyarázattal értenek egyet, az alacsony fizetést és a bürokráciára kifejtett politikai nyomást említik. Az általuk preferált megoldás a magasabb fizetés és a szigorúbb büntetés lenne. A vizsgált időszak elején inkább az okok gazdasági magyarázatát támogatták, majd a privatizáció felgyorsulásával 1999-ben más magyarázatot kerestek – a korrupció a politikai elit természetéből és programjaiból adódik. A közvélemény számára a kérdés, hogy mi okozza a korrupciót, átfogalmazódott: kinek van haszna a korrupcióból. Az általuk preferált megoldás a politikai elit lecserélése, emellett minden más korrupcióellenes politika periferikussá válik. Ez egybeesik a köz elégedetlenségével az arányos képviseleten alapuló választási rendszerrel és a politikai pártokba vetett bizalom szintjének kitartó csökkenésével. Az üzletemberek nem képviselik egységesen egyik nézetet sem. Elismerik a korrupció intézményi természetét, de a politikusokat vádolják a fennálló helyzetért. Érdekes módon mind a négy csoport saját magát tekinti elsődleges áldozatnak.

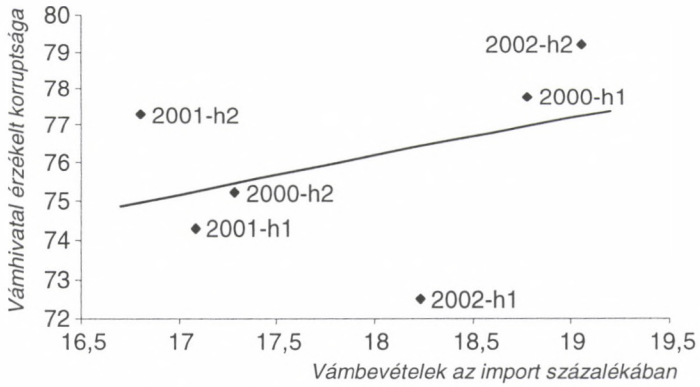
Nézetünk szerint a személyes korrupciós tapasztalat és a korrupciópercepció alakulása közötti kognitív törés hátterében az áll, hogy a politikai elit elvesztette a definíciós háborút, és nem sikerült meggyőznie a közvéleményt a jelenség intézményi jellegéről. A kormány és a polgárok eltérően definiálják az okokat és a gyógymódot. Mivel a közvélemény szerint a korrupció a hatalom velejárója, a kormány erőfeszítései, hogy meggyőzze a tömeget a rendszer megtisztítására irányuló törekvéseiről, nem bizonyulnak elegendőnek az ellenzék vádaskodásaival szemben, melyek szerint a jelenlegi kormány még korruptabb, mint az előző.

Van két eset, amely a közvélemény definíciójának politikai következményeit illusztrálja. A Privatizációs Ügynökség hagyományosan a legkorruptabbnak tartott intézmények közé tartozik Bulgáriában. Meglepő módon az üzletemberek, akik ismerik az ügynökség munkáját, kevésbé korruptnak látják, mint a polgárok, akiknek nincs vele közvetlen kapcsolatuk. Mi az oka ennek az ellentmondásnak? Ha a posztkommunista korrupciópercepció jelentésére vonatkozó értelmezésünk helytálló, akkor az üzletemberek a privatizációs eljárások korruptsága szerint ítélnek, míg a köz a Privatizációs Ügynökséget tekinti alapvetően korruptnak, mivel magát a privatizációt a posztkommunista korrupció egyik megjelenési formájának tartja. Az emberek szemében a Privatizációs Ügynökség nem azért korrupt, mert képviselőik kenőpénzeket fogadnak el vagy tisztességtelen módszereket alkalmaznak, hanem a privatizációt mint elit projektet kapásból azonosítják a korrupcióval. Eszköz az elit számára, hogy az állam bevonásával lopjon a néptől.

A vámhivatal esete még meghökkentőbb. Ha komolyan vesszük a korrupcióellenes kampányok politikai hasznosságának institucionális megközelítését, akkor annak az intézmények teljesítménye és a korrupciópercepció közötti kapcsolatra kell támaszkodnia. A Bolgár Vámügynökség kiválóan illusztrálja ezt. A korrupciós kutatások 1997-es kezdete óta a megkérdezettek a vámhivatalt értékelték a legkorruptabb intézménynek az országban. Azt feltételezve, hogy az intézmény

jobb teljesítményének hatására alacsonyabbnak értékelik a korrupció szintjét, és hogy az intézmény teljesítménye függ az ösztönzőktől, 2001 őszén a király kormánya azt a radikális megoldást választotta, hogy a hivatalt egy külföldi magánvállalat (a Crown Agents nevű brit cég) ellenőrzése alá helyezi. A média határozottan nagy figyelmet szentelt az ügynek.

Még korai megállapítani, hogy az intézkedések elérték-e a kívánt hatást, vagyis a vámhivatal intézményi teljesítményének javulását. Azonban a 2002 eleji Crown Agents-hatalomátvétel előtt és után végzett közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy a közvélemény szerint a korrupció szintje a vámhivatalban inkább pozitívan, mint negatívan korrelál az ügynökség teljesítményével, amit az összes vámbevételnek (belépéskor nemcsak vámtarifát kell fizetni, de forgalmi és fogyasztási adót is) az összes importbevételből való részesedésével mérnek. Ezt ábrázolja a *8.5 ábra*, hat hónapos periodicitással a 2000–2002-es időszakban.



8.5 ábra. A vámhivatal teljesítménye és a hivatalra vonatkozó érzékelt korrupció
Források: Corruption Indexes of Coalition 2000; Bolgár Vámhivatal sajtóközleményei; saját számítások.

Az a tény, hogy az intézmény legmagasabb teljesítményszintjének periódusai (2000 első fele és 2002 második fele) egybeesnek a vámhivatali korrupció vélelmezett legmagasabb szintjével, sok mindent elárul. Nyilvánvaló, hogy a bolgár nép a korrupciót nem elsősorban intézményi problémának tartja.

Az adatokból levonható a következtetés, hogy az emberek nem az intézményi teljesítmény alapján állapítják meg a korrupció szintjét. Sokkal valószínűbb, hogy a köz szemében a korrupció jelensége összefonódik az elittel. Általános az a nézet, miszerint a „politikusok szélhámos csalók", és a politika mint köztevékenység kriminalizálódik. A „Társadalom helyzete" című tanulmány eredményei máshogy ugyan, de alátámasztották e megállapítást. A felmérés klasszikus „mi kontra ők" társadalomnak ábrázolta Bulgáriát, ahol az emberek túlnyomó nagy többsége az átalakulást a gazdasági és a státusbeli veszteségek időszakaként élte meg.

Mikor az emberek megpróbálják racionalizálni a bevétel- és a társadalmi státusbeli veszteségeket, a különböző társadalmi csoportok különböző módon határoz-

zák meg a korrupciót, annak következményeit és előfeltételeit. A reformok vesztesei gyakran a hatalomgyakorlás lényegének tekintik a korrupciót. Ez részben magyarázatot ad azokra a fontos különbségekre, amelyek a korrupció okainak meghatározásában mutatkoznak. Többségük szerint a korrupció okai a hatalmat gyakorló elit természetében és programjaiban keresendők. Úgy gondolják, az átalakulás olyan nulla összegű játszma, amelyben ők egy hatalmas összeesküvés áldozatai. Szerintük az átalakulás során az elit elvesztette társadalmi felelősségét. Az átalakulás természetének e definíciója megmagyarázza, hogy miért tartják az emberek a politikusokat és a bűnözőket a változások nyerteseinek, és az embereket – saját magukat – pedig veszteseknek (lásd a *8.3* és *8.4 táblázatot*).

8.3 táblázat. Melyik társadalmi csoportok a változások legnagyobb nyertesei? (Nyitott kérdés)

	Százalék
Politikusok	55,3
Maffiózók, bűnözők	36,8
Üzletemberek, kereskedők	18,3
Kárpótlásban részesülők	6,7
Korábbi pártvezetők	5,2
Gazdagok	5,0
Vámhivatalnokok	4,9
Vállalkozó és találékony emberek	3,7
Bankárok, biztosítók	3,6
Orvosok	3,3
Ügyvédek, bírók, ügyészek	2,7
Korrupt emberek	2,6
Milliomosok	2,5
Erőszakos, gátlástalan emberek, opportunisták, csalók	2,4
Vállalkozások igazgatói	1,7
Hatalomhoz közel állók	1,3
Kommunisták	1,3
Dörzsölt, alkalmazkodó emberek	1,0

Forrás: Alpha Research, State of Society, 2002.

A fent vázolt helyzet nem csak Bulgáriára érvényes. Magyar szociológusok egy csoportja megvizsgálta, hogy a piacgazdaság felé vezető úton milyen szociálpszichológiai célok jelentek meg Kelet- és Közép-Európában. Összehasonlító tanulmányukban többek közt a következőket írták: „Az államszocialista rendszerek 1989–90-es összeomlását követően a közvéleményt sokkolta az átmenet hirtelensége és mélysége. A sokkhatás okozta elbizonytalanodásban az emberek a morális eszmények biztonságosnak vélt menedékébe húzódtak, ahonnan azonban a gazdasági átmenet jelenségei még viszolyogtatóbbnak tűntek. Az átmenetet az igazságosság, a tisztesség és a bizalom eszményeibe vetett hit perspektívájából nézve az emberek ott is korrupciót, tisztességtelenséget, igazságtalanságot, érdemtelen meggazdagodást láttak, ahol egyébként a piac normális működésén kívül nem történt semmi egyéb." (Csepeli és szerzőtársai, 2004: 232)

8.4 táblázat. Melyik társadalmi csoportok a változások legnagyobb vesztesei? (Nyitott kérdés)

	Százalék
Átlagemberek	36,8
Dolgozók	21,3
Nyugdíjasok	20,3
Falusiak	9,2
Szegények	7,6
Munkanélküliek	7,0
Középosztály	6,5
Gazdálkodók	4,6
Fiatalok, diákok	4,3
Foglalkoztatottak	4,0
Tanárok	3,7
Képzett, diplomás emberek, értelmiség	3,4
Romák	2,4
Gyermekek	1,8
Alulképzettek	1,7
Közalkalmazottak, önkormányzati alkalmazottak	1,7
Üzletemberek	1,5
Szorgalmas emberek	1,3
Egészségügyben dolgozók	1,1

Forrás: Alpha Research, State of Society, 2002.

Mivel az átalakulás jelentése fölött vívott harcot a politikai elit elvesztette, szabályos ostromhelyzetbe került. A közvélemény szerint a gazdasági átalakulás nulla összegű játszma, ahol egyesek sikere és meggazdagodása csak más kárára történhet. Ez a magyarázó-értelmező séma nagyon is jókor jött azoknak, akik magukat veszteseknek tartották, mert mások érdemtelen meggazdagodásával meg tudták magyarázni saját kudarcukat.

Ebben az értelemben a korrupció vélelmezett elterjedtségének indexe sokkal inkább az átalakulás értelme fölött vívott harc elvesztését és az új piacgazdasági szabályok legitimitásának hiányát tükrözi, mint a megvesztegetések tényleges elterjedtségét. Ezért a korrupció elleni harc irreális politikai céllá válik.

Összefoglaló következtetések

A korrupciópercepció Bulgáriában tapasztalt politikai dinamikájának értelmezése meglepő konklúziókhoz vezet. A tanulmány megállapításait tekinthetjük egyszerűen Bulgária kórképének, de példának is a korrupciópercepció sajátságos vonásaira az átalakulóban lévő országokban. Azonban eredményeink általánosan is demonstrálhatják a korrupcióellenes politika problémáit.

Nyilvánvaló politikai következtetésünk az, hogy a kontextustól függetlenül adott tanács hatalmas kockázattal jár az adott ország politikai folyamatai szempontjából. Bulgária esetében a „kormány legmagasabb szintjei" számára nem vonzó a korrupcióellenes kampány gondolata, mert nem segíti elő a kormány újra-

választását. Az a feltételezés, hogy a nem korrupt kormányoknak érdekükben áll korrupcióellenes kampányok indítása, tévesnek bizonyult. A korrupcióellenes kampányok hozzájárulnak az elit delegitimizációjához és a politikai rendszer destabilizációjához. A nem korrupt kormányok azért nem vágnak bele ilyen kampányokba, mert esélyük sincs arra, hogy a közvéleményt meggyőzzék: sikeresen harcolnak a korrupció ellen. Az általános korrupcióészlelés sokkal inkább a közvélemény fennálló helyzettel szembeni elégedetlenségének a dinamikáját tükrözi, mint a megvesztegetések tényleges elterjedtségét. Következésképpen az intézményalapú korrupcióellenes kampányokra hatással voltak az átalakulás más elemei is. Kutatási eredményeink azt sugallják, hogy eredményesebb lenne a korrupcióellenes politikát önmagáért, nem más célok érdekében folytatni, és kerülni kellene azt, hogy az antikorrupcióra való hivatkozással lehessen indokolni a a reformok szükségességét.

Jegyzetek

[1] A korrupció definiálásáról lásd még Heidenheimer, 1999.

[2] Della Porta és Vannucci (1999) leírták, hogy az „üzleti politikusok" – akik visszaélnek hatalmukkal személyes vagyonszerzés céljából – felemelkedése a politikai pártok azon döntésének eredménye volt, hogy az állami döntésekkel való üzletelést tegyék a párttevékenység lényegévé.

[3] Lásd a Vitosha Research weboldalát: www.vitosha-research.com.

[4] A részletekért lásd www.anticorruption.bg/index_eng.php.

[5] A jelentést lásd: www.osf.bg/sos.

[6] Rövid áttekintés található: World Bank, 2000: 18–24.

[7] Köszönjük a Vitosha Research-nek az információt.

[8] A Liberális Stratégiák Központja elindított egy projektet, melynek célja a korrupcióhoz kapcsolódó különböző esetek feltárása, a róluk szóló médiaanyagokkal egyetemben. Lásd www.cls-sofia.org.

Hivatkozások

BARANY, ZOLTAN, 2002. Bulgaria's Royal Election. *Journal of Democracy*, 13: 141–55.

BLANKENBURG, ERHARD, 2002. From Political Clientelism to Outright Corruption–The Rise of the Scandal Industry. In K. Stephen and A. Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition. A Sceptic's Handbook*, pp. 149–66. Budapest, Central European University Press.

COHEN, STANLEY, 1972. *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. London, MacGibbon and Kee/St. Martin's Press.

CSEPELI GYÖRGY, ÖRKÉNY ANTAL, SZÉKELYI MÁRIA ÉS BARNA ILDIKÓ, 2005. Sikervakság: szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában. In Kornai J., B. Rothstein és S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 227–56. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

EASTERLY, WILLIAM, 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventure and Misadventures in the Tropics*. Cambridge MA, MIT Press.

EUROPEAN COMMISSION, 2002. *Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession*. Brussels, The European Commission.

FREELAND, CHRYSTIA, 2000. *Sale of the Century. The Inside Story of the Second Russian Revolution*. London, Little, Brown and Company.

GUPTA, SANJEEV, HAMID DAVOODI AND ROSA ALONSO-TERME, 1998. *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* IMF Working Paper No. 76. Washington DC, International Monetary Fund.

HEIDENHEIMER, ARNOLD J. (ed.), 1999. *Political Corruption: A Handbook,* 5th ed. New Brunswick, NJ, Transaction Publication.

KRASTEV, IVAN, 2002. A Moral Economy of Anticorruption Sentiments in Eastern Europe. In Y. Elkana, I. Krastev, E. Macamo and S. Randeria (eds.), *Unraveling Ties-From Social Cohesion to New Practices of Connectedness,* pp. 99–117. Frankfurt–New York, Campus Verlag.

LAMBSDORFF, J. GRAF, 1999. *Corruption in Empirical Research–A Review.* Paper presented at the 9th International Anticorruption Conference (IACC) at Durban, South Africa, October 10–15. Available at www.transparency.org/iace/9th_iacc/papers/day2/ws1/d2ws1_jglambsdorff.html.

PAVARALA, VIHOD, 1996. *Interpreting Corruption. Elite Perspectives in India.* New Delhi–Thousand Oaks–London, Sage Publications.

DELLA PORTA, DONATELLA AND ALBERTO VANNUCCI, 1999. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption.* New York, Aldine de Gruyter.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform.* New York, Cambridge University Press.

SAJO, ANDRAS, 2002. Clientelism and Extortion: Corruption in Transition. In K. Stephen and A. Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition. A Sceptic's Handbook,* pp. 1–22. Budapest, Central European University Press.

DE SARDAN, JEAN-PIERRE OLIVIER, 1999. A Moral Economy of Corruption in Africa. *Journal of Modern African Studies,* 37: 25–52.

SHLEIFER, ANDREI AND ROBERT VISHNY, 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics,* 108: 599–618.

SHLEIFER, ANDREI AND SENDHIL MULLAINATHAN, 2002. *Media Bias.* NBER Working Paper No. 9295: National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA at http://papers.nber.org/papers/w9295

SIK, ENDRE, 2002. The Bad, the Worse and the Worst: Guesstimating the Level of Corruption. In K. Stephen and A. Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition. A Sceptic's Handbook,* pp. 91–114. Budapest, Central European University Press.

STIGLITZ, JOSEPH E., 2002. *Globalization and Its Discontents.* New York, W.W. Norton & Company.

SZILAGYI, AKOS, 2002. Kompromat and Corruption in Russia. In K. Stephen and A. Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition. A Sceptic's Handbook,* pp. 207–31. Budapest, Central European University Press.

TANZI, VITO, 1998. *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.* IMF Working Paper No. 63. Washington DC, International Monetary Fund.

TANZI, VITO AND HAMID DAVOODI, 1997. *Corruption, Public Investment, and Growth.* IMF Working Paper No. 139. Washington DC, International Monetary Fund.

WORLD BANK, 1997. *Helping Counties Combat Corruption. The Role of The World Bank.* Washington DC, World Bank.

2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.* Washington DC, World Bank.

III. RÉSZ

Átmenet a demokráciába

KILENCEDIK FEJEZET

Átmenet vállalati demokráciába?

RUSSELL HARDIN*

A kommunista autokrácia és a liberális demokrácia közti jelenleg zajló kelet-európai átmenet vizsgálata kapcsán két jól elhatárolható kérdést kell feltennünk. Az első: Mi kell a demokratikus átalakulás végrehajtásához? A második: Mihez vezeti el az átmenet ezeket a társadalmakat? Az első kérdés megválaszolása sokkal egyszerűbb, mint azt a különféle nézeteket valló politológusok feltételezték. Néhány kelet-európai nemzet meglepő gyorsasággal halad az új irányba, vagy már meg is valósította az átmenetet. Lényegesen nehezebb válaszolni a második kérdésre, amely részben arra irányul, hogy a létrejövő politikai rendszerek mennyire hasonlítanak majd a nyugati liberális demokráciákra. Ez a kérdés sokkal összetettebb, mint amilyennek tűnik, mert a nyugati demokráciák (jelen tanulmányban az Egyesült Államok példáján szemléltetve) maguk is távol állnak azoktól a liberális ideáloktól, amelyeket, azt hinné az ember, képviselnek. A nyugati rendszerek egyre inkább vállalati (korporatív) demokráciaként jellemezhetők, a későbbiekben kifejtendő értelemben.

Annak oka, hogy a nyugati demokráciák miért nem állnak közelebb az ideálishoz, abban keresendő, hogy tulajdonképpen elérhetetlen eszményről van szó, amely nem találkozik a hús-vér emberek és választott képviselőik tényleges motivációival. Az ösztönzők szintjén a legnagyobb problémák egyike a gazdasági és a politikai ösztönzők közötti radikális eltérés. A politikai állam képes egyéni és vállalati vagyont létrehozni és megsemmisíteni. Ezért az üzleti szférának nagyon jelentős szerepe van a politikában. Ebből következik, hogy a liberális víziót részben a demokrácia és a piacgazdaság kombinációja futtatja zátonyra. A választókat ismeretelméleti és motivációs problémák is sújtják. A demokrácia ilyen problémái láttán nem lehetünk optimisták (Hardin, 2002b).

A liberális modell leírása után szeretnék rámutatni a modell alkalmazási problémáira a való világban, ezt követően térek majd rá a liberális demokrácia irányába mutató keleti változások vizsgálatára. Általános feltételezésként abból indulok ki, hogy a liberális politika és a (történelmi nyelvhasználatban szintén liberális) piacgazdaság is alapvetően érdekelt az állampolgárok jólétében. Nem foglalkozom különösebben mélyen a jólét lehetséges mértékegységeivel, feltételezem,

hogy első közelítésre megfelel néhány olyan egyszerű mérték, mint például az egy főre jutó GDP és bizonyos polgári szabadságjogok érvényesülése.

Ha feltételezzük, hogy az eszményi liberális kormányzatnak érdekében áll az állampolgárok jóléte, akkor rögtön szembesülünk a problémával, hogyan lehet a kormányzókat rávenni, hogy irányunkban jóakaratot tanúsítsanak. A tizennyolcadik századi Kínában a Csing-dinasztia uralkodói „jóindulatú kormányzásként" definiálták saját szerepüket (Rowe, 2001: 447). Természetesen a felfogásukat meghatározó okok szempontjából ez a jóindulat arra irányult, hogyan kell megszervezni a társadalmat, és milyen szerepet szánjanak a közösségben a különböző státusú embereknek. Bizonyára igaz az is, hogy a kormány emberei a kormányra mint az ő érdekükben cselekvő szervezetre tekintettek. Az európai királyok közül sem csak annak az uralkodónak a tetteit vezérelte a hit, hogy saját érdeke döntően a népe érdekeit tükrözi, aki arrogánsan kijelentette: „az állam én vagyok".

A jelenkori amerikai liberális demokrácia központi problémája a választók nagyon nagy száma, az ebből származó képviseleti dilemmákkal, valamint az állampolgárok politikai ismeretei (Hardin, 2002b). Lehet, hogy néhány kelet-európai nemzet esetében a lényegesen kisebb népesség miatt kezelhetők ezek a gondok, bár valószínűtlennek tűnik, hogy egy többmilliós lélekszámú állam, még ha csak néhány millióról van is szó, ne szembesülne velük. Ezekről a nemzetekről bebizonyosodhat az is, hogy pártjaik koherenciája előnyös lehet, bár ez egyelőre még nem látható tisztán. Jelenleg gyakran zűrzavarosak a pártrendszereik (Carothers, 1999). Az Egyesült Államok pártjai elvesztették korábbi, az alapvető gazdaságpolitikai elvekre alapozott hagyományos amerikai értelmezés szerinti bal-, illetve jobboldali meghatározottságukat. Ilyen szempontból jelenleg aránylag rosszul definiáltak. Ez megnehezíti az állampolgárok számára a tisztánlátást, mert a jelöltek egyik vagy másik párttal való azonosításának sokkal kisebb jelentéstartalma van, mint azelőtt, amikor még nem mosódtak össze a nézetek, nem vált általánossá a felfogás, hogy hagyni kell a piacot saját törvényei szerint, különösebb állami beavatkozás nélkül működni (Hardin, 2004). Látszólag sok kelet-európai párt is valami ehhez hasonlatos gazdaságpolitika híve, bár néha mást hirdetnek, mint amit tesznek.

Kiindulásként a mai amerikai demokrácia problémáit fogom tárgyalni, majd kitérek néhány, a liberális demokrácia – részben az állandó mozgásban lévő civil társadalomnak köszönhető – szerveződésével kapcsolatos standard állításra. A civil társadalommal foglalkozó számos munka feltételezte, hogy a kelet-európai politikai átmenet potenciálisan meglehetősen nehéz lesz. Ezzel szemben néhány helyen feltűnően gyorsnak és valószínűleg sikeresnek látszik az átmenet. Valójában az ellenséges, megosztó politika szintje sok kelet-európai országban igencsak elmarad attól, ami az Egyesült Államok első egy-két évtizedét jellemezte, amikor viszonylag általános jelleggel használtak nem alkotmányos módszereket a politikai ellenfelekkel szemben. Például a durván alkotmányellenes 1798. évi törvény az idegenekről és a lázadókról (Alien and Sedition Acts) arra szolgált, hogy bebörtönözhessék a politikai ellenfeleket. Egy történész szerint az 1790-es évek amerikai politikai vitái rászolgáltak a „paranoid stílusú" jelzőre (Morgan, 1994: 11).

Rokon téma a politikai átmenet hobbesi problémája. Thomas Hobbes az ilyen átmenetek központi problémáját abban látja, hogy fenyegetik a társadalmi rendet. Azt hangsúlyozza, hogy már a reform érdekében kifejtett enyhe agitáció is a kormányzat megsemmisítésével és az anarchia visszatértével fenyeget (Hobbes [1651],

1968: 380). A politikai filozófia tradicionális hobbesi nézetei ellenére Kelet-Európában meglepően könnyű volt az átmenet. Idetartozik természetesen, hogy a régió sok országában lényegében semmilyen alapvető probléma sem volt a társadalmi renddel. Néhány nemzetnél széles körben nőtt a bűnözés; talán leginkább Oroszországban, ahol maffiaszerű bűnszövetkezetek jelentek meg, és előfordult, hogy fegyveres erővel vettek birtokba újonnan privatizált cégeket (Volkov, 2005). Az általános büntetőjogi helyzet azonban nem vált különösebben rosszá, szemben a szerződéses jogbiztonsággal, több országban is (Radajev, 2004). A társadalomelmélet nagy gondolkodói – akik leginkább saját társadalmukra mulasztanak el rátekinteni – azt is állítják, hogy a társadalmi rend széles körű értékkonszenzustól függ. Az ilyen állításokkal ellentétben a keleti nemzeteknél a rend már jóval az átmenet előtt létezett és mindmáig fennmaradt, a váltás közben is. Nehéz amellett érvelni, hogy mindezen időszakokban állandó lett volna az értékkonszenzus.

A következő részekben tárgyalt téma rövid előzetes összefoglalójaként elmondható, hogy a jelenlegi keleti rendszerváltás megcáfol több olyan standard politikaelméleti nézetet, amelyekről gyakran gondolták, hogy többféle kontextusban is lényeges tapasztalati tényeken alapulnak. Néhány ilyen nézetet most félre kell tenni, mert nem állták ki a keleti példa próbáját. A két legfontosabb, hasonló, de nem azonos nézet, hogy a demokratikus társadalom értékkonszenzust feltételez (Durkheim [1893], 1933: 226–9 és több helyen; Parsons [1937], 1968: 89–94; és a kommunista közösség számos híve, például Etzioni, 1993; de lásd Hardin, 1999: ch. 1; 1995: ch. 7), illetve hogy feltételezi a civil társadalom bizonyos elemeinek meglétét (Tocqueville [1835 és 1840], 1966; Putnam, 1993, 2000; Arato and Cohen, 1992). Több ezer oldalon taglalták ezeket a téziseket, legnagyobbrészt azt állítva, hogy egyik vagy másik gyakorlatilag nélkülözhetetlen feltétele a demokratikus társadalom koherenciájának vagy jó működésének. Különösen elterjedt például, hogy a demokrácia nem igazán életképes civil társadalom – és különösen annak közvetítő szervezetei – nélkül. Jean Cohen a „civil társadalom szimbolikus dimenziójáról" beszél, és „arról a szerepről, amelyet a megegyezés létrehozásában, ... és ebből kifolyólag a társadalom integrálásában játszik" (Cohen, 1999: 214).

Vállalati demokrácia

A demokratikus képviseleti kormányzás korában tévedés lenne azt állítani, hogy a választott tisztségviselők és a hivatalnokok ugyanolyan módon tekintik sajátjuknak a kormányt, mint annak idején a Csing uralkodók vagy a francia királyok. De a választott tisztségviselők – feltehetőleg már a huszadik század elején – külön osztállyá váltak, számos cselekedetük a saját specifikus, „hivatalbetöltői" érdekeiket látszik szolgálni, amelyek néha ellentétesek a választóik vagy a társadalom érdekeivel (Hardin, 2003b). Részben egyszerűen csak a hivatalukhoz vagy a hatalomhoz való ragaszkodás az érdekük, de sokszor anyagi előnyök (köztük a későbbi pályafutás során elérhető javak) és olyan járulékos juttatások megszerzése is, amelyek egyébként csak az óriáscégek legnagyobb hatalmú vezetőit vagy a különösen nagy vagyonok birtokosait illetnék meg. Például Sajó András szellemes megállapítása szerint „a kormányzati stiklik gyakran teljesen legálisak, mégsem etikusak; ilyen például, ha valaki Madagaszkárra utazik nyaralni, és azt állítja, hogy az utazás célja az ottani kormányzati munka tanulmányozása volt" (1998: 38).

Korporatív demokrataként jó lenne látni az ilyen juttatásokra fordított közpénzek elszámolását. Ezek a ráfordítások éppoly kevéssé nyilvánosak, mint a nagy részvénytársaságok vezérigazgatóinak juttatott extravagáns mellékjövedelmek egyes elemei. A régi arisztokrata kormányzók sok ilyen javadalma nem közpénzekből, hanem családi vagyonukból származott. Az Egyesült Államokban azonban az ilyen költségek eltörpülnek a kampányfinanszírozásban felhasznált gyakran piszkos pénzek mellett.

Már Adolph Berle és Gardner Means felvetették, hogy a magántulajdonú cégeknél a korporatív szervezeti formák terjedése szakadást okozott a tulajdon és a cégvezetés kapcsolatában, ami lehetővé tette a tulajdonosok és a hivatásos menedzserek érdekeinek szembekerülését (Berle and Means, 1932: 119–25 és még más helyeken is; lásd még Means, 1959). Berle és Means három lehetséges típusba sorolja a korporatív szervezetek legális tulajdonlási formáit. Az első analóg a tiszta tulajdonjogokkal, itt a menedzserek teljes mértékben a részvényeket birtokoló és a tulajdonhoz fűződő összes jogot gyakorló személyek megbízottjaiként működnek. A második típus annak felel meg, amit történelmileg sok vállalat esetében lehet látni egészen a mai időkig (idetartoznak az 1990-es évek részvénypanamái is). Ez a tulajdonlási forma „új kapcsolatrendszert hoz létre, amely az ellenőrzést gyakorló csoportoknak abszolút hatalmat biztosít, és ennek a hatalomnak a felhasználását semmilyen hallgatólagos kötelezettség sem korlátozza". Az abszolút hatalom birtokában a menedzserek a vállalatot „saját érdekeik szerint tudják működtetni és [a bevételek, illetve eszközök] egy részét saját céljaikra tudják átirányítani"; amivel itt szembe állunk, az a „korporatív kifosztás" lehetősége (Berle and Means, 1932: 354–5). A közelmúltban láthattuk, milyen súlyos lehet a menedzserek és a tulajdonosok közötti konfliktus e két egymással versengő tulajdoni modellben, amikor az Egyesült Államokban számos magasan szárnyaló részvénytársaság vezetői szabályosan kifosztották az általuk vezetett cégeket, és ezzel majdnem a csőd szélére sodortak egyes tulajdonosokat, például azokat, akiknek a nyugdíjalapját gyakorlatilag likvidálta e cégek összeomlása.

A vállalati ellenőrzés harmadik típusa valószínűleg azt tükrözi, hogy Berle és Means műve akkor született, amikor virágkorát élte az a hit, hogy a kommunizmus vagy a szocializmus magasabb rendű a kapitalizmusnál (Stein, 1989). Feltételezésük szerint a vállalati forma olyasmivé fejlődik, amit ma társadalmilag tudatos intézménynek neveznénk. Ez a szélsőségesen optimista várakozás ellentétben áll a vállalati irányítás már kialakult formáiról adott józan elemzésükkel. Idézik Walther Rathenau 1918-as véleményét, hogy a magántulajdonban álló „vállalkozás olyan intézménnyé fog átalakulni, amely jellegében az államra emlékeztet" (Berle and Means, 1932: 352). A sors iróniája, hogy Rathenaunak és nekik is igazuk lett, de pont ellenkező okokból, mint gondolták. Nem a vállalatok, amelyek részben a köz érdekében működnek, váltak az államhoz hasonlóvá, hanem az állam lett egyre inkább olyan, mint a nagy részvénytársaságok, ahol a tulajdon és a menedzsment élesen elkülönül.

Megfordítva Rathenau érvelését: a képviseleti kormányzat olyan szervezeti forma, amely bizonyos értelemben analóg a korporatív vállalatirányítással. A választott tisztségviselők „hivatásos" menedzserként dolgoznak a nemzet „tulajdonosai", az állampolgárok nevében. Többnyire maguk ezek a tisztségviselők tartanak rendet saját körükben, ha egyáltalán létezik náluk bármilyen rendfelügyelet; az állampolgároknak csak esetenként, főleg a választások alkalmával van lehetősé-

gük a beleszólásra. Sajó rámutat, hogy „ma már nem tartható fenn a parlamenti népfenségjog alapvető mítosza, hogy a [parlamenti] küldöttek az ország népét képviselik" (1999: 118). A tisztségviselők társtulajdonosok az állampolgárokkal együtt, de az irányító szerepükből származó javadalmaik gyakran a sokszorosát teszik ki annak, ami a kormányzat által előállított közjavakból arányos részként jutna nekik; éppúgy, ahogy a Tyco, a Worldcom és az Enron menedzserei sokkal többet nyertek a cégeik kifosztásával, mint amit a birtokukban lévő részvények valódi értéknövekedése hozott volna a számukra. Valóban önmaguk gazdagabbá tétele érdekében manipulálták hamis mérlegbeszámolókkal a részvények piaci értékét, amint azt Berle és Means lényegében véve megjósolta (1932: 296–7). Az említett vállalatok menedzsereit olyan igazgatóságok felügyelték, amelyeknek a tagjait a menedzsment jelölte a posztra, és akiknek a juttatásai közt részvényopciók is voltak.

Elvben a választott tisztségviselők nagyobb fokú ellenőrzés alatt állnak, de a gyakorlatban csak a hatalmon lévő ellenfeleik tartják őket szemmel, hacsak nem viselkednek hihetetlenül ostobán. Például ha erősen elítélem is a saját pártom képviselőjét, a leváltása érdekében a siker reményével indítható bármely akció is inkább az ellenpárt jelöltjének kedvezne, akit valószínűleg még inkább elítélnék, mint a saját pártom pozícióban lévő tagját. Nem valószínű, hogy egy ilyen akcióból saját pártom más jelöltjének származna haszna. Jogosan róják fel a teljesen esélytelen Ralph Naderre szavazó demokratáknak, hogy George W. Busht segítették hatalomra. Mindaddig a saját pártom „foglya" vagyok, míg a képviselői nem kezdenek kirívóan becstelenül és önző módon viselkedni, súlyos károkat okozva nekem és polgártársaimnak.

Ha Andrew Johnson (1865–69), Richard Nixon (1969–74) és Bill Clinton (1993–2001) elnöksége idején a Kongresszusban saját pártjuk lett volna többségben, valószínűleg nem kellett volna súlyos vád alá helyezési eljárással számolniuk.[1] Csak az úgynevezett vegyes kormányzat anomáliája miatt kerültek veszélybe. A Clinton elleni támadás idején például a legtöbb demokrata törvényhozó érdeke demokrataként az volt, hogy védje az elnököt, a republikánusoké pedig republikánusként az, hogy támadja. Természetesen akár az is előfordulhatott, hogy az összes demokrata úgy gondolta, az elnök vétségei nem eléggé súlyosak a hivatalából való eltávolításához, míg az összes republikánus úgy gondolta, hogy eléggé súlyosak. Andrew Johnson esetében, ha megtörténik a leváltás, az elnöki hivatalt valamelyik vele szemben álló radikális republikánus párti honatya vette volna át, aki számos párttársát emelte volna országos hatalmi pozícióba. Bár a személyes érdek és az említett személyek által képviselt álláspont nehezen választható szét, aligha hihető, hogy mint hivatali szerepet betöltőknek saját érdekeik ne lettek volna lényeges tényezők.

Ami elkülönítheti a törvényhozókat az őket megválasztó állampolgároktól, az az, hogy specializálódott szerepük révén politikai, sőt törvényalkotási és kormányzati kompetenciát is szereznek, és olyan erőforrásokra tesznek szert, amelyek segítik őket hivataluk megtartásában. Bernard Manin jellemzése szerint képviselőink hajlanak az arisztokratizmusra, mivel a hivataluk megszerzése és megtartása viszonylag magas kompetenciaszintet követel meg (1997: ch. 4). A Nestor néven publikáló amerikai alkotmányjogtudós, Benjamin Rush szerint a kormányzati munkát nem láthatják el jól olyan személyek, akik „három évig tanulnak egy szakmát, amelynek a gyakorlását aztán az országuk rögtön azután megtiltja ne-

kik" (Nestor, 1786; Hardin, 1999: 225). A választott tisztségviselők biztosan nem képviselik választóikat abban az értelemben sem, hogy hasonlóak lennének hozzájuk. A modern demokratikus kormányzatokban kevesen képviselik például a munkásosztályt, míg az Egyesült Államok törvényhozó testületeiben jelentősen túlreprezentált a jogász szakma. Csoportok képviselete gyakran csak az úgynevezett aktív képviselet útján oldható meg, amikor az érdekeikben közvetlenül nem osztozó emberek képviselik őket. Például Ted Kennedy massachusettsi szenátor gyakran lép fel a szakszervezeti tagok és a szegények érdekében, bár saját életében egyik csoportról sem szerzett közvetlen tapasztalatot.

A fenti levezetés nyilvánvaló, bár fájdalmas következtetése, hogy a képviselők felhatalmazva érezhetik magukat az állampolgárok kihasználására és félrevezetésére. Ez nem csak Silvio Berlusconi módszerét illetően igaz, aki hivatali hatalmát felhasználva fogadtatott el a maga számára előnyös törvényeket. Például rászorította a törvényhozást, hogy javaslatára törvényt fogadjon el, amely alapján saját korrupciós ügye más, vélhetően barátságosabb bíróság elé került (Bruni, 2002; 2003). Ehhez természetesen általános hatályú törvény elfogadtatására volt szüksége, persze senki sem gondolja, hogy akárcsak a legkisebb mértékben is törődött volna a törvénykezés általános jellegével.[2] Alapvetően igaz, hogy a törvényhozók kihasználják az állampolgárokat olyan értelemben, hogy a kormányzat választott tagjai a szélesebb társadalom parazitái lehetnek a Berlusconiéhoz hasonló nyilvánvaló cselekmények nélkül is, mert közülük sokan tehetnek szert nagyobb vagyonra, mint amit bármely más előttük nyitva álló tevékenység réven meg tudnának szerezni, és biztosítanak maguknak a rendes javadalmazást messze túlszárnyaló kiváltságokat, illetve önmaguk és gyakran még hozzátartozóik hatalmát is megszilárdító előjogokat. Többnyire nem olyan törvények elfogadását támogatják, amelyek általános jó hatással lennének a gazdaságra, hanem olyanokét, amelyek viszonzásképpen a támogatóiknak nyújtanak specifikus kedvezményeket. A hivataluk megtartását elősegítő ilyen trükkök szinte arisztokratikus távolságba helyezik őket az általuk irányított és képviselt társadalomtól, olyan értelemben és mértékben, amely messze túlmutat a Manin által leírtakon.

Ugyanehhez a következtetéshez vezet az emberi természetről a Madison vagy Hume által alkotott nézetek akármilyen mérsékelt szintű elfogadása is. Roberto Michels ([1911] 1949) azt állítja, hogy a politikai pártok – főleg a korabeli európai szocialista pártok – demokratikus belső kormányzata olyan pártarisztokráciát termel ki, amely nagy hatalomra tesz szert az egyszerű párttagság fölött. Ez az állítás általánosabb jelleggel is igaz a demokratikus kormányzatokra, bár ezek alaposabb ellenőrzés alatt állnak, ami megakadályozza a hatalmi túlsúly legrosszabb oligarchikus formáinak megjelenését. Michels közismertté vált megállapítása szerint „aki szervezetről beszél, oligarchiát mond". Fonák módon az is nyilván oligarchiát mond, aki választásokon alapuló képviseleti demokráciáról beszél.

Manin és Michels vezetői arisztokráciáról alkotott tézisei szerint nem az egyes választott tisztségviselők jelentik a problémát, hanem az általuk alkotott osztály. Ahogy John C. Calhoun mondja, „a kormányzati hatalom birtoklásával járó előnyök, kiváltságok és jövedelmek önmagukban, minden egyéb tényező figyelembevétele nélkül is elégségesek arra, hogy a közösséget két nagy ellenséges pártra osszák" (Calhoun [1853], 1992: 16). Mint osztály a politikai arisztokrácia élősködik azon a társadalmon, amelyet állítólag szolgál, és amelynek választói hatalma van fölötte. Bár egyes képviselők nagyon jól ismerhetik választókörzetüket, sok kép-

viselő számára sokkal nagyobb valószínűséggel alkotják a referenciacsoportot „arisztokrata" társaik, mint a választóik, feltéve, hogy odafigyelnek bizonyos, a választóik számára nagy fontossággal bíró kérdésre. A nagyon erősnek feltételezett, a tisztségviselők fölött választói hatalommal rendelkező állampolgári közösség nem teheti meg, hogy az összes megválasztottját megtagadja, legfeljebb a „legromlottabb gyümölcsöket" tudja esetenként kidobni. Az Egyesült Államokban ritka az olyan választói vakmerőség, amely ellensúlyozná a hivatalban levők előnyeit.[3] Edmund Burke úgy gondolta, hogy a polgároknak tiszteletet kell tanúsítaniuk arisztokratikus vezetőik iránt. Ma kevesen emelnének szót az ilyen társadalmi tiszteletadás mellett, pedig általános gyakorlat, hogy a választott tisztségviselők hatalma és hírneve hódolatot vált ki, ami a modern demokráciák különösen visszataszító vonása. Az Egyesült Államokban talán még elterjedtebb és még viszszataszítóbb, mint más fejlett demokráciákban.

Mellesleg érdemes megjegyezni, hogy a családi kapcsolatok önmagukban is egyre jelentősebb mértékben járulnak hozzá a politikai sikerhez, legalábbis az Egyesült Államokban. A 2000-es elnökválasztáson mindegyik nagy párt egy-egy régi politikuscsalád ivadékát indította jelöltként. A mostani elnök testvére a harmadik legnagyobb szövetségi állam kormányzója, és gyakran beszélnek róla úgy, mint a következő republikánus elnökjelöltről, aki a saját testvérét követheti az elnöki hivatalban. A Szenátusban és a Képviselőházban megtalálhatók a Chafee, Pelosi, Kennedy, Udall, Bentsen, Sununu, Murkowski, Dole és Clinton család fiatalabb generációi, testvérek és házastársak is. A kormányzók között a Taft, Romney és Bush család új nemzedéke képviselteti magát. 2002-ben – a hatalommal való visszaélés eklatáns példájaként – Alaszka frissen megválasztott kormányzója, Frank Murkowski, saját lányát jelölte megüresedett szenátori székébe (Kurtz, 2003). Azok az amerikaiak, akik helytelenítették a politikai vezetői poszt átörökítését egyes kommunista országokban, saját környezetükben is odafigyelhetnének az öröklött politikai hatalom és privilégiumok rendszerére.

Calhoun a rabszolgaság és a déli államok rabszolgatartáshoz való jogának a védelmével töltötte élete utolsó két évtizedét. Írásaiban általában azt a kisebbséget védelmezi, amelyet a déli államok és képviselőik alkottak a szövetségi kormányzatban, a rabszolgaságot ellenző államok és küldöttek többségével szemben. Központi érvanyaga azonban – elvonatkoztatva és számos más probléma kapcsán – meggyőző. Közel egy évszázaddal előbb kifejtette, hogy a tisztségviselők saját érdeküket szolgálatába állítják hivatalukat, mint ahogy Berle és Means hasonló megállapításra jutottak a modern vállalatok kormányzását illetően. Bár a vállalati szervezeti formának voltak előzményei már a tizenhetedik században is, az első fontos termelőcég, amit ilyen formában szerveztek meg 1813-ban, a New Englandbeli nagy textilművek egyike, a Massachusetts Államban levő Waltham nevű városkában működő üzem volt, ami jelentős számú, csupa kisebbségi tulajdonnal rendelkező részvényes tulajdonában állt (Berle and Means, 1932: 10–11). Mintegy negyed századdal az 1787-es amerikai alkotmány elfogadása után valójában annak tulajdonképpeni „találmányát", a modern képviseleti kormányzatot vette át a vállalat: a kevés vezetővel és nagyszámú tulajdonossal jellemezhető vállalati szervezet úttörője az Egyesült Államok kormánya volt, ami a mai napig a világ legnagyobb vállalati entitása maradt, miközben ezerszámra alakultak és szűntek meg jelentős magánvállalatok.

A kelet-európai demokratikus rendszerek is határozottan a vállalati demokrácia irányába haladnak. A múlt rendszer politikusainak jelentős része bizonyíthatóan azért maradt hivatalban, mert rendelkezett a szükséges humán tőkével (vitakészség, közszereplői, szervezési és mozgósítási tapasztalat) és társadalmi tőkével (kapcsolatok a politikai szféra befolyásos szereplőivel, tehát elsősorban a többi politikussal). Ezek az emberek a kommunista párt által kiemelt vezetői arisztokrácia tagjai voltak, akik a gyors váltásra való képességüknek köszönhetően lettek a választott arisztokrácia tagjai. A régi rendszerben felhalmozott humán tőkéjük nagy része hasznosnak bizonyult a kampányolásban, és a váltás pillanatában is jól jött, mert előnyt biztosított számukra az „amatőrök" zömével szemben, akik újonnan léptek a politika színterére.

Néhány amatőr eléggé karizmatikus volt és eléggé mentes a kommunizmussal való bármiféle kapcsolattól, hogy politikai sikereket érjen el. Legismertebb példa erre Vaclav Havel, aki azért tudta magát sokáig tartani, mert lényegében kívül maradt a politikán, a felelősség terheit – és néha az ezzel járó vádaskodásokat is – olyan embereknek engedte át, mint Vaclav Klaus. Lengyelországban Lech Walesa parancsnokoskodó viselkedése és túlfűtött pártossága miatt gyorsan elvesztette a karizmáját. Nála a demokratikus jelszavak mögött autokrata szellem rejtőzött, és rendkívüli szervezőképességét nem tudta átültetni az új liberális rend aktív politikai szférájába. Minden ilyen személyiség mögött sok ember áll, aki demokratává pallérozta magát, de valójában egyértelműen vállalati demokrata. A kelet-európai társadalmakra a liberális rendszerváltás legelső napjaitól kezdve érvényes volt Manin tézise.

A vállalati demokraták figyelemre méltó jellemzője, hogy szakmaiságukat sikeres szerepekre tudták konvertálni az átmeneti, majd azt követő rendszerben is. Ebből eredően olyan foglalkozás az övéké, amely még az ötven év fölötti korosztálynak is lehetővé tette a prosperálást, holott ebben a korosztályban általában jelentős státusvesztést és létfenntartási problémákat okoztak az 1989-es politikai megrázkódtatások. A gazdasági liberalizmus új világában viszont nagyot csökkent az ötvenes és idősebb vesztesek humán tőkéjének és szervezeti szerepének a fontossága, és túl öregek voltak ahhoz, hogy az új karrierhez szükséges képességeket megszerezzék.

Civil társadalom és a társadalmi rend

Jelenleg az egyik legszélesebb körben képviselt álláspont, hogy a sikeres, liberális, demokratikus kormányzathoz „civil társadalomra" van szükség (Putnam, 2000; Arato and Cohen, 1992). A civil társadalom feltételezett elemei eltérőek lehetnek, de általában szerepel köztük a korlátozott normatív konszenzus valamilyen verziója, az olyan közvetítő csoportok létezése, amelyek segítséget nyújtanak az egyéneknek a politikai rendszerbe való beilleszkedéshez, ugyanakkor támogatják őket viszonylag speciális önazonosságuk megőrzésében, valamint alkalmat teremtenek, általában a közvetítő csoportokon belül, a társadalom és a politika kérdéseinek megvitatására. E három elemhez számos másik társul, köztük olyanok is, amelyeket a civil társadalom hívei közel sem tartanak egyformán fontosnak.

A normatív konszenzusra vonatkozó elgondolások gyakran kapcsolódnak ahhoz az elképzeléshez, hogy a társadalmi rend alapját társadalmi szerződés képezi.

A társadalmi szerződés feltételezése azonban nem koherens a modern vagy bármilyen többé-kevésbé pluralista társadalommal (részletesebben lásd Hardin, 1999: ch. 4). A közvetítő csoportok tárgyalásában gyakran jelennek meg kommunisztikus kijelentések vagy felhangok. Érdekes viszont, hogy a közvetítő csoportokat a személyi autonómia támogatójának tekintik a pluralista politikával szemben, míg John Stuart Mill és sokan mások úgy gondolják, hogy éppen a pluralista politikában való részvétel az autonómia egyik alkotóeleme. A beleszólásra vonatkozó igény alapja általában – talán csak implicite – a demokratikus részvétel elmélete.

A civil társadalomról szóló vita normatív is, oksági is. A normatív állítások szerint jobb emberré válunk és jobb politikai közösséget, illetve társadalmat hozunk létre, ha van civil társadalmunk. Ez többnyire csak valamilyen definíciószerű megállapításnak hangzik, de néha oksági összefüggésként jelenik meg, például Mill és mások érvelésében, akik a liberális demokrácia, valamint a személyes autonómia és fejlődés közötti kapcsolatról beszélnek. Azonban a civil társadalom mellett szólók érvei közül a legizgalmasabb és a legnagyobb potenciális érdeklődésre az az általános oksági megállapítás tarthat számot, hogy szükségünk van a civil társadalomra, ha politikailag és társadalmilag össze akarunk tartozni (Putnam, 1993; 2000). Ha ez igaz, akkor Oroszországnak és néhány más kelet-európai nemzetnek nem kellett volna olyan gyorsan viszonylag demokratikus közigazgatást létrehoznia. A Szovjetunióban rendkívül fejlett baráti kapcsolati hálók helyettesítették a civil társadalom nyilvános, szervezett tevékenységét. Ezek a kapcsolati hálók még mindig élnek, talán leginkább a feketepiaci ügyletekben (Ledeneva, 1998; 2004), de nagyrészt kiszorította őket a szabályos ügyletek piaca.

A civil társadalommal foglalkozó egyes szerzők számára súlyponti kérdés a társadalmi kohézió szempontjából a normatív konszenzus, Émile Durkheim ([1893] 1933: 226–9 és más helyeken is) és Talcott Parsons ([1937] 1968: 89–94) vízióihoz hasonlóan. Egy ezzel teljesen ellentétes szociológiai vízió szerint a társadalmak akkor működnek jól, ha sikerül megfelelő intézményeket létrehozniuk az olyan konfliktusok kezelésére, amelyekben nincs (sőt talán nem is lehet) konszenzus (Dahrendorf, 1968). Milyen tényekkel szolgálnak a létező társadalmak a konszenzussal kapcsolatban? Az Egyesült Államok egész történelmében még elképzelni sem egyszerű, hogy milyen politikailag jelentős normatív konszenzus létezhetett, bár a jogrend és a nyílt kereskedelmi kapcsolatok vonatkozásában mindvégig fennállt valamiféle korlátozott pragmatikus egyetértés. Az első évtizedekben az új nemzetet erősen megosztották a vallás, a rabszolgaság, a régiók, a politikai előjogok kérdései, valamint az olyan ellentétek, mint a kisparaszti gazdálkodás az ültetvényes mezőgazdasággal és kereskedelemmel szemben, az arisztokrata hagyományok a radikális demokrata beállítottsággal szemben, és ami talán a legfélelmetesebb: a vagyonosok és szegények ellentéte.

Az Egyesült Államok eredeti alkotmányos konszenzusa csak az olyan alkotmányozók mint Alexander Hamilton és James Madison erősen behatárolt érdeklődési körébe tartozó kérdéseket foglalta magába. Korlátozott volt a konszenzus két szempontból is. Egyrészt csak az eszközökre vonatkozott, nem a tágabb célokra. Az alkotmányozók mindenekelőtt abban értettek egyet, hogy a kereskedelem állami szabályozásának jogát átadják az összes államot átfogó szövetségi kormányzatnak (Hardin, 1999: 241–8). Másrészt csak a társadalom akkoriban politikailag kritikusnak tekintett részére terjedt ki. Lesöpörte a rabszolgákat és az antiföderalistákat, akiknek az érdekei és értékei ellentétben álltak azokkal az eszközökkel,

amelyekre az alkotmányozók a koordinációt alkalmazták, és figyelmen kívül hagyta a nőket. A lényegi normatív konszenzus hiánya az alkotmányos rendszer kezdeti időszaka után sem szűnt meg. A polgárháború körüli évtizedekben még a kereskedelemmel kapcsolatos korlátozott pragmatikus konszenzus is megszűnt, és akadozott a nagy gazdasági válság idején is. A vallás és a politika elkülönítésére vonatkozó konszenzus George W. Bush fonák módon vallásos érájában omlott össze. Csak a tények mesterséges manipulálásával lehetne azt állítani, hogy Angliában, Franciaországban, Indiában vagy bármely más jelentős demokratikus társadalomban olyan normatív konszenzus uralkodott, amely a társadalmi és politikai rend alapjául szolgálhatott volna.

A civil társadalom védelme olyan program, amely az eszmények, nem pedig a valós társadalmak leírásának világába tartozik. A politikai liberalizmus számára előnyös lehet, de nyilvánvalóan nem feltétlenül szükséges a civil társadalom. Csehszlovákiában még a 1989–91-es időszak politikailag legdicsőbb pillanataiban sem létezett széles körű civil társadalom. Csak, arányait tekintve, lényegesen több politikai vita folyt, mint a legtöbb más társadalomban. A lakosság döntő többsége rendesen betagozódott a náci, majd a kommunista uralom alá, és folytatta a normál betagozódást a liberális demokratikus kormányzat alatt is. Nemzetük kormányzásából és politikájából is csekély részt vállaltak. Gazdaságilag mindvégig hatékonyak voltak, bár a vállalkozói aktivitás és a piacorientált termelés drámai mértékben nőtt 1989 után, főként azért, mert az új rendszer nem állított elé korlátokat. A vállalkozók nagy része nem vett részt az 1989-es politikai eseményekben, sőt legtöbbjük csak ezt követően tért vissza külföldről. Furcsamód Kínában 1989 után sok vállalkozó került ki azok közül, akiknek a politikaikarrier-esélyeit jelentősen csökkentette, hogy a rezsim súlyosan elnyomta a demokráciabarát mozgalmat. A gazdasági sikernek nem forrása, hanem alternatívája volt a nagyobb politikai aktivitás.

Túl általános megállapítás az, hogy szükség van civil társadalomra. A különféle hálózatok segíthetnek a politikai részvétel megszervezésében, de amennyiben a részvétel csak a néptömeg aktivitását, elsősorban a választásokat jelenti, akkor az ilyen hálózatoknak nincs döntő fontosságuk. Csak arra valók, hogy olyan embereket mobilizáljanak, akik egy párt magját képezhetik, ami fontos lehet a meglévő kapcsolati hálók számára, ahogy ez az előpártjellegű Demokratikus Oroszország esetében történt, amint a későbbiekben látni fogjuk. Úgy tűnik, hogy néhány keleti országban a demokrácia gyorsan, sőt villanásnyi idő alatt jött létre (lásd Bulgáriáról Fish and Brooks, 2000; Mongóliáról Fish, 1998; Lengyelországról Sztompka, 1999; Oroszországról Gibson, 2001; az általános optimizmusról Krygier, 1999; a keleti régió általános áttekintésére pedig Carothers, 1999). Számos nemzet kváziautoriter jellegétől eltekintve, de ahhoz kapcsolódóan a legtöbb országban a leggyengébb láncszem a politikai pártok gyászos színvonala volt (Carothers, 1999). Ezek a pártok nem a civil társadalom mint intézmény teremtményei voltak. Legtöbbjük az állami vállalatok privatizációjával kapcsolatos „nagy zsákmányszerzés" opportunista politikai megfelelője volt (Hellman, 1998; Hoffman, 2002; Sergeyev, 1998: 149).

Akármennyire is nehéznek tűnhet az átmenet, az 1989 utáni kelet-európai átalakulással kapcsolatban alapvető fontosságú az a tény, hogy sehol sem volt szükséges, hogy először a pusztán csak a társadalmi rendet szolgáló intézményeket létrehozzák. Az alapvető társadalmi rend intézményei megvoltak már az átalaku-

lás előtt is, és a kommunista és liberális rendszer közötti átmenet idején és utána is. Talán meghökkentő, de ezeket az intézményeket nem kellett „átszerszámozni" ahhoz, hogy e három időszak mindegyikének megfeleljenek: lényegében ugyanolyanok maradtak – mondjuk – 1980-ban, 1989–93-ban, és ugyanolyanok napjainkban is. Korábbi feladataik egy része megszűnt, többé-kevésbé lecserélődtek az alkalmazottaik, ami részben a demográfiai váltás miatt is bekövetkezett volna, de időnként felgyorsult bizonyos hivatalnoki körök elbocsátása miatt. Hasonlít a történet arra, ami a nácizmus előtt, a náci uralom alatt és a II. világháború után a rendfenntartás és állampolgári engedelmesség terén történt. Ezek a történelmi tények megcáfolnak minden olyan megállapítást, amely szerint a jogrend általános nemzeti konszenzuson alapul.

Ha a társadalom tagjainak jelentős része elfogad egy intézményt, eljárásmódot vagy normát, az önmagában elegendő, hogy gyakorlatilag mindenkinek érdekében álljon elfogadni azt az intézményt, eljárásmódot vagy normát. Ha például elég sokan közlekedünk jobbra tarts rendszerben, a többiek is ezt akarják tenni, függetlenül attól, hogy elvileg melyik irányt részesítenék előnyben. Egy alkotmánynak és a kormányának nincs szüksége egyetemes támogatottságra, csak közel egyetemes jóváhagyásra. Ha elég sokan elfogadják, a többiek rábírhatók erre, és a kormány hatalmon marad (Hardin, 1999: 3). Ez nem azt jelenti, hogy lennie kell valamilyen értéknek, amit mindannyiunk, vagy legalább döntő többségünk magáénak vall, és amely rendezett keretek közt tart bennünket (Hart, 1961: 88; Hardin, 1985). Mindössze arról van szó, hogy be kell illeszkednünk valamilyen rendbe. Legtöbbünk beilleszkedésében döntő szerepe van, hogy egy személy vagy akár egy jelentős kisebbségi csoport sem képes közülünk mindenki mást újrarendezni, ez pedig az egyes deviánst gyorsan visszaállítja a sorba.

Kelet-Európa utóbbi évtizedeinek minden időszakában – a kommunizmustól kezdve a rendszerváltáson át a posztkommunista időkig – sok ember anélkül tartotta magát a társadalmi rendhez, hogy bármilyen elkötelezettséget érzett volna a rezsim támogatására azon túl, hogy belenyugodott az adott rendbe. Valószínűleg sokkal bonyolultabb újonnan létrehozni a társadalmi rendet erősen anarchikus közállapotok között, például ahogy annak idején a középkori Izlandon, vagy ma a különböző afrikai államokban – szélsőséges példaként Szomáliában. Ilyen esetekben a létező rend általában lokális és ki van téve annak, hogy más közösségek vagy a csak fosztogatásban érdekelt szedett-vedett hadseregek lerohanják. A rend létrehozásának bonyolult problémájával egyik kelet-európai rendszerváltó ország sem szembesült – még Jugoszlávia sem Szlobodan Milosevics és Franjo Tudjman destruktív rezsimjeinek megjelenésekor. Tehát ezeknél a nemzeteknél nem helytálló a társadalmi rend problémájának hobbesi megoldására való hivatkozás, kivéve, ha a jóval korábbi történelmi időszakokra akarunk utalni. Szomália esetében ma is szükség van a hobbesi megoldásra. A Szomáliával való összevetésben az a tény, hogy a kelet-európai országokban folyamatos volt a rend, azt sugallja, hogy csak részben igaz Hobbes tétele, amely szerint bármilyen kormányzat jobb, mintha egyáltalán nem lenne, mert minden kormány legalább rendet tart, ami nélkül aligha van lehetőség személyi boldogulásra vagy jól működő gazdaságra.

Hálózatok, normák és bizalom az átmenet idején

Hasonlítsuk össze a kommunizmus és szovjet hegemónia idején az emberek által kívánatosnak tartott társadalmi szervezeti formákat a kelet-európai társadalmakban az utóbb kialakult liberális rendszerekre jellemző formákkal. A szovjet típusú társadalmakban az emberek arra törekedtek, hogy kicsi, zárt, egyetlen témakörre vagy problémára összpontosító hálózatokat hozzanak létre, vagy hogy ilyenekbe jussanak be, illetve arra törekedtek, hogy legyen egy nagyon kicsi, zárt közösség, amire számíthatnak, és amelynek a tagjait sokféle közös érdeklődés köti össze (Ledeneva, 1998; Sajó, 1998: 42). Mindenki igyekezett a lehető legnagyobb mértékben elzárni saját dolgait a nyilvánosság elől, és minden hálózatot csak azokról az ügyeiről tájékoztatni, amelyek szorosan odatartoztak. Mivel a bizalom háromoldalú viszony – A megbízik B-ben X vonatkozásában –, mindegyik hálózat egy bizonyos X problémakör körül szerveződik, s az ember alig vagy egyáltalán nem számít arra, hogy a hálózat tagjaiban X-en kívül eső ügyek tekintetében is megbízhat. Az egyén védelmét akár az állammal szembefordulva szolgáló normák súlyosan sérültek a korábbi szovjet rendszer legsötétebb napjaiban, amikor akár a saját gyermek is lehetett besúgó.

A liberális, piaci alapon szerveződő társadalomban aligha van szükség azokra a gazdasági hálózatokra, amelyek a szovjet érában azért jöttek létre, hogy a hiány ellenére a szükséges áru beszerezhető legyen, mert az anyagi javak allokációját a piac kezeli. Azonban ma is használhatók még az ilyen hálózatok például az iskolákba, egyetemekre való bejutás biztosításában, vagy az álláskeresésben. A speciális hálózatok manipulálni tudják, hogy ki jusson hozzá az ilyen és más előnyökhöz, de ez általában is igaz minden piacgazdaságra.[4] Alapvetően persze a kooperációt elősegítő, nyitott, a gazdasági élet különböző területeit átfedő hálózatokat szeretnénk. Az ilyen hálózatok annyira átfogóak lehetnek, hogy megbízható szabályozásukhoz már nem mindig elegendőek az informális társadalmi normák és ösztönzők, ezért háttértámogatásként jogi vagy politikai intézményekre lehet szükség. Különösen fontosak lennének az ilyen intézmények a cégek és/vagy más szereplők közötti viszony szabályozására, amikor interakciójuk nem része valamelyik fennálló kapcsolati hálózatnak. Vegyük például azt az esetet, hogy megbízást szeretnék adni az Ön cégének a házam felépítésére, és előzőleg nem volt kapcsolatom sem Önnel, sem a cégével, sőt az sem várható, hogy a ház elkészülte után bármikor újra kapcsolatba kerülünk. Mivel a szóban forgó értékek nagysága miatt ez a csereügylet potenciálisan akkor is nagy kockázattal jár, ha a megbízhatósági probléma nem jelentős, szeretném, hogy legyen egy intézményes háttér, amire számíthatok, ha a csereügylet során konfliktus alakulna ki köztünk.

Az autokratikus rendszerekben az állampolgároknak fel kellett készülniük, hogy titokban tartsák személyes dolgaikat, és olyan képességeket kellett kifejleszteniük, amellyel kezelni tudták a gyakran értelmetlen, bizánci jellegű bürokráciát, amelynek egyes elemei még ma is jelen vannak (Aberg, 2000: 313; Rose, 2000). Az ilyen képességeknek gyakran hasznát veszik a legfejlettebb liberális társadalmakban élők is, de nem olyan mindent átható módon, mint a korábbi szovjet világban. Nem volt szükség, sőt gyakran lehetőség sem arra, hogy a nyilvános megszólalás, a vita, mások politikai akciókra való mozgósítása és általában a szervezés iránti készségek kifejlődjenek. Hogy miért játszott olyan széles körű szerepet az értelmiség, főleg az egyetemi oktatók – Oroszországban a Szovjet Tudományos Akadé-

mia tagjai is (Hayoz and Sergeyev, 2003) – a politikai változások korai időszakában, részben talán azzal magyarázható, hogy nekik voltak olyan, régóta működő fórumaik, ahol politikailag veszélytelen témák kapcsán megszerezhették az említett képességeket. Ezeket a képességeket aztán könnyen tudták a liberális politizálás kívánalmaihoz igazítani. Saját szakmai területükön viszonylag kiterjedt kapcsolati hálók tagjai voltak, így ezeken a hálózatokon keresztül meglehetősen könnyen tudták mozgósítani egymást.

Ezeknek a tudósoknak az aktivitása jól érzékelteti a civil társadalom hasznára vonatkozó állítás igazságtartalmát. 1988-ra azokat lehetett politikailag szervezettnek tekinteni, akik számára már nem volt idegen a vitázás és gyülekezés; ők voltak azok, aki létrehozták a Demokratikus Oroszország nevű előpártot (Hayoz and Sergeyev, 2003). (1991-ig a törvények nem engedték meg a többpárti politizálást.) Kétségtelen, hogy Oroszországban a tudósoknak nem sikerült politikai hatalomra váltaniuk a korábbi bizalmi hálózataikat (ibid.), részben talán azért, mert az eredeti kapcsolati hálók túlságosan tudományos célok érdekében szerveződtek, és nem volt könnyű olyanokkal bővíteni őket, akik más alapokon álltak. Lehet, hogy egyes polgári szabadságjogok iránti elkötelezettségen túlmenően nem is voltak politikailag egységesek. A legkiemelkedőbb figura kétségtelenül a fizikai Nobel-díjas karizmatikus közszereplő, Andrej Szaharov volt, akit a Népi Küldöttek Kongresszusának tagjává választottak röviddel 1989-ben bekövetkezett halála előtt.

Megismétlem, hogy a keleti rendszerváltások központi gazdasági problémája nem az általános társadalmi rend volt, hanem az, hogy hiányoztak a magángazdaságot felügyelő állami intézmények, és az állam általában nem volt képes a piacgazdasági viszonyok szabályozására. Abban a nagyon bizonytalan és kockázatos helyzetben, amelyet nem irányított például a szerződéses jog, a maffia jellegű szerveződés volt az egyik „megoldás". Ilyenkor a kockázatok nem magától az államtól erednek, hanem abból származnak, hogy az állam nem képes a kockázatokat kezelni. A maffia bizonyos értelemben helyettesíti az államot, de ez nagyon költséges a vállalkozások számára. Ha az állam a kockázat forrása, az effajta közösségi megoldás nem működik jól. A maffia példája arra mutat rá, hogy a hatékony hálózatok a szélesebb érdekek szempontjából nem okvetlenül előnyösek, sőt akár károsak is lehetnek. Ha gazdasági érdekek mentén szerveződnek, akkor „az államkasszát megcsapoló, a gazdasági növekedést gátló járadékvadászokká" válhatnak (Bruszt and Stark, 1998: 129), de szerveződhetnek egy mindent átható korrupt rendszer mentén is (Rose-Ackerman, 1999: 97). A korábbi szovjet rendszerek többségében, ahol nagy hagyományai voltak az erős klientizmusnak, a meglévő klientúrahálózatok továbbra is lényeges szerepet játszottak, „annak ellenére, hogy az így előálló adok-kapok rendszer hatékonytalanságai rombolják a demokratikus morált és a piaci logikát" (Sajó, 1998: 41).

Ez sokkal általánosabb probléma, mert sok esetben fordul elő a társadalmi szabályozás egyik formájából egy másikba való átmenet, zárt kis hálózatokból nyitott nagyobbakba, közösségi normákból hálózatokba, vagy fordítva. Vannak földrajzi korlátai is annak, hogy mi lehetséges az átalakulás során, ami tisztán társadalmi, olyan értelemben, hogy nem valamiféle erős szabályozó szervezetek, hanem informális társadalmi normák alakítják. Nem könnyű az emberek szórványos csoportosulásait összefogó normákat vagy közösségeket alkotni. Ezért intézményi struktúrákra lehet szükség, amelyek közvetítenek a potenciális partnerek között. A kelet-európai rendszerváltások során nem a társadalmi rend volt a fő probléma,

hanem az új piacgazdaság, illetve az új demokratikus politikai rendszer kezelésére szolgáló intézmények létrehozása, bár az utóbbi cél elérése talán kevésbé volt bonyolult feladat.

Liberalizálás apránként

Részben pluralista jellegük miatt a modern társadalmakban fokozatosan is létre lehet hozni a jóléthez vezető társadalmi, politikai és jogi rendet, nincs szükség arra, hogy mindezek egyszerre valósuljanak meg. A társadalmi rend kialakulása minden kelet-európai országban jóval megelőzte az 1989 táján bekövetkező áttérést a politikai liberalizmusra és a piacgazdaságra. Az eddigi tapasztalatok szerint a régió számos országában legalább olyan gyorsan, vagy még gyorsabban gyökeret tudott ereszteni a politikai liberalizmus, mint a piacgazdaság. A mértékadó felfogás szerint a liberális kor hajnalán a gazdasági liberalizmus Angliában és Európa más részein is megelőzte a politikait. A gazdasági liberalizmus több lépésben alakult ki, látszólag szándékolatlanul, az érdekérvényesítés különféle mozgatórugóinak hatására. Fejlődését segítette az akkori államok gyengesége. A politikai liberalizmust viszont lényegében véve gondolati úton hozták létre, a polgári szabadságjogok védelmére találták ki, különös tekintettel a vallásgyakorlásra (Creppell, 2003).

A kelet-európai nemzetek – Bulgária és Oroszország részleges kivételével – nem szembesülnek a vallási toleranciát megvalósító átmenettel, sem pedig az egyház és az állam szétválasztásával, amin az észak-európai országok átmentek (bár Törökországban ez nyolc évtizednyi szekularizmus után is élő probléma). A különböző keleti országokban a 45–70 évnyi kommunizmus egyik legelőnyösebb hagyatéka, hogy lezárultak a mélyen megosztó vallási ellentétek. Így nincs akadálya, hogy a kelet-európaiak az alapvető jóléti értékekre koncentráljanak. Ezek valójában az egyéni választás alapján cselekvő emberek értékei. A polgári szabadságjogok gyakorlása, védelme alatt a kelet-európaiak valószínűleg ugyanazt értik, mint a nyugati demokratikus nemzetek. A vallástól eltérően, mások szabadságjogainak gyakorlása nem áll szükségképpen szemben az én szabadságjogaim gyakorlásával.

A keleti nemzetekre 1989 óta nem a hagyományos értékviták jellemzőek, hanem az, amit a racionális választás elvén alapuló politikai filozófiának nevezünk (Hardin, 2003a). Bernard Mandeville, Hume, Adam Smith és Mill szellemében a racionális választás politikafilozófiai és gazdasági elméletei egyaránt azt a felfogást tükrözik, hogy az egyén számára fontos a saját jóléte. Elméletileg nem szükségszerű, hogy a saját jólét dominájon a személyes érdekeltségben, de tényszerűen igaz, hogy sok ember számára központi jelentősége van, egyeseknél pedig ez a fő szempont. Más értékeket is be lehet vonni a politikai szférába, de ha ezek is egyéni értékek, akkor beleillenek a racionális választás politikai filozófiájának a kereteibe.

A kortárs kelet-európai eset és a korai fejlődés racionális választás irányába mutató közös vonása, hogy a politikai liberalizmus kialakulását jelentős mértékben motiválták olyan megfontolások, amelyek fel akarták számolni az állam gazdasági beavatkozását, mint például a királyi szabadalmakat, egyes régiókban az idegenek kizárását bizonyos szakmákból, a demográfiai megszorításokat tartal-

mazó szegénytörvényeket. Smith azért akart liberális kormányzatot, hogy az államot kívül tartsa a gazdaságon, hogy az legalább annyira sikeres legyen, amennyire egy liberálisan működő gazdaság sikeres lehet (Hardin, 1999: ch. 2). Ez – a Madison által az USA alkotmánytervezetébe foglalt elvárásokkal összhangban – részben gyenge kormányzatot is feltételezett, különösen abban az értelemben, hogy ne legyen elég ereje beavatkozni a gazdaságba (Hardin, 2002a).

Kelet-Európában, Oroszországban és a korábbi szovjet köztársaságokban sokan hiszik, hogy erős kormányra van szükség a gazdaság és a politika liberalizációja érdekében. A jelenlegi kínai vezetés álláspontja nyilvánvalóan az, hogy a gazdasági átalakulást egy erős kormányzat tudja a legjobban levezényelni (a bírálók ellenben azt mondják, az erős kormányzat arra kell, hogy bizonyos emberek hatalmon maradjanak). Radaev beszámolója (2005) közvetett úton ugyan, de cáfolja ezeket a nézeteket. Rámutat, hogy Oroszországban a vállalkozók kerülik az állami segítség igénybevételét a gazdasági kapcsolataikban. Ha valaki állami hatóságokhoz fordul, azt úgy tekintik, hogy tönkre akarja tenni valamelyik konkurensét vagy potenciális partnerét. Az elkerülő magatartásban szerepet játszhat, hogy igyekeznek az államtól három lépés távolságot tartani. Ezek a vállalkozók, eltérően sok politikustól és talán az állampolgárok jelentős részétől is, nem akarják, hogy az állam erőteljesen beavatkozzon a tevékenységükbe.

A liberalizmus alapvető eleme az individualizmus. Ez fontos, mert összhangban áll a termelékenységet motiváló késztetésekkel. Talán még fontosabb, hogy ellentétben áll a familizmussal (Hardin, 2002c: 98–100, 105, 176; Banfield, 1958). Ezért megtöri a családok fenntartására koncentráló tendenciákat, ehelyett a jólét egyéni kilátásaira koncentrál. Érdekes módon ez az utóbbi irányultság mégis a családi boldogulás legjobb útjának bizonyulhat, messze túlmutatva a családok puszta fennmaradásán. Bár a szovjet kommunizmus valószínűleg akadályozta, hogy a társadalom szélesebb köreiben nyílt bizalmi kapcsolatok alakuljanak ki, és valójában arra kényszerítette az embereket, hogy erősen korlátozott hálózati kapcsolatokban keressenek védelmet, egyúttal valószínűleg megtörte a rokonságnak az egyén élete fölött gyakorolt uralmát. Ez az individualizmus negatív oldala, ami közös elem a szovjet és a liberális jövőképben, és talán elsősorban azért igaz, mert az iparosodó gazdaságok masszív, a családi gazdasági szerveződést háttérbe szorító demográfiai átcsoportosításokkal járnak együtt.

Az individualizmus pozitív oldala a vállalkozás és az önmegvalósítás, amely sokkal könnyebbé válik, ha megszűnik az állam ellenséges beállítottsága velük szemben. A piacgazdaság létrejöttének nem alapvető követelménye, hogy mindenki önmegvalósítás által motivált, smith-i értelemben vett homo economicus legyen, csak az, hogy sokan legyenek ilyenek. Ha elegen vannak, akkor lesznek javak, amelyeket a piacra és nem családi fogyasztásra termelnek, és ez létrehozza legalább a kapitalista társadalom csíráit. Hasonlóképpen, ha elég sok embert motiválnak ilyen vágyak, akkor csökkenni fog a függőség az államtól és a javak kollektív elosztásától. Ezért van az, hogy Smith Angliájában és a jelenkori Kelet-Európa országaiban is erős pozitív kapcsolat van az individualizmus és a családi és állami felügyelettől viszonylag mentes, dinamikus gazdaság létrejötte között.

Érdemes megjegyezni, hogy kezdetben csak kevés ember tér át kapitalista viselkedésre. Ezért – mint már utaltam rá – a kapitalizmus most is, és korábban is fokozatosan alakult ki; nem lehet egyből felvenni mint egy konfekcióöltönyt. Egyes viszonyrendszerekben gyorsabban fejlődik, mint máshol, és az eredeti ang-

liai, illetve egyéb európai körülményekhez képest lényegesen gyorsabb lehet a növekedése az olyan országokban, amelyek már iparosodottak, viszonylag individualizáltak és egynyelvűek. Angliában a kapitalizmus kifejlődése több évszázadon át tartott. Részben azért, mert a munkaerőnek nem volt közös nyelve. A korai időszak manufaktúráiban (amelyek nagyon kicsik voltak, 100-nál kevesebb munkással) egységesítették a munkások nyelvhasználatát (Gellner, 1987: 15). A közös nyelvet sok rendszerváltó társadalomban a kapitalizmus „eljövetele" előtt valósították meg (a legtöbb kelet-európai országban kisebbségi nyelvek is vannak), amelyeket így jóval gyorsabban át lehetett alakítani, mint a preindusztriális Angliát.

A kapitalizmus hegemóniája először az Egyesült Államokban érvényesült, a madisoni alkotmány keretében, amelyet úgy terveztek meg, hogy a kormány bizonyos szempontból gyenge legyen, és ne tudjon masszívan beavatkozni a gazdaságba, más vonatkozásban viszont erős, hogy meg tudja akadályozni az államok kormányzóságainak a beavatkozását. Bár az alkotmányozás korában az amerikai társadalom 80–85 százaléka mezőgazdasággal, legnagyobbrészt az önellátást alig meghaladó farmgazdálkodással foglalkozott, az ültetvényes dél és az iparosodó észak viszonylag kapitalista volt, azzal a visszataszító, bár kezdetben kis súlyú jelenséggel együtt, hogy a déli tőke egy részét a rabszolgák alkották, mintha pusztán csak szerszámok lettek volna. Mivel a gazdaságnak voltak nem kapitalista részei, ezeket gyakorlatilag rákényszerítették arra, hogy az alkotmány keretei között, piaci ösztönzők szerint működjenek. Némelyik kelet-európai országban ma nagyjából hasonló mértékben alkotmányosult a kapitalizmus. Nem úgy, hogy ezt nyilvánították hivatalos gazdasági formává, hanem azzal nyitva teret neki, hogy szándékosan nem foglaltak alkotmányba más formákat.

A régi szovjet típusú gazdaság szinte pontosan az ellenkezője volt annak a gyakorlatnak, amit Toyota termelési rendszernek szokás nevezni (Milgrom and Roberts, 1992: 4–6; 1993). A szovjet rendszerben a vezetők és a munkások is készletek felhalmozásával, teljesítmény-visszatartással és jattolással (mellékjövedelmekkel vagy kenőpénzzel) próbálták mozgásban tartani a dolgokat. A Toyota rendszer alapja a „just-in-time" (pontosan időben) elv, ami azt jelenti, hogy gyakorlatilag nincsenek raktárkészletek (készletleépítés), valamint a munkások felelős bevonását az ellenőrzésbe, hogy még a szerelőszalagon felfedezzék a hibákat és fenntartsák a termelés folyamatosságát (teljesítményfokozás). A Toyota rendszerben természetesen nem számítanak semmiféle mellékjövedelemre, az egyetlen jutalom az előrelépés lehetősége a cégen belül. „A hibás termékek és az üzemzavarok okozta kiesés áthidalására használható készletek hiányában a Toyota mérnökeinek növelnie kellett a megbízhatóságot a folyamat összes eleménél. Azok a változtatások, amelyek lecsökkentették a termelési leállások számát, sokszor együtt jártak a Toyota gépkocsik meghibásodási gyakoriságának csökkenésével is" (1992: 5). A kevésbé tőkeigényes termelésre irányuló szándék véletlen melléktermése lett a jó minőség.

Ahhoz, hogy a Toyota rendszer működjön, minden kapcsolódó szükséglet tekintetében a piacnak is nagyon hatékonyan kell működnie, hogy kiszolgálja a Toyotát. A végszerelő üzembe minden input épp a megfelelő időben érkezik be. Emellett az alkatrészek megmunkálásának is olyan pontosnak kell lennie, hogy az egyedi darabok tetszés szerint felcserélhetők legyenek, tehát a ma délelőtt érkező ajtónak mindenféle külön illesztés nélkül passzolnia kell az épp soron következő

kocsitesthez. Végül minden elkészült autóról tudják, hogy hová, melyik piacra kerül, így a kész gépkocsikból sem tartanak raktárkészletet. Még a General Motors sem tudta könnyen lemásolni a Toyota rendszert, miután a partneri viszony keretében közvetlenül megismerte. Több évbe telt a megfelelő beszállítói piac kiépítése. Szakítani kellett sok régi szállítóval, akik nem tudtak átállni, és sok beszállítónál kellett beavatkozni a termelési folyamatba, hogy pontosan illeszkedő részegységeket tudjanak gyártatni.

A kelet-európai rendszerváltó gazdaságokban nem lehet gyorsan megvalósítani a Toyota rendszer hatékonyságát (sőt még a General Motors korábbi, lazább rendszerét sem). A gazdasági átalakulás számos nehéz feladata közé tartozik a vezetők és a munkások motivációjának megváltoztatása, hogy úgy érezzék, a cégük céljai egybeesnek a saját személyes céljaikkal (a cég sikeréhez való hozzájárulás jutalmaképp maguk is jól boldogulnak), a korábbi készlethalmozást indokoló általános hanyagság felszámolása, valamint annak elérése is, hogy az emberek csak a bérre és a teljesítményösztönző jutalmakra számítsanak, ne legyen szükség mellékjuttatásokra a dolgok elintézéséhez. A Toyota rendszerre való áttéréshez nagyjából az kell, hogy minden beszállító áttérjen lényegében ugyanerre a rendszerre. Új intézmények kialakítására is szükség volt, ilyen volt például a Federal Express, amely megbízhatóan el tudja látni az alkatrészszállítást a just-in-time rendszer számára. Ha a Toyotának az U.S. Postal Service-re (az állami posta) vagy más szokványos teherfuvarozási formára kellett volna hagyatkoznia, akkor sok alkatrészből többnapos készleteket kellett volna tartania, így csökkent volna a hatékonysága. A Toyota rendszer központi tervezés a brutális verseny diktálta fegyelemmel ötvözve.

Az átmenetnek átfogónak kell lennie, egy cég önmagában nem tudja megvalósítani. Természetesen csak fokozatosan lehet végrehajtani, külön-külön minden cégnél, amikor sorra kerül. A nemzetközi piacokon működő cégeknek gyorsabban kell mozdulniuk, különben tönkremennek. Az átmenet idején szükségszerű, hogy az általános hatékonyság még a legsikeresebben átszervezett cégnél sem érheti el a Toyota rendszerét. A General Motors is csak lassan tudott áttérni az új rendszerre, pedig ott nyilván nem kellett foglalkozni a jattolás problémakörével, és valószínűleg nem volt jellemző a vezetők és a munkások erős teljesítmény-visszatartása sem. A lassabb átmenetet az okozta, hogy a beszállítói hálózat csak fokozatosan alkalmazkodott az új követelményekhez. A keleti cégek esetében a kezdeti években hozzájárulhattak a versenyképességhez az alacsonyabb bérek, de a környezetükben általánosan elterjedt rossz hatékonyság miatt más téren nem lehettek olyan eredményesek, mint a Toyota.

Nyugaton a korai liberalizmusnak két pólusa volt: a polgári szabadságjogok oltalmazása az állammal szemben és az állam gazdasági kapcsolatokba való beavatkozása elleni védekezés. E két komplex szempont egymástól eltérő történelmi előzmények alapján merült fel, közös lényegi elemük volt viszont az állammal szembeni védekezés (Hardin, 1999: ch. 2). Smith nagyon jól kifejti a gazdasági liberalizmus értékét, Mill még erőteljesebben a politikai liberalizmusét. Mindkét gondolkodó szemléletmódja alapvetően individualista volt, és individualizmusuk alapozta meg a politikai felfogásukat is. Nézeteiket döntően jóléti elvekkel igazolták, és mindketten szükségesnek tartották az általános jóléthez az individualizmust, bár valószínűleg eltérő filozófiai okokból. Az összes politikai fogalomhoz hasonlóan a liberalizmus is többféle jelentést kapott az idők során. Ami a mi

szempontunkból fontos, az Smith és Mill alapgondolata: az állam ne irányítsa a gazdaságot és az egyéni cselekedeteket, kivéve, ha a beavatkozás célja annak megakadályozása, hogy cégek vagy személyek tevékenységük során másoknak kárt okozzanak.

A Toyota példája bizonyos fokig releváns a politikai problematika szempontjából is. A hatékonyabb termelési rendszerre való átállás történetét át lehet alakítani úgy is, hogy a humán és társadalmi tőke olyan új formáinak kifejlesztéséről szóljon, amelyekkel korábban a politikai liberalizmus irányába mutató átmenet kapcsán foglalkoztam. Az átalakulás a nyílt, demokratikus politika szolgálatába állítható humán és társadalmi tőke kifejlődését igényli, hogy tartós és hitelesen demokratikus lehessen az állampolgárok, valamint a politikai pártok szintjén is.

Még azt is feltételezhetjük, hogy a civil társadalom sokat hangoztatott nyíltsága hasznos a gazdaságnak, mert gyorsabb alkalmazkodásra ösztökéli. Az egy-egy iparághoz tartozó cégek feltűnő törekvését, hogy egymáshoz közeli telephelyeket keressenek, magyarázhatja közös szükségletük a képzett munkaerő iránt (lásd pl. Stinchcombe, 1965). Ha például acélgyárat szeretnék építeni, akkor érdemes a gyáramat a te hasonló gyárad közelébe telepíteni, mert ott rögtön rendelkezésre áll az elinduláshoz szükséges munkaerő. Az amerikai pénzügyi ágazatban, amely rendkívüli mértékben koncentrálódott Manhattan egy részén (még 2001. szeptember 11. után is), sok cég speciális adottságokkal rendelkező munkatársai gyakran ebédelnek együtt és osztják meg egymással a meglátásaikat. Mivel a váltás egyik cégtől a másikhoz nem jár drága költözéssel, könnyű céget váltani. Az a cég, amelytől egy konkurens magasan kvalifikált munkatársat visz el, veszteségnek érezheti ezt, de az ágazat teljes intellektuális tőkéjét növeli a tapasztalat megosztása. Ezért ez a cég is Manhattanben marad, tudomásul veszi az időnkénti veszteségeket, amelyeket kompenzál, hogy ő is tud munkatársakat és intellektuális tőkét szerezni a konkurenciától. A csere nettó hozama általában kedvező lesz.

Összefoglaló megjegyzések

Rövid távon a kelet-európai rendszerváltások legnagyobb ajándéka a kormányok elerőtlenedése volt, legalábbis egy rövid időszakra 1989 után. Oroszország magas árat fizetett ezért, mert a kormány gyengesége tette lehetővé a nagy rablást az állami vállalatok privatizációja során, de a sok országban bekövetkező súlyos egyenlőtlenségek hátterében is ez állt (lásd Hellman és Kaufmann tanulmányát ebben a kötetben). A vállalatvezetők és mások ellenőrzésük alá vonták a korábban állami irányítás alatt álló vállalatokat, s ezzel megalapozták későbbi meggazdagodásukat, esetenként mesés gazdagságukat. A rablás védelmében semmiféle igazságra sem lehet hivatkozni. Eredeti értelméből kiforgatva fel lehet ugyan hozni Robert Nozick libertarianus érveit (1974), miszerint a rablás lényegében a természet olyan állapotában történik, amelyben a tulajdonlásnak ki kell alakulnia; mindenki jogosult arra, amire igényt támaszt, ha betart bizonyos minimális szabályokat. De ha az ilyen mesterkélt érvektől eltekintünk, következményeit illetően a rablás minden kétséget kizáróan rendkívül igazságtalan volt.

Maga a rablás ténye is jelzi azonban, hogy miért volt jó bizonyos szempontból a kormányzat gyengesége. A rablás következtében az állam hatalma a gazdaság fö-

lött döntő mértékben – és nagyon gyorsan – megtört. 1989 után Kelet-Európában nem nagyon lehetett számítani arra, hogy olyan gyenge alkotmányok szülessenek, mint amilyen az amerikai volt első éveiben. A jelenlegi alaptörvények közül némelyik valóban csak a korábbi, nagyon erős alkotmány módosított változata (bár egyes esetekben a módosítások kifejezetten jelentősek). Ezért a rendszerváltó gyenge kormányzat rövid időszakában kerültek talán ezek az országok a legközelebb a madisoni eszményhez. Nem a gyenge alkotmány, hanem a gyenge intézmények csökkentették az esélyt, hogy a kormány ezekben az országokban potenciálisan visszaszerezze a gazdaság fölötti ellenőrzést.[5]

Az 1989 óta eltelt több mint tíz évben a kelet-európai pártok azt a mintát követték, amelyet az amerikai és sok nyugat-európai párt is az utóbbi évtizedekben: egyre inkább azt az egyszerű gazdaságpolitikát fogadják el, amely a gazdaságra bízza a saját működtetését (Hardin, 2000). Az Egyesült Államok madisoni jövőképe hayekiánus (Hardin, 2001), bár kevés amerikai tudná Hayek nézeteit olyan világosan kifejteni, mint ahogy keleten sokan tudják. (Nemrég részt vettem egy vacsorán, ahol egy orosz kormánytisztviselő részletesen és hajszálpontosan ismertette Hayek szellemi fejlődését.) A gazdaságpolitika jobb- és baloldali dimenziója a legutóbbi időben sokat vesztett abból, amit az amerikai és a legtöbb nyugat-európai állam életében korábban jelentett. Nyugaton a jobb–bal dimenziót a kapitalista rendszeren belül értelmezik. A viszonylag szoros költségvetési politika és a gazdaság kormányzati szabályozásának ellenzése jelenti a jobboldali irányzatot, míg a baloldalit a viszonylag csekély fiskális szigor és a széles körű jóléti programok támogatása jellemzi.[6] Ilyen értelemben a Republikánus Párt a jobboldalon, a Demokrata Párt a balon állt. Most mindkét párt a gazdaságnak kedvező viszonylag szoros pénzügyi politikát és különböző területeket érintő jóléti politikát folytat, bár a republikánusok inkább a gazdagok és bizonyos vállalatok boldogulásában érdekeltek, míg a demokraták inkább a szegények jólétét és a szakszervezetek érdekeit képviselik.

Keleti összefüggésben zavarossá vált a jobb–bal terminológia. Előfordul, hogy a hatalmon lévő, viszonylag megengedő neoliberális politikát folytató kormánnyal szemben úgy nyernek választást ellenzéki pártok, hogy a központi irányításhoz való visszatérést és populista gazdaságpolitikát ígérnek. Megválasztásuk után aztán gyakran maguk is ugyanazt a megengedő politikát folytatják, akárcsak Latin-Amerika látszatra antikapitalista pártjai, amelyek a választás után erősen neoliberális gazdaságpolitikát folytattak (Stokes, 2001). A pártok közötti választás lényeges ügyeket érint, viszont az általuk képviselt gazdaságpolitikai változatok sokkal közelebb állnak egymáshoz, mint Nyugat-Európa korábbi történelmében.

A kelet-európai és latin-amerikai szavazatok arra utalnak, hogy a bal- és a jobboldal megkülönböztetése még mindig eléggé erősen él a nagy többség politikai tudatában ahhoz, hogy a politikusok hivatkozzanak rá. Például valamelyik bal- vagy jobboldali párthoz való kötődésüket abban összegezhetik az emberek, hogy szerintük az adott párt a munkásokat és a szegényeket pártfogolja, vagy hogy a gazdasági szereplőket támogatja. Egyes esetekben a választók még azt is feltételezhetik, hogy a lazább vagy szorosabb pénzpolitika bal–jobb kérdés, de a legtöbb választótól túlzás lenne elvárni, hogy felfogja az eltérő változatok várható következményeit. Az argentinok jól tudják, mennyit vesztettek nemrég az értékükből a bankbetétjeik és a pénzügyi befektetéseik. De ők sem tudják jobban megmagya-

rázni, miért váltak a pénzügypolitika következményeinek áldozatává, mint sok nagy tekintélyű közgazdász. Mégis hajlamosak arra, akárcsak a kelet-európaiak jó része, hogy démonizálják az egyik vagy másik pénzpolitikai irányzatot követő politikust.

Jegyzetek

* Köszönetet szeretnék mondani Bruce Ackermannak, Alberto Diaz-Cayerosnak, April Flaknénak, Kornai Jánosnak, Susan Rose-Ackermannak és Alexandra Vacroux-nak a tanulmánnyal kapcsolatos éleslátó, találó észrevételeikért, továbbá a Collegium Budapest által rendezett konferencia és kollokviumok résztvevőinek, valamint James Fearonnak és más kollégáknak a fejezet megvitatásáért a Stanford Egyetem csütörtökönként tartott kari szemináriumainak keretében.

[1] Johnsont Abraham Lincolnnal együtt választották meg, de hátterében nem a Republikánus Párt állt, amelynek a radikális szárnya uralta a Kongresszust a vádemelés és a vizsgálat idején. Csak azért nem távolították el a hatalomból, mert a Szenátusban egyetlen szavazat hiányzott a kétharmados többséghez.

[2] Az új törvény hatályba lépése után a bíróságok elutasították Berlusconi indítványát, hogy a korrupciós ügye más törvényszék elé kerüljön, és ezzel lényeges halasztást élvezzen (Bruni, 2003).

[3] Nézzük meg a 2002-es kongresszusi választásokat az Egyesült Államokban. A 435 fős Képviselőházban, ahol minden tagot kétévenként választanak, csak négy hivatalban lévő képviselő vesztett olyan kihívó ellenében, aki nem volt az előző képviselő-testület tagja (néhányan más régi tagokkal szemben vesztettek, mert a demográfiai változások miatt módosult a választási kerületük). Összességében a jelöltek 90 százaléka nyert a leadott szavazatok 10 százalékát meghaladó különbséggel. Amikor a szövetségi államok kormányai tízévenként (pl. a 2002-es választásokat megelőzően) újból megállapítják a kerületeket, gyakran vezetnek be olyan önkényes változtatásokat, amelyek biztosabbá teszik az adott államban domináns párt képviselőjének a megválasztását. Az adatokat lásd Richie (2002).

[4] Nemrégi érdekes eset, hogy Jack Grubman, aki részvények minősítésével foglalkozik és vásárlásukat vagy eladásukat ajánlja, fel szerette volna vetetni hároméves ikreit a nagy presztízsű manhattani 92. utcai iskola-előkészítő óvodába. Felvételüket egy komplex háromszereplős ügylettel oldotta meg. Sanford Weill, a Grubmant alkalmazó Citybank főnöke egymillió dolláros adományt juttatott az iskolának banki pénzből. Viszonzásképpen Grubman erős „vásárolni" osztályzatot adott az AT&T részvényeknek. Ezért cserébe Mike Armstrong, az AT&T főnöke és a Citybank igazgatóságának tagja segítséget nyújtott Weillnek bankon belüli riválisa, John Reed legyőzéséhez. Az érintett gazdasági vezetők egyikének sem volt személyes kiadása, becsapták viszont a cégeik részvényeseit saját javukra. Kifinomultságát illetően ez a háromoldalú barterügylet túlszárnyal minden szokásos adok-kapok játékot. A dolog iróniája, hogy e választékos ügyeskedők egyike, Grubman elég arrogáns vagy bolond volt, hogy a következő e-mailt megírja: „Sandyt vettem igénybe, hogy a gyerekeim bejussanak a 92. utcai iskola-előkészítő óvodába (ami keményebb dió, mint a Harvard), Sandynek pedig szüksége volt Armstrong szavazatára, hogy kiüsse Reedet az erőpróbán. Amikor mindkettőnk számára tiszta volt a pálya (azaz egyértelművé vált Sandy győzelme és visszaigazolták a gyerekeim felvételét), visszatértem saját énemhez" (Doran, 2002; lásd még Greider, 2002). A *New York Times* vezércikke („Az óvodai kapcsolat", 2002. november 16.) viccelődve megjegyzi, hogy „eddig lehet csak eljutni a tisztességtelen pénzügyi értékelések elleni védekezésül a befektetési bankárok és az elemzők közé emelt fal felhúzásában. Különösen igaz ez, ha az elemző tudja, hogy a fal másik oldalán valakinek a zsebében ott lapul a megfelelő óvoda kulcsa".

[5] Az orosz rablás esetében jelentős kárt okozott, hogy kizárólag hazai zsákmányszerzőknek tartották fenn a lehetőséget. Az eredmény egy viszonylag autark gazdaság lett, olyan időszakban, amikor mindenképpen a globalizált gazdaság jelenti a felvirágzáshoz vezető utat. Az autarkia miatt vált rommá a szovjet blokk 1989 előtt, illetve az indiai gazdaság is Nehru rémes politikai irányítása alatt. Az önellátó bezártság feltehetőleg az 1990-es években is nagyban hozzájárult az orosz gazdasági teljesítmény romlásához. Az autarkia fenntartása járadékvadászati monopóliumot biztosított az új tulajdonosoknak, így nem kellett nemzetközileg versenyképessé válniuk. A fizetendő árat is radikálisan csökkenthette, az orosz nép kárára, hogy a vállalatokat csak oroszok vásárolhatták meg. Állítólag volt olyan idő, amikor „az összes orosz ipari létesítmény eszközértéke (az olaj- és gázágazattal, a szállítás egy részével és a legtöbb feldolgozóipari berendezéssel együtt) kisebb volt, mint a Kelloggé vagy az Anheuser-Bushé" [Amerikában mindkét társaság szerény méretűnek számít] (Hoffman, 2002: 205). A kisebb kelet-európai országokban esély sem volt az autarkiára, így gazdaságaik sokkal nyitottabbak voltak a nemzetközi tőke számára (részletesebben lásd Sajó, 1998).

[6] Carles Boix (1997) kissé eltérően fogalmaz. A baloldali kormányok fizikai és humán tőkét költenek; a jobboldali kormányok az üzletre bízzák a gazdasági növekedés maximalizálását.

Hivatkozások

ABERG, MARTIN, 2000. Putnam's Social Capital Theory Goes East: A Case Study of Western Ukraine and L'viv. *Europe–Asia Studies*, 52: 295–317.

ARATO, ANDREW AND JEAN L. COHEN, 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge MA, MIT Press.

BANFIELD, EDWARD C., 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York, Free Press.

BERLE, ADOLPH A. AND GARDNER C. MEANS, 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. New York, Macmillan.

BERLIN, ISAIAH, 1992. *The Crooked Timber of Humanity*. New York, Vintage.

BOIX, CARLES, 1997. Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960–90. *American Journal of Political Science*, 41: 814–45.

BRUNI, FRANK, 2002. Protesters in Rome Accuse Berlusconi of Exploiting His Power. *New York Times*, September 15, p. 1.9.

2003. Italy's Leader Balances Ambitions and Trials. *New York Times*, 16 February, p. 1.3.

BRUSZT, LASZLO AND DAVID STARK, 1998. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

CALHOUN, JOHN C. [1853], 1992. A Disquisition on Government. In R. M. Loss (ed.), *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, pp. 5–78. Indianapolis IN, Liberty Fund.

CAROTHERS, THOMAS, 1999. Western Civil-Society Aid to Eastern Europe and the Former Soviet Union. *East European Constitutional Review*, No. 4, pp. 54–62.

COHEN, JEAN, 1999. Trust, Voluntary Association and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society. In M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, pp. 208–48. New York, Cambridge University Press.

CREPPELL, INGRID, 2003. *Toleration and Identity: Foundations in Early Modern Thought*. New York, Routledge.

DAHRENDORF, RALF, 1968. In Praise of Thrasymachus. In R. Dahrendorf, *Essays in the Theory of Society*, pp. 129–50. Stanford University Press.

DORAN, JAMES, 2002. Grubman Inquiry Questions Nursery Board Members. *Times of London*, November 19.

DURKHEIM, ÉMILE, [1893], 1933. *The Division of Labor in Society*. New York, Macmillan.
ETZIONI, AMITAI, 1993. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York, Crown.
FISH, M. STEVEN, 1998. Mongolia: Democracy without Prerequisites. *Journal of Democracy* 3, 127–41.
FISH, M. STEVEN AND ROBIN S. BROOKS, 2000. Bulgarian Democracy's Organizational Weapon. *East European Constitutional Review*, 3, 63–71.
GELLNER, ERNEST, 1987. *Culture, Identity, and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
GIBSON, JAMES L., 2001. Social Networks, Civil Society, and the Prospects for Consolidating Russia's Democratic Transition. *American Journal of Political Science*, 45: 51–69.
GREIDER, WILLIAM, 2002. The Grubman. *The Nation*, December 16, pp. 5–6.
HARDIN, RUSSELL, 1985. Sanction and Obligation. *The Monist*, 68 (July): 403–18.
1995. *One for All: The Logic of Group Conflict*. Princeton NJ, Princeton University Press.
1999. *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
2000. The Public Trust. In S. J. Pharr and R. D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Democracies*, pp. 31–51, Princeton University Press.
2001. Seeing Like Hayek. *The Good Society*, 2: 36–9.
2002a. Liberal Distrust. *European Review*, 1: 73–89.
2002b. The Street-Level Epistemology of Democratic Participation. *Journal of Political Philosophy*, 10: 212–29.
2002c. *Trust and Trustworthiness*. New York, Russell Sage Foundation.
2003a. Rational Choice Political Philosophy. In I. L. Morris, J. Oppenheimer and K. Soltan (eds.), *Politics from Anarchy to Democracy*. Palo Alto CA, Stanford University Press.
2003b. Citizens' Knowledge, Politicians' Duplicity. In A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon and R. Wintobe (eds.), *Rational Obfuscation and Transparency in Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
2004. Representing Ignorance. Social Philosophy and Policy. Special issue of *Morality and Politics*. Presented at Bowling Green State University, Ohio.
HART, H. L. A., 1961. *The Concept of Law*. Oxford, Oxford University Press.
HAYOZ, NICOLAS AND VICTOR SERGEYEV, 2003. Social Networks in Russian Politics. In G. Badescu and E. M. Uslaner (eds.), *Social Capital and the Democratic Transition*. London, Routledge.
HELLMAN, JOEL, 1998. Winners Take all: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transition. *World Politics*, 50: 203–34.
HOBBES, THOMAS, [1651], 1968. *Leviathan*. London, Penguin, edited by C. B. Macpherson. Originally published, London, Andrew Cooke.
HOFFMAN, DAVID E., 2002. *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. New York, Public Affairs.
KRYGIER, MARTIN, 1999. Traps for Young Players in Times of Transition. *East European Constitutional Review*, 4: 63–7.
KURTZ, HOWARD, 2003. Media Notes. *Washington Post*, 21 January.
LEDENEVA, ALENA V., 1998. *Russia's Economy of Favors: Blat, Networking, and Informal Exchange*. Cambridge, Cambridge University Press.
MANIN, BERNARD, 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
MEANS, GARDNER C., 1959. *Power without Property: A New Development in American Political Economy*. New York, Harcourt, Brace.
MICHELS, ROBERTO, [1911], 1949. *Political Parties*. New York, Free Press.
MILGROM, PAUL AND JOHN ROBERTS, 1992. *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
1993. *Johnson Controls, Inc–Automotive Systems Group: The Georgetown Kentucky Plant, Case #S-BE-9*, Stanford Graduate School of Business, Palo Alto, CA.

MORGAN, EDMUND S., 1994. Pioneers of Paranoia. *New York Review of Books*, 6 October, pp. 11–3.

NESTOR (BENJAMIN RUSH), 1786. To the People of the United States. *Independent Gazetteer* (Philadelphia) 3 June [in microfiche at Bobst Library, New York University].

NOZICK, ROBERT, 1974. *Anarchy, the State, and Utopia*. New York, Basic Books.

PARSONS, TALCOTT, [1937], 1968. *The Structure of Social Action*. New York, Free Press.

PUTNAM, ROBERT D., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ, Princeton University Press.

2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Shuster.

RADAEV, VADIM, 2004. Coping with Distrust in Emerging Russian Markets. In R. Hardin (ed.), *Distrust*. New York, Russell Sage Foundation.

2005. Hogyan alakul ki a bizalom a gazdasági kapcsolatokban, ha az intézmények és az egyének is megbízhatatlanok? Az orosz eset. In Kornai J., B. Rothstein és S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 108–27. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

RICHIE, ROB, 2002. *Fair Elections Update: Election 2002 and the Case for Reform*. Washington, Center for Voting and Democracy, November 14.

ROSE, RICHARD, 2000. Uses of Social Capital in Russia: Modern, Pre-modern, and Anti-modern. *Post-Soviet Affairs*, 16: 33–57.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press.

ROWE, WILLIAM T., 2001. *Saving the World: Chen Hongmou and Elite Consciousness in Eighteenth-Century China*. Palo Alto CA, Stanford University Press.

SAJO, ANDRAS, 1998. Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe. *East European Constitutional Review*, 2: 37–46.

1999. *Limited Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest, Central European University Press.

SERGEYEV, VICTOR, 1998. *The Wild East: Crime and Lawlessness in Russia*. New York, Sharpe.

STEIN, HERBERT, 1989. *The Triumph of the Adaptive Society. Frank E. Seidman Lecture in Political Economy*. Memphis, TN, Rhodes College, September 14.

STINCHCOMBE, ARTHUR L., 1965. Social Structure and Organizations. In J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, pp. 142–93. Chicago, Rand-McNally.

STOKES, SUSAN C., 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

SZTOMPKA, PIOTR, 1999. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE [1835 and 1840], 1966. *Democracy in America*. New York, Harper and Row, translated by George Lawrence.

VOLKOV, VAGYIM, 2005. Az államhatalom szelektív alkalmazása az orosz gazdaságban: tulajdonjogi viták és vállalatfoglalások. In Kornai J., B. Rothstein és S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 143–63. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

TIZEDIK FEJEZET

A demokráciával és a kapitalizmussal kapcsolatos attitűdök: a nyugati mérce

JOHN MUELLER

Gyakran hallani azt a panaszos állítást, hogy a posztkommunista országok polgárait általában bizalmatlansággal, csalódottsággal és erkölcsi felháborodással tölti el, ahogyan a demokrácia és a kapitalizmus a hazájukban működik. A kulcskérdés azonban ugyanaz, amivel a humorista Henny Youngman a „Hogy van a kedves felesége?" kérdésre válaszolt: „Mihez képest?"

Szerény véleményem szerint a fejlett kapitalista demokráciák példája – különösen az Egyesült Államoké – azt igazolja, hogy a kapitalizmussal és meghatározó intézményeivel szembeni bizalmatlanság, csalódottság, erkölcsi felháborodás és cinizmus teljesen normális jelenségek, melyek igazából sohasem fognak megszűnni – sőt talán mérséklődni sem. Igazából a cinizmus az, amely leggyorsabban kialakul az emberekben, miután az országuk demokratikussá és kapitalistává vált.

Sőt, az emberek akkor is állítani fogják, hogy a politikai rendszer a velejéig romlott, ha visszaszorul a korrupció. És ahogy egyre gazdagabbak lesznek, megemelik mércét, és tovább panaszkodnak, hogy most sem boldogabbak, mint régen, azaz, és ez nagyon fontos, a helyzet sohasem lesz jobb.

E helyzet fő oka – az alapvető emberi természet mellett – a reformerek és az egyéb kritikus értelmiségi körök ténykedésében rejlik. Például a legtöbb reformer alapvetően irrealisztikus demokráciafelfogásából elkerülhetetlenül olyan következtetés adódik, hogy a demokrácia szükségszerűen, természeténél fogva korrupt.

Némileg optimistábban szemlélve a helyzetet, elmondható, hogy a tényleges működésüket illető általános meg nem értés és megvetés sem képes megakadályozni, hogy a demokrácia és a kapitalizmus megfelelően funkcionáljon.[1]

A demokrácia iránti attitűdök

Bismarck egyszer megjegyezte: „Ha szereted a törvényeket és a kolbászt, ne nézz oda, amikor készülnek." A demokrácia egyik alapvető tulajdonsága (és talán hibája), hogy az állampolgárok figyelemmel követhetik a törvényalkotást, miközben a demokráciát valamiféle ideális elképzeléshez hasonlítják, aztán meg megvetéssel és felháborodással utasítják el az egész folyamatot, némileg tudatlanul civódásnak titulálják és elvetik, és – bár helytállóan, de valódi megértése nélkül – ráragasztják a „politika mint általában" címkét. Valójában azonban a „politika általában" maga a demokrácia működés közben.

A probléma, mint azt John Hibbing és Elizabeth Theiss-Morse remekül megfogalmazta, hogy az emberekből hiányzik „a demokrácia rondaságának megbecsülése". Tényleg érvényes, hogy „az igazi demokratikus folyamatok, bármely valós környezetben, óhatatlanul lassúak, kompromisszumokon alapulnak, nélkülözik az aktuális és fontos kérdésekre adott tiszta és egyértelmű válaszokat." Az emberek mégis „eljárásbeli hatékonyságot és eljárásbeli méltányosságot" akarnak, egyfajta „rejtett demokráciát" (1995: 18, 19, 157; lásd még Hibbing and Theiss-Morse, 2002).

Mondhatnánk, hogy például az egészségügyi ellátásról folyó vita az Egyesült Államokban 1993-ban és 1994-ben a demokrácia csimborasszója volt. Olyan problémát vettek elő és vitattak meg, amelyet a választók különösen jelentős kérdésnek éreztek. Bill Clintonnak, az elnöknek is volt saját megoldása, a Kongresszus tagjainak is volt javaslatuk, az érintett érdekcsoportok is beszálltak az érveikkel, s hónapokig tartott az elgondolkodtató és árnyalt (bár néha zavaros és unalmas) vita. Kétségtelen, hogy erre a komplikált problémára kétéves erőfeszítéssel sem született meg simán a (látszólagos vagy valós) megoldás, de a problémát nem kellett azonnal megoldani, és rengeteg idő volt a következő években arra, hogy értelmes, józan megoldások szülessenek, hiszen az alapok már megvoltak – valami tehát tényleg történt. A választók azonban, akiknek a többsége nem is igazán követte figyelemmel a gyakran unalmas vitát, civódásnak minősítették, „csikicsuki játékról" beszéltek, sokak reakciója dühös és cinikus volt. Nem túl meglepő, hogy az elnök és a kongresszus népszerűsége egyaránt csökkent. A „rendetlenségen" felháborodva, a szavazók büntettek az 1994-es választásokon. A szavazás utáni közvetlen közvélemény-kutatások elemzéséből az derül ki, hogy a választók egy szempontból voltak egységesek: „a kormány iránti általános ellenszenvükben". Úgy tűnik, Clinton megértette a választások üzenetét, mikor a következőképpen foglalta össze, amit a szavazók üzentek: „Egyszerűen nem tetszik, amit Washingtonban látunk. És ti nem tettetek sokat ez ellen. Túlságosan pártos és érdekcsoport-orientált, nem mennek a dolgok előre. Túl sokan játszanak odafent politikát" (Berke, 1994).

Két potenciális megoldás is látszik erre a problémára, ha egyáltalán problémáról beszélhetünk. Az egyik természetesen az, hogy úgy tűnjön, a törvényhozók alig csinálnak valamit: 1998-ban, amikor egy repülőtér átkeresztelése volt a Kongresszus legnagyobb látható eredménye, az intézmény népszerűsége – átmenetileg ugyan, de – jelentősen megugrott.[2] A másik egy olyan külső sokkra várni, amivel a közgazdászok menetrendszerűen előállnak, és reménykedni abban, hogy az valami kedvező hatással jár majd. A 2001. szeptember 11-i terrortámadások nyilván egyáltalán nem változtattak az Egyesült Államok Kongresszusának kompetenciá-

ján, szellemi képességein és korrupciós szintjén, mégis hirtelen majdnem negyven százalékponttal értékelte jobbnak a közvélemény az intézmény tevékenységét.[3]

A fenti összevetés azt sugallja, hogy egyáltalán nem meglepő a cinizmus eluralkodása Közép- és Kelet-Európa új demokráciáiban, ahol a politikusok nap mint nap sokkal bonyolultabb problémákkal kerülnek szembe. Az amerikai politikusok az üzemanyag adójának egy-két centes emelésén is hónapokig vívódhatnak, a posztkommunista országok vezetőinek viszont rendszeresen kellett olyan változtatásokat végrehajtaniuk, amelyek jelentős társadalmi robbanással és szenvedéssel jártak, akármilyen hasznosak is hosszú távon. Például az 1990-es évek elején a lengyel politikusok több vállalatot privatizáltak, mint bármely más ország az emberiség addigi történelmében, és kevesebb idő alatt alakítottak ki egy egész bankrendszert, mint amennyi nyugaton egy banki ellenőr kiképzéséhez kell (Fischer and Gelb, 1991: 99, 100).

Mindazonáltal volt olyan elemző, akit sokkolt az a közvélemény-kutatási eredmény, hogy a román állampolgárok 79 százaléka szerint a politikusok „készek bármit megígérni, hogy szavazatokat gyűjtsenek", 65 százalékuk pedig úgy érzi, hogy a politikusokat jobban érdekli saját pártjuk helyzetének az erősítése, mint az ország problémáinak a megoldása (Shafir, 1993: 18). Egy másik elemző azt fájlalja, hogy az orosz választók „elvesztették hitüket a politikusokban" (Rutland, 1994/95: 6). A harmadikat az aggasztja, hogy a macedónoknak csupán 62 százaléka bízik az ország parlamentjében (Hislope, 2002: 36).

Kimondatlanul mindegyik megállapítás abból indul ki, hogy a valódi demokráciákban, például Nagy-Britanniában vagy az Egyesült Államokban más a helyzet. Oroszországban a politikailag nagyon mozgalmas év, 1994 után a lakosoknak csak 12 százaléka mondta, hogy bízik a parlamentben, és csak hat százalékuk állította, hogy bízik a politikai pártokban (Rose, 1994: 53). De 1992-ben az amerikaiaknak is csak 17 százaléka találta megfelelőnek a Kongresszus munkáját (Patterson and Magleby, 1992: 544), míg csak 14 százalék állította, hogy elégedettek az ország helyzetével, és több mint 80 százalék gondolta úgy, hogy „eléggé félresiklottak a dolgok" (Mueller, 1994: 281, 286), pedig ott az előző évtizedek viszonylag nyugodt politikai légkörben teltek el. Egy másik, 1994-es amerikai közvélemény-kutatás azt mutatta, hogy csupán tíz százalék értékelte „nagyon magasnak" vagy „magasnak" a Kongresszus tagjainak „becsületességét és erkölcsi mércéjét", és a huszonhatos rangsorban a huszonötödik helyre sorolták a kongresszusi tagokat, akik csak az autókereskedőket előzték meg (McAneny and Moore, 1994: 2–4). Az 1990-es évek közepén végzett egyik brit közvélemény-kutatás pedig azt mutatta, hogy a britek 73 százaléka „gondatlannak és becstelennek" tartja a hatalmon lévő Konzervatív Pártot.[4]

Seymour Martin Lipset rémülettel eltelve kétszer is idézi egy magyar elemző megállapításait: „Minden tanulmány és közvélemény-kutatás azt mutatja, hogy régiónkban a közvélemény elutasítja a diktatúrát, de erős vezetőt szeretne látni az ország élén; egyetért a demokráciával, de utálja a parlamentet, a pártokat és a sajtót; szimpatikusnak találja a jóléti politikát és az egyenjogúságot, de a szakszervezeteket nem; le akarja váltani a hatalmon lévő kormányt, de elveti az állandó ellenzék gondolatát; támogatja a piacgazdaság elvét (amely egyenlő számára a nyugati életszínvonallal), de büntetni akarja a gazdagokat és el akarja vonni a javaikat, továbbá elítéli a bankokat, mondván, kizsákmányolják az egyszerű dolgozókat; igényli a garantált minimálbért, de a munkanélküliséget erkölcstelen álla-

potnak tartja és büntetné, sőt akár deportálná is a munkanélkülieket" (1993: 51; lásd még 1994: 13–14). Richard Rose szerint „a választás akkor eredményez képviseleti kormányt, ha azok, akiket megválasztottak, élvezik az őket megválasztók bizalmát. A jelenlegi orosz kormányt demokratikusan választották, de nem bíznak benne" (1994: 53). Sokszor el lehetett mondani ezt történelme sok pontján az Egyesült Államokról is. Rose folytatja: „a kommunista rezsim örökül hagyta a bizalmatlanságot", de elég egyértelműnek látszik, hogy az amerikaiaknak is jutott ilyen örökség, pedig a kommunizmust sose tapasztalták meg. A posztkommunista környezetben kialakult egészséges bizalmatlanság a politikusok iránt valószínűleg segített, ahogy Stephen Holmes fogalmaz (1996: 33–4), megakadályozni a szélsőséges politikusok térhódítását. Az aggodalom, hogy a magyarok erős vezetőre vágynak, azt látszik sugallni, hogy az igazi demokraták a gyengéket preferálják. Bármily meglepő is, mégsem az a jellemző az intézményesült demokráciákban kampányoló politikusokra, hogy gyengeségüket hangsúlyozva akarnának győzni. Sőt mindig azt ígérik, hogy kemények és céltudatosak lesznek, „elintézik a dolgokat", amikor a lehető leghatározottabban adják elő a nemzetet minden gondjától fájdalommentesen megszabadító csodálatos terveiket.

Objektívan szemlélve a problémát, egyes posztkommunista országokban valószínűleg rosszabb a helyzet, a politikusok tényleg korruptabbak és kevésbé megbízhatók, mint a nyugati demokráciákban. Azonban a nyugati tapasztalat azt mutatja, hogy a köz véleménye a sikeres reformok ellenére sem változik sokat. Az 1970-es évek Watergate-botránya következményeként nagy gonddal kidolgozott pártfinanszírozási törvények hatályba léptetése egyáltalán nem növelte a politikusok iránti bizalmat.

Hasonlóképpen, a korrupciót ténylegesen csökkentő, hatékony erőfeszítésektől sem várható, hogy az emberek kevesebb cinizmussal szemléljék a demokratikus folyamatokat. A korrupció direkt formáit kétségtelenül visszaszorították az Egyesült Államokban a múlt században, de továbbra is él és virul a róla alkotott cinikus felfogás.

Így ugyancsak valószínűtlen, hogy bármelyik országban a demokratikus fejlődés képes legyőzni ezt az attitűdöt. A világ két legrégebbi demokráciája – az Egyesült Államok és Svájc – sem büszkélkedhet nagy eredményekkel. Susan Rose-Ackerman szerint az apátia „vészjelzés" a demokráciák számára (2001: 563). Ha ez igaz, akkor Amerika és Svájc vannak leginkább bajban, nem az új demokráciák.

A demokrácia iránti attitűdök forrásai

A cinizmus, a csalódottság és az erkölcsi felháborodás fő forrása, hogy az emberekben él egy kép a tökéletes demokráciáról, amelyet a demokrata teoretikusok, idealisták és reformerek találtak ki és adtak tovább az évszázadok során. Mai követőik közül sokan egyszerűen feladják, arra a következtetésre jutva, hogy a demokrácia valójában nem is létezik, inkább csak valamiféle csodás, de lehetetlen álom. Például Vaclav Havel csehszlovák elnök 1990 februárjában a világ legrégebbi demokráciájában fejtette ki a Kongresszus tagjai előtt, hogy még az általuk képviselt országban sem valósult meg a demokrácia, és tulajdonképpen nem is fog soha. „Mindaddig, míg az emberek emberek maradnak, a demokrácia a maga teljes értelmében pusztán elérhetetlen ideál marad; lehet közeledni hozzá – jól

vagy rosszul –, de soha sem lehet elérni, akárcsak a horizontot. Ilyen értelemben Önök is csak közelednek a demokráciához."[5]

Mások reformokat sürgetnek, át akarják alakítani a demokratikus intézményeket és a bennük tényked ő embereket, hogy jobban megközelítsék az elméletek által megkövetelt jellemzőket, illetve azt az ideális képet, amely egyes elméletekből következik. E törekvések részeként a reformerek gyakran megpróbálták politikailag egyenlőbbé tenni a folyamatot és kontrollálni a „speciális érdekek" szerepét. Próbálkoztak az emberi faj felemelésével is, hogy beleilljen az olyan magasztos képekbe, mint amilyet John F. Kennedy is festett: „A demokrácia bonyolult kormányzati forma. A lehető legnagyobb önfegyelmet és önuralmat igényli, hajlandóságot a közérdek iránti elkötelezettségre és az érte hozott áldozatokra. És szükség van hozzáértésre, ismeretekre is" (1964: 539).

Néhány reformer nosztalgiából vissza akar térni egy elképzelt múltba (pl. Putnam, 1995a, b; Sandel, 1996). Ehhez az a feltételezés ad alapot, hogy az Egyesült Államokban – egészen az 1960-as évek közepéig, végéig – hagyományosan magas volt a bizalom szintje. Lehet ugyan, hogy az 1960-as évek elején a cinizmus nem volt tipikus, mégis meglehetősen sok adat utal arra, hogy a cinizmus és a bizalmatlanság azóta tapasztalható növekedése inkább e normális szinthez való visszatérést jelenti. Például arra a kérdésre, hogy „Ha lenne egy fia, szeretné-e, hogy a politikát válassza életpályának?", kevés igenlő válasz érkezett az 1940-es és 50-es években, kicsit több a 60-as évek közepén, azóta pedig visszaesés figyelhető meg, és újra az 50-es évek szintje vált jellemzővé.[6] Hasonló tendencia figyelhető meg az „Ön szerint a legtöbb ember megbízható?" kérdés esetében is (Niemi, Mueller and Smith, 1989: 303). A legmagasabb érték itt is az 1960-as években volt, utána visszaesett a normális szintre (Nardulli, Dalager and Greco, 1996). Ugyanez a helyzet a Kongresszus iránti bizalommal kapcsolatos felmérések esetében, a csúcs az 1960-as évek volt, azóta csökkenés tapasztalható (Hibbing and Theiss-Morse, 1995: 34–5). Ha szélesebb körben vizsgálódunk, jó okunk van feltételezni, hogy a szokásos felfogással ellentétben az amerikai politika „aranykorában", a polgárháború előtt is a cinizmus és az apátia jellemezte a politikai részvételt (Altschuler and Blumin, 1997).

A kulcsprobléma az egyenlőségért folytatott szélmalomharc. Egy politológuscsoport az egyenlőség kérdésével foglalkozó átfogó tanulmányban arra a nem kifejezetten meglepő következtetésre jutott, hogy az amerikaiak nem egyenlő arányban vannak hatással a politikai rendszerre. A szerzők azt a következtetést vonják le, hogy a befolyás ilyen eltérései „az érdekek egyenlő védelmének demokratikus alapelvét fenyegetik" (Verba, Schlozman and Brady, 1995: 267, 314). Egy másik elemző a tanulmány ismeretében hasonló megfigyelést tesz: „a liberális demokráciák nem tartják magukat ahhoz a normához, hogy minden polgár érdekeivel egyenlő módon kell foglalkozni" (Mansbridge, 1997: 423).

Ez azonban olyan romantikus demokráciafelfogást tükröz, amelyet a gyakorlat egyáltalán nem igazol. A demokráciák fogékonyak és érzékenyek az állampolgárok érdekeire – legalábbis más államformákkal összehasonlítva –, de egyáltalán nem egyenlő mértékben minden egyes állampolgár esetében. A demokrácia olyan rendszerként jellemezhető, amelyben minden embernek (egyformán) szabad politikai egyenlőtlenségre törekedni – vagyis akár a saját, „speciális" érdekeik érvényesítését is megszervezni. Végtére is a speciális érdekeket csak úgy lehetne hatá-

sosan „megzabolázni", ha elvetnénk magát a demokráciát, hiszen annak abszolút elengedhetetlen része az érdekérvényesítés.

A politikai egyenlőtlenségek elleni agitáció fókuszában a gazdaság, az üzleti világ feltételezett privilégiumai állnak. Hallani például aggályokat, hogy a közhivatalnokok figyelme nem egyenlő arányban oszlik meg a különböző ügyfelek között: „Egy telefonhívás a körzet jelentős munkaadójának vezérigazgatójától nagyobb súllyal bírhat, mint ha egy ismeretlen választó telefonálna."[7] De ha elítélendő és reformra szorul, hogy a fontos gazdasági vezetőknek könnyebb kapcsolatba lépni a mindig időszűkében lévő politikusokkal, mi a helyzet az egyenlőtlenséggel a többi szektorban? Miért csak a gazdasági szereplőkre koncentrálunk? A politikus érdeklődését valószínűleg a vezérigazgató hívásánál is hamarabb felkelti, ha egy neves politikai rovatvezető telefonál. A befolyásos újságíró is várjon addig, míg mi, az érdemdús ismeretlenek mindannyian szóhoz nem jutottunk? Az efféle egyenlőtlenségek elkerülhetetlenül szerves részei a politikai rendszernek, mint ahogy magának az életnek is. Lehet mérsékelni az egyenlőtlenségeket, de nehéz elképzelni olyan reformot, amely után az átlag gyári munkás – vagy akár egy átlagos gazdasági vezető – politikai befolyása egyáltalán *megközelítené* egy rovatvezetőét.[8]

A demokrácia alapvetően arról szól, hogy az emberek jogot kapnak az érdekeik erőszakmentes érvényesítésére. Vagyis a demokrácia lényege a fegyelmezetlen, kaotikus és általában egyenlőtlen érdekjátszma. Mégis számos megfigyelő számára a speciális érdekek érvényesítése azonos a korrupcióval, így ebből a populáris nézőpontból a demokrácia mindig korrupt volt, most is az, és annak is *kell* lennie. Persze, ha a valódi korrupció – akárhogy is definiálják – megszűnne, a reformerek utána meg akarnák szabadítani a világot a korrupció *látszatától* is.

Ezért nekem úgy tűnik, hogy a demokráciával kapcsolatos cinizmus nem annyira az emberek vagy az államforma alkalmatlanságából ered, sokkal inkább az ideálok alkotóinak tevékenységével magyarázható. Az emberek összehasonlítják a demokratikus valóságot annak ideális képével, jelentős ellentmondást látnak a kettő között, és – teljesen logikusan – cinikussá válnak. Ha probléma, hogy ezt az államformát cinizmus övezi, akkor nem a rendszer, hanem a teória szorul reformra – vagy talán a teóriák kiagyalói.

Rose-Ackerman például a „demokratikus alapelveken alapuló" rendszert olyan másikkal állítja szembe, ahol „a kormányzás kölcsönös szívességnyújtások struktúrája, amely azoknak kedvez, akik a legtöbb erőforrással rendelkeznek, és a legkiterjedtebb kapcsolati háló részeiként számíthatnak a barátok és támogatók viszonosságon és bizalmon alapuló együttműködésére" (2001: 552–3). Ha ezt a megkülönböztetést vesszük alapul, akkor nem létezik demokratikus alapelveken alapuló rendszer, soha nem is létezett, és nem is fog. Minden demokrácia a szívességi hálók kölcsönös megerősítésén munkálkodik. Következésképpen vagy a valóságosan létező demokráciát kell elvetnünk, vagy azokat a „demokratikus alapelveket", amelyekről mostanra, több száz éves gyakorlat után bebizonyosodott, hogy reménytelen és irreleváns képzelgések. Én az utóbbira szavazok.

A fenti érvelés még egy apró kiegészítést igényel: Rose-Ackerman találó jellemzése nemcsak az összes demokráciára érvényes, hanem az összes nem demokráciára is. Vagyis minden egyes kormány kölcsönös megerősítésen alapuló szívességrendszer, ahol az emberek és a különböző csoportok speciális érdekeiket kívánják érvényesíteni. A demokráciát az különbözteti meg a többi rendszertől,

hogy *minden* ember és csoport beszállhat a küzdelembe, nem csak azok, akiket a vezető vagy a vezetők éppen preferálnak; mindenkinek megengedik, hogy saját hasznára manipulálja a kormány politikáját. Vannak a demokráciában is érdekek, melyek előjogokkal bírnak, de ez semmi azokhoz a privilégiumokhoz képest, amelyeket a tradicionálisan preferált csoportok, például a hadsereg, az arisztokrácia, az egyház, a földbirtokos nemesség, a lázadásra hajlamos városlakók, vagy a nem demokráciák nómenklatúrája élvezett. A demokráciában a hivatalosan nem támogatott érdekeknek legalább esélyük van arra, hogy versenybe szálljanak a preferált érdekekkel, és nekik is jusson egy szelet a tortából.

A kapitalizmus iránti attitűdök

Nincs különösebb okunk azt feltételezni, hogy a fejlett kapitalista államok polgárai általában jobban értik a gazdasági rendszert, mint azok, akik épphogy kilábaltak a több évtizednyi kommunista, antikapitalista propagandából.

Például egy 1990-es közvélemény-kutatásból kiderül, hogy a kapitalista New York lakói egyetértettek az akkor még kommunista Moszkva polgáraival abban, hogy „nem fair", ha egy vállalkozó pusztán a kereslet növekedésének hatására megemeli az árakat. A New York-iak *kevésbé* tolerálták a gazdasági egyenlőtlenségeket, *kevésbé* bíztak a „spekulánsokban", és kevésbé fogadták el az anyagi ösztönzők fontosságát (Shiller, Boychko and Korobov, 1991; 1992). És bár a közgazdászok túlnyomó többsége az ellenkezőjét állítja, az amerikai közvélemény többsége szerint a karcsúsítás negatív hatással van a gazdaságra, a külkereskedelmi megállapodások hazai munkahelyekbe kerülnek, és a benzinárakat a profithajszoló olajipar, a „Big Oil" emelte, nem a normál kereslet–kínálati viszonyok miatt nőttek (Brossard and Pearlstein, 1996).

A kapitalizmus iránti értetlenség és bizalmatlanság általánosan elterjedt jelenség a fejlett kapitalista országokban. Például amikor az olajárak magasak voltak, John D. Rockefeller úgy találta, hogy a spekulánsok prosperáltak, majd amikor az árubőség hatására estek az árak, akkor csalással vádolták a finomítókat (Chernow, 1998: 197). Bevett üzleti gyakorlatnak számít, hogy a kormányt arra használják, hogy védje meg őket a verseny hatásaitól. Az amerikaiak az autókereskedőket teszik a becsületesség és etika rangsorában az utolsó helyre, annak ellenére, hogy a gépkocsit vásárlók túlnyomó többsége – több mint kilencven százalékuk – elégedett a szerzeményével.

A kapitalizmus iránti attitűdök forrásai

A kapitalizmussal kapcsolatos ilyetén nézetek és a róla kialakult negatív imázs valószínűleg több forrásból ered.

Egy részük a bírálóktól, mint például a szocialistáktól, kommunistáktól származik, akik más gazdasági struktúráért szállnak síkra, olyanért, amely szerintük humánusabb és tisztességesebb a kapitalizmusnál. Propagandájuk részeként természetesen kritizálták és kifigurázták a versenyt, nagy elánnal és nemritkán igen hatásosan.

A negativizmus másik forrása a szépirodalom. Jellemzőek Irving Kristol szónoki kérdései a kapitalizmusról: „Melyik költő zengett róla ódát? Melyik írót ihlette meg igazán az üzletemberek karrierje?" (Kristol, 1978: xi). Az írók és költők évszázadokon át becsmérelték regényben, novellában, versben, filmen, népdalban és sok más formában a kapitalizmust feltételezett szívtelensége, kegyetlensége, közönségessége és az emberi értékek lealacsonyítása miatt. Még általánosabb jelleggel elmondható, hogy az értelmiség egyfajta természetes, történelmi eredetű ellenszenvvel tekint a tőkésekre. George Stigler enyhén fogalmazott, amikor azt állította: „Az értelmiség évezredek óta lenézi a kereskedést" (1982: 32). Platón is a kereskedőt helyezi a legalacsonyabb szintre ideális társadalmában (Machan, 1996: 36).[9]

A kapitalizmus régi ellensége és az antikapitalista propaganda hatékony forrása az egyház is. Szent Ágoston a pénzéhséget a három főbűn közé sorolja (a hatalomvágy és a szexuális vágy mellett). (Hirschman, 1977: 9) Stigler szerint „a nyereségérdekeltséggel szembeni ellenszenv azon kevés attitűdök egyike, amely közös a fő vallásokban" (1984: 150).

Az arisztokratikus és katonai erényeket, úgy mint a lovagiasságot, a becsületet, a nemességet, a dicsőséget, a hősiességet, a harcos helytállást dicsőítő gondolkodók ellenségessége is nehezíti a kapitalizmus helyzetét. McClosky szerint ezek az ellenzők „Don Quijote lovagi indíttatású ostobaságait kiszámíthatatlannak, de nemesnek" tartják, az ő szemükben „a számító racionalitás iránti türelmetlenség a románc jele" (1994: 189).[10]

A kapzsiság sosem volt népszerű tulajdonság, és – Paul Samuelson szavaival élve – a kapitalizmus „hatékony, de szerethetetlen rendszer, mindenféle misztikum nélkül, amely megvédhetné" (McInnes, 1995: 91). Mario Vargas Llosa egyetért: „A szocializmussal ellentétben a kapitalizmusnak sose volt semmilyen misztikuma; nem előzte meg semmiféle utópisztikus vízió" (Gallagher, 1990).

Mindezt számításba véve sem mondható el, hogy a kapitalisták, akik közül sokan rendkívül hatékonyan tudják eladni a saját termékeiket és szolgáltatásaikat, kifejezetten ügyesek lennének, vagy egyáltalán érdekelné őket a dolog, amikor magát a rendszert kellene „eladni". Sőt, számos tőkés maga is elfogadja az antikapitalista karikatúra bizonyos elemeit. Ennek egyik lehetséges oka, hogy míg a háborúban a győztesek írják a történelmet, az üzleti életben a vesztesek. Mert a győztesek a pénzkereséssel vannak elfoglalva, nincs idejük emlékeiket idézgetni, a veszteseknek viszont rengeteg a szabad idejük, melyet gyalázkodással, mocskolódással (is) tölthetnek. Alfred Marshall (1920) megfigyelése szerint a versenyben alulmaradt kereskedők vagy gyártók gyakran „dühösek a riválisok megjelenése miatt, és azt panaszolják, hogy méltatlanul bántak velük; teszik ezt annak ellenére, hogy ... versenytársuk energiája és leleményessége a társadalom számára nyereség".[11] Természetesen van más lehetőség is: az ember beismerheti hibáit vagy legalább azt, hogy pechje volt. De általában sokkal kényelmesebb a győztest hibáztatni, alantas indítékokat és taktikákat emlegetni.

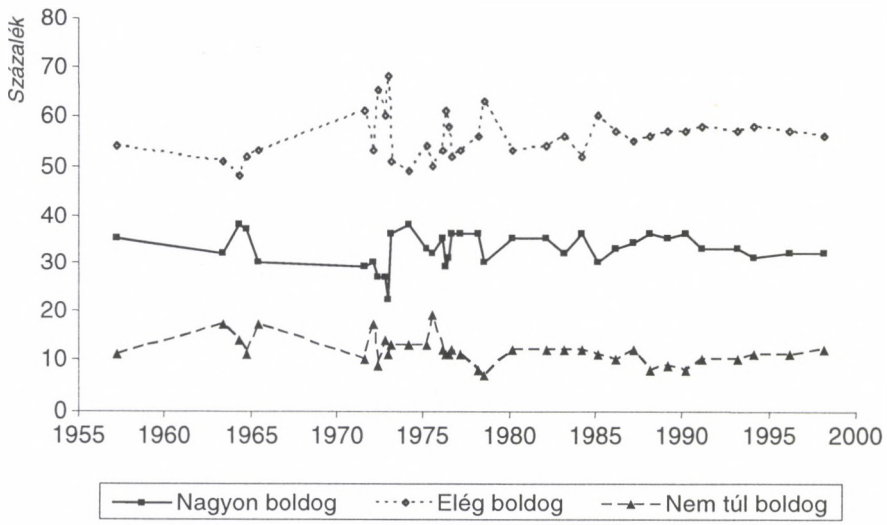
A boldogság megfoghatatlan keresése

A kapitalizmus minden problémája ellenére nagyon eredményesen generál gazdasági növekedést, ha békén hagyják – ez megfigyelhető számos posztkommunista országban már abban a rövid időszakban is, amely lehetővé tette, hogy a kapita-

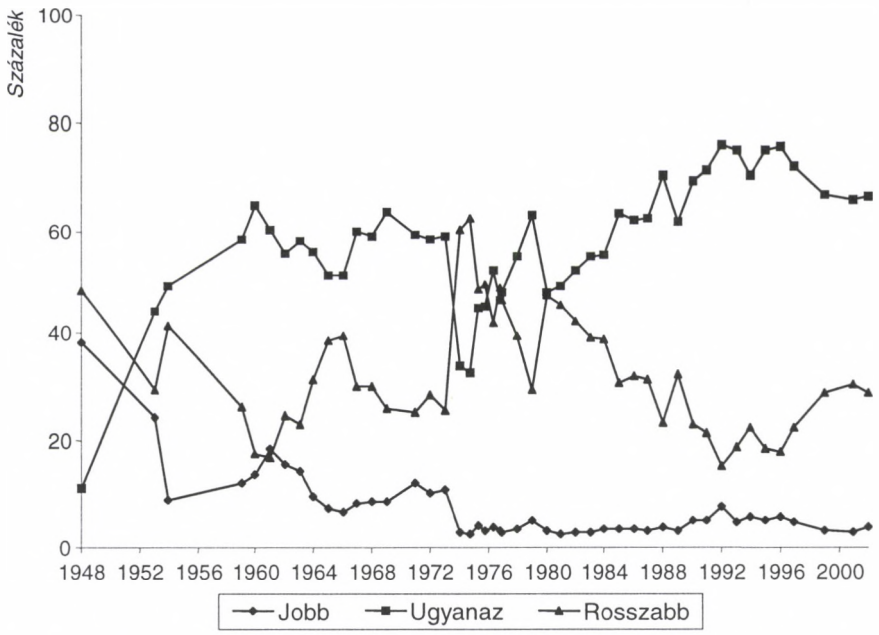
lista folyamatok révén meggazdagodjanak. A nyugati tapasztalat azt sugallja azonban, hogy a számottevő gazdasági jólét ellenére sem fogják az emberek boldogabbnak vallani magukat. Sőt, valószínűleg még többet fognak panaszkodni.

Ha az embereket a boldogságról és a számukra fontos dolgokról kérdezik, leggyakrabban gazdasági vonatkozású választ adnak – idetartozik például az életszínvonal és a lakáskérdés. Nem túl meglepő módon az egészség, a családi és személyes kapcsolatok is a lista elején találhatók.[12] Emellett a vagyonosabb emberek általában boldogabbnak vallják magukat, mint ugyanazon társadalom szegényebb tagjai. Ez az összefüggés akkor is érvényes marad, ha más változókat, például az iskolai végzettséget kiszűrjük.[13] Amikor azonban egy ország gazdasága növekedésnek indul, az emberek véleménye a saját boldogságukról nem tükrözi ezt a növekedést. Az Egyesült Államokra, Nyugat-Európára és Japánra vonatkozóan nagyon sok longitudinális adat igazolja ezt (Campbell, 1981: 27–30; Easterlin, 1996: 136, 138; Smith, 1979). Az amerikai és japán adatokat mutatja be a *10.1* és *10.2 ábra*. Különösen érdekesek a japán adatok. A közvélemény-kutatás által felölelt időszakban Japánban jelentős gazdasági növekedést lehetett megfigyelni, amely nemcsak mértékét tekintve volt figyelemre méltó, hanem a társadalom igen széles körét érintette (Sullivan, 1997). Mégis mikor megkérdezték az embereket, hogy jobban érzik-e magukat, rutinszerűen nemleges választ adtak.[14]

Úgy tűnik, többféle lehetséges magyarázat van a boldogság e furcsán boldogtalan állapotára.



10.1 ábra. Boldogság az Egyesült Államokban
Megjegyzés: A megkérdezettek a következő kérdésre válaszoltak: Mindent összevetve, ön hogyan értékelné a helyzetét mostanában – azt mondaná, hogy nagyon boldog, elég boldog vagy nem túl boldog?
Források: Niemi, Mueller and Smith, 1989: 290; Roper Public Opinion Center.



10.2 ábra. A háztartások jóléte az egy évvel korábbihoz képest Japánban

Vannak, akik szerint az emberek relatív és nem abszolút mérce alapján értékelik jólétüket. Ha mindenkinek nagyjából egyenlő arányban nő a vagyona, akkor a relatív jövedelem nem változik, és az elégedettség mértéke sem. Létezik egy ún. „fogyasztási norma", állítja Richard Easterlin, és az emberek e normához viszonyítva mérik boldogságukat, nem a norma abszolút besorolásához viszonyítva (1974: 111–6). Azonban ez a magyarázat nem teljes. Végül is az egészség szintén a boldogságérzet jelentős alkotórésze, mégis valószínűleg másképp kezelik, nem az anyagi javak esetében alkalmazott relatív megközelítéssel. Vagyis az emberek vagy egészségesnek érzik magukat, vagy nem, és az, hogy más emberek hasonló állapotban vannak-e, valószínűleg teljesen irreleváns számukra a probléma megítélése szempontjából. Mivel az egészségügy legalább olyan rohamosan fejlődött, mint a gazdaság az olyan országokban, mint az Egyesült Államok, a boldogságszintnek emelkednie kellene még akkor is, ha az anyagiakat relatív mérce alapján értékelik. De nem emelkedik.

Mások szerint a boldogságérzetben a nem materiális tényezők dominálnak (Campbell, 1981). Az azonban továbbra is egyértelmű, ahogy korábban már említettem, hogy az anyagiak és az egészség meglehetősen fontos szerepet játszanak a személyes boldogság és jólét megítélésében. És mivel óriási javulás figyelhető meg a gazdagság és az egészség terén az Egyesült Államokban és más vizsgált országokban, a boldogságszint stagnálása nem tulajdonítható nem anyagi tényezőknek. Ez csak akkor lenne lehetséges, ha e tényezők jelentősen romlottak volna az adott időszakban – de nem romlottak.

Létezik olyan elképzelés is, hogy az anyagi javak felhalmozása nem elégedettséghez, hanem unalomhoz és elégedetlenséghez vezet (pl. Scitovsky, 1992: vi-viii, 4).

Egy Lettországból érkezett, a *New York Times*-ban 1998-ban megjelent levél írója afeletti aggodalmáról számolt be, hogy az ország fiatalsága „kiég a túlzott jólét miatt" (január 5., A24).[15] Ez a nézet bizalmatlanságot árul el a jómóddal szemben, amely pedig épp azt jelenti, hogy minden, amiről az emberek azt gondolják, hogy szükségük van rá, bőségesen és diszkrimináció nélkül, vonzó áron elérhető. Aggódnak, hogy egy olyan világban, ahol nincs veszély és stimuláló kihívás, az emberek tobzódni fognak a luxusban, és átadják magukat a hedonizmusnak. Eközben nemcsak elméjük épül le, de elégedetlenek és alapjában véve boldogtalanok lesznek. Talán van valami az efféle aggodalmakban, de akkor a gazdagabb területeken a boldogságnak csökkennie kellene, ami viszont nem igaz. Azok az értelmiségiek, akik szerint az üzlet unalmas, lélektelenül ismétlődő, nem kielégítő, és nem igényel semmi bátorságot, merészséget vagy képzelőerőt, sose próbáltak meg vezetni – még kevésbé elindítani – egy vállalkozást.

Nekem úgy tűnik, a jelenség fő oka, hogy az életszínvonal javulását valójában nem értékelik az emberek. Viszont még nem találkoztam olyan 47 évesnél idősebb amerikaival, aki újra és újra kijelentené: „Tudja, ha a tizenkilencedik században születtem volna, valószínűleg már nem élnék." Igazából senki sem gondolkodik ilyen fogalmakban, az állítás mégis teljes mértékben igaz – és persze ezalatt nem azt értem, hogy senki, aki abban a században született, már nincs köztünk, hanem azt, hogy az Egyesült Államokban még 1900-ban is 47 év volt a várható élettartam.

Gyakori jelenség, hogy az emberek nem értékelik az egészségüket egészen addig, míg meg nem betegszenek, szabadságukat addig, míg el nem veszítik, vagyonukat addig, míg biztonságban van, és fogaikat addig, míg meg nem fájdulnak. Más szóval, ha javul a helyzet, azt egy rövid és gyakran bizalmatlan asszimilációs időszak után általában természetesnek tekintjük. Hamar elfogadjuk, úgy gondoljuk, jár nekünk, és életünk részévé válik.

Bár vannak hirtelen bekövetkező, drámai fordulatok, mint például a hidegháború vége, a legtöbb javulás fokozatosan következik be, ezért nehéz észrevenni. Rosenberg és Birdzell megfigyelték, hogy a nyugati világban a rendkívül jelentős, a kilencvenszázalékos szegénységi arányt húsz-harminc százalékra vagy még alacsonyabbra csökkentő életszínvonal-javulás meglehetősen lassan következett be: „Miután társadalmon belüli felemelkedést tett lehetővé, az egy-egy évre vagy akár évtizedre jutó gazdasági gyarapodást, figyelembe véve a népesség növekedését is, alig lehetett észrevenni, így széles körben elterjedt a nézet, hogy csak a gazdagokat érintette, a szegényeket nem. Csak akkor vált nyilvánvalóvá, hogy mennyire széles körű a változás, amikor az általános növekedés a huszadik században is folytatódott" (1986: 6, 265). Ugyanez érvényes a várható élettartam múlt században bekövetkezett, hihetetlen mértékű javulására is, és amelyről bebizonyosodott, milyen könnyű megfeledkezni róla.

A demokrácia és a kapitalizmus működése

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy a demokrácia és a kapitalizmus működésének módja menetrendszerűen vált ki a választókból kíváncsi értetlenséget és elismerést.

Bemutattam, hogy az érett és az új demokráciákban egyaránt sokan dédelgetnek ködös, romantikus elképzeléseket, melyekről évszázadok tapasztalata alapján

bebizonyosodott, hogy csak a fantázia szüleményei. A demokrácia nem az aktív tömegrészvételről, felvilágosult polgári éberségről, szívet melengető egyetértésről vagy többségi toleranciáról szól, de él az elképzelés, hogy így lenne a helyes, és cinizmust vált ki, amikor a létező demokráciát összevetik az ilyen ideális elképzelésekkel.

A kapitalizmusról alkotott általános nézetek – még a kapitalisták körében is, ha veszik a fáradságot, hogy megfogalmazzák a véleményüket – szintén meglehetős cinizmust, gyanakvást és értetlenséget tükröznek. Ez a felfogás a kapitalizmust gonosznak és elítélendőnek, de legalábbis minden érdemtől mentesnek tartja, annak ellenére, hogy a negatív imázst folyamatosan cáfolják az emberek mindennapi üzleti tapasztalatai a fejlett kapitalista országokban, ahol az esetek döntő többségében becsületesen, tisztességesen, udvariasan, sőt együttérzéssel bánnak velük a nyereségorientált tulajdonosok és üzletkötők.

Mégis, a politikai cinizmus aligha nevezhető végzetes problémának, bár a kapitalista demokráciák inkább konstans, mint változékony jellemzőjének látszik. A demokratikus államformáról hosszú idő alatt szerzett, kiterjedt tapasztalatok egyértelművé teszik, hogy alapvetően téves Dionne állítása, amely szerint „nem marad sokáig demokrácia az a nemzet, amely gyűlöli a politikát" (1991: 355). Michael Nelsonnak sem volt igaza abban, hogy a demokrácia „nem képes sokáig fennmaradni cinikus és indifferens alapokon" (1995: 72).

Az ilyen általánosan elterjedt, téves szemléletmódok nem nagyon akadályozták azért egyik intézmény működését sem, legalábbis ami a kapitalista demokráciákat illeti. Tehát működésükhöz nem okvetlenül szükséges, hogy az emberek értsék és elfogadják a demokráciát és a kapitalizmust, bár feltehetően szükség lenne *valamiféle* irányító, az intézményesítésükön munkálkodó elképzelésre. Talán ez a kissé perverz üzenet nyújthat leginkább reményt azoknak az országoknak, amelyek most igyekeznek demokratikussá és kapitalistává válni.

Végül akár előnyök is származhatnak a vég nélküli – és végtelenül sikeres – törekvésből, hogy egyre magasabbra emeljék a mércét, újabb vágyak megvalósítását tűzzék ki célul, és újabb okokat találjanak az aggodalomra. Ezek nemcsak az elmét tartják aktív állapotban, hanem a gazdasági fejlődésnek is fontos motorjai lehetnek, mint ahogy az eddigiek során is azok voltak. Rosenberg és Birdzell valószínűtlennek tartja, hogy „az önmagukkal elégedett emberek juthatnak el leggyorsabban a szegénységből a gazdagságba" (1986: 5). David Hume azt állítja, hogy a kereskedelem „kizökkenti az embereket a nemtörődömségből", mert megismerteti őket „olyan luxuscikkekkel, amelyekről addig nem is álmodtak", és „vágyat ébreszt bennük, hogy magasabb színvonalon éljenek, mint amilyenben az elődeiknek volt részük" (1955: 14).

Ezzel szemben Easterlin az egészet kissé negatív fénybe állítja, amikor „hedonista taposómalomról" beszél: „a gazdasági fejlődés létráján minden felfelé tett lépés újabb gazdasági vágyakat stimulál, ami vég nélküli hajszához vezet" (1996: 153). A „taposómalom" szó unalmas, lélekölő bezártságot és a tényleges előrelépés hiányát sugallja. De nyilvánvaló, hogy a „hajsza" nemcsak fokozza a gazdasági növekedést, hanem egyfajta pezsdítő vonzerővel is bír. Hume azt állítja, ha virágzik az ipar, az emberek „magát az elfoglaltságot is jutalomként élik meg, akárcsak az örömöket, melyek munkájuk gyümölcsei". E folyamat részeként „az elme megtelik élettel", és „nő az ereje és teljesítőképessége" (1995: 21; lásd még Murray, 1988: ch. 7).

Nincs arra semmiféle bizonyíték, hogy a gazdasági fejlődés kimerítené a „taposókat", *csökkentené* a boldogságukat, vagy hatékony erőfeszítéseket tenne az idő kerekének visszaforgatására. Az emberek boldogságérzete talán nem szárnyal az egekben, de úgy látszik, hogy egész jól viselik a folyamatosan növekvő anyagi jólétet és a várható élettartam folyamatos meghosszabbodását – néhány értelmiségi aggódó tiltakozása ellenére is.

Jegyzetek

[1] Ez a tanulmány két korábbi írásomra épül (Mueller, 1996; 1999).

[2] Az adatokat lásd *Gallup Page Monthly*, 1998. február, 16. o. A jelenségről bővebben lásd Hibbing és Theiss-Morse (1995: 36).

[3] Hirtelen azon amerikaiak száma is megduplázódott, akik azt mondták, bíznak a kormányban, hogy azt teszi, amit kell, aminek a hatására sokakban felmerült, hogy ez a kérdés, melyet olyan gyakran idéznek és elemeznek, tulajdonképpen mit is hivatott mérni. Lásd Langer (2002).

[4] *Harper's*, 1995. február, 11. o. Lásd még Rose-Ackerman (2001: 537).

[5] Beszéd az Egyesült Államok Kongresszusa egyesített ülésén, 1990. február 21.

[6] *Wilson Quarterly*, Spring, 1997: 121.

[7] Verba, Schlozman and Brady (1995: 13). Lásd még Broder and Johnson (1996: 630–1). Lindblom minden magyarázat nélkül egyszerűen „antidemokratikusnak" címkézi ezt a jelenséget (1977: 169).

[8] Ugyanerről lásd még Smith (2001: különösen a 7. és 8. fejezet).

[9] Érdekes módon az értelmiség antikapitalista mentalitása gyakran megfertőzi még a közgazdászok és a kapitalizmus védelmezőinek nézeteit is. Adam Smith komoran megjegyzi, hogy „a kereskedelmi szellem ... korlátozza az emberek nézeteit", ennek eredményeként elméjük „beszűkül és képtelenné válik a szárnyalásra" (1896: 257, 259). John Maynard Keynes a kapitalisták „pénzorientáltságát meglehetősen visszataszító morbiditásnak" tartja, „amely azok közé a félig bűnös, félig patológiai hajlamok közé tartozik, amelyet az ember borzongással bíz az elmegyógyász gondjaira" (1963: 369). Joseph Schumpeter, valamelyest egyetértve Smith-szel, azt állítja (úgy tűnik, tévesen), hogy a kapitalizmus fojtogató módon átbürokratizálódik, annyira, hogy „az emberi energia elfordul az üzlettől", és „nem gazdasági, hanem más jellegű törekvések vonzzák majd az elmét és kínálják számára a kalandot" (1950: 131; lásd még McInnes, 1995). A kapitalizmus feltételezett elidegenítő és az emberi személyiségre gyakorolt elnyomó hatásairól lásd Hirschman (1977: 132).

[10] Adam Smith szerint a kapitalizmus az embert „háborúban alkalmatlanná teheti hazája megvédésére. Nyugodt életének változatlansága természetszerűleg gyengíti az elme bátorságát, ezért irtózik a rendhagyó, bizonytalan és kalandos katonaélettől." És – figyelmen kívül hagyva vagy elfeledkezve a tőkéseket fenyegető kockázatokról – a kapitalizmus legbuzgóbb ellenzőihez hasonlóan arra a következtetésre jutott, hogy a kereskedelem „elsüllyeszti az emberiség bátorságát", következésképp „majdnem teljesen kihal a hősi szellem" és „eltunyul és hitvánnyá válik az emberek többsége", mert „folyton csak a luxuson jár az eszük" (1896: 257–9). Tocqueville-t annyira aggasztotta a bőségből eredő dekadencia kilátása, hogy úgy gondolta, időnként kifejezetten szükség van egy-egy háborúra, hogy kirángassa az embereket a letargiából (Boesche, 1988: 39). Immanuel Kant pedig úgy látta: „a hosszú békeidőszak a kereskedői szellem dominanciájának kedvez, az ezzel együtt járó lealacsonyító önös érdekeknek, a gyávaságnak, az eltunyulásnak, és degradálja a nemzet jellemét is" (1952: 113).

[11] Hozzáteszi, az effajta perspektíva sokakat arra késztethet, hogy kevesebb időt fordítsanak a versenyre, mint a verseny okozta kockázatok állami vagy szervezeti szabályozás, illetve paktumok és ármegállapodások útján való csökkentésére (1920: 8).

[12] Easterlin (1974: 90–6) adatai és elemzései főként Cantriltől (1965) származnak. A témáról lásd még Murray (1988: ch. 4).

[13] Diener (1983: 553). Lásd még Campbell (1981: 241); Easterlin (1974: 99–104); (1996: 133–5); Inglehart and Rabier (1986: 22–3); Murray (1988: 66–8). A gazdag országok polgárai átlagban talán boldogabbak, mint a szegényebbeké, de a kapcsolat gyakran gyenge, és nem vonható le belőle megfelelő következtetés. Lásd Inglehart and Rabier (1986: 40, 44–50); Easterlin (1974: 104–8); (1996: 138); de lásd Veenhoven (1991: 9–12) is.

[14] Egy tanulmány azt állítja, hogy a boldogságszint jelentősen emelkedett Angliában, Franciaországban, Hollandiában és Nyugat-Németországban a háború utáni ínséges évek és az 1960-as vagy 70-es évek között. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a gazdagság–boldogság kapcsolatra is érvényes a „csökkenő hozadék törvénye" (Veenhoven, 1991: 19; lásd még a *10.2 ábra* japán adatait). Persze ez legjobb esetben is csak annyit jelent, hogy nő a boldogság, amikor az ország kilábal a nyomorúságból és eljut valamiféle gazdasági biztonsághoz, utána viszont sok javulás már nem várható. Mint Richard Easterlin megjegyzi, még ez a konklúzió is megkérdőjelezhető, ha megvizsgáljuk a japán adatokat. 1958-ra az ország lényegében kiheverte a háború következményeit, azonban az átlag jövedelemszint nem haladta meg vagy el sem érte a mai fejlődő országokra jellemző szintet. A következő harminc évben mégsem következett be lényeges változás a boldogság értékelése terén (Easterlin, 1996: 136–40; adatok Veenhoventől, 1993: 176–7; lásd még Inglehart and Rabier, 1986: 44).

[15] Ez régi félelem a sikeres kapitalizmussal kapcsolatban, melynek még néhány védelmezője is hangot adott. Adam Smith azt jósolta, hogy a repetitív feladatok hatására a dolgozók „olyan ostobák és tudatlanok lesznek, amennyire csak az egy emberi lénytől telik", és képtelenné válnak az újításra és „bármiféle nagylelkű, nemes vagy gyengéd érzelem megélésére", mivel csak ismétlődő feladataikra koncentrálnak (1976: 782 [V.i.f]). Alexis de Tocqueville is hasonló aggodalmaknak adott hangot: ha a „tulajdon szeretete" igazán „hevessé" válik, az emberek „minden innovációt terhes robotnak" fognak tekinteni, „az emberiség megtorpan és megáll a fejlődésben", az elme „örökké előre-hátra hintázik majd anélkül, hogy új ötletei támadnának", „az ember hiábavalóságokra fogja pazarolni az erejét, reménytelenül és magányosan", és bár állandó mozgásban lesz, „az emberiség megszűnik előrehaladni" (1990: 263).

Hivatkozások

ALTSCHULER, GLENN C. AND STUART M. BLUMIN, 1997. Limits of Political Engagement in Antebellum America: A New Look at the Golden Age of Participatory Democracy. *Journal of American History*, 84: 855–85.

BERKE, RICHARD L., 1994. Victories Were Captured by G.O.P. Candidates, Not the Party's Platform. *New York Times*, 10 November, B1.

BOESCHE, ROGER, 1988. Why did Tocqueville Fear Abundance? Or The Tension Between Commerce and Citizenship. *History of European Ideas*, 9: 25–45.

BRODER, DAVID S. AND HAYNES JOHNSON, 1996. *The System: The American Way of Politics at the Breaking Point*. Boston, Little, Brown.

BROSSARD, MARIO A. AND STEVEN PEARLSTEIN, 1996. Great Divide: Economists vs. Public. *Washington Post*, 15 October, A1.

CAMPBELL, ANGUS, 1981. *The Sense of Well-Being in America: Recent Patterns and Trends*. New York, McGraw-Hill.

CANTRIL, HADLEY, 1965. *The Pattern of Human Concerns*. New Brunswick NJ, Rutgers University Press.

CHERNOW, RON, 1998. *Titan: The Life of John D. Rockefeller, Sr.* New York, Random House.

DIENER, ED, 1983. Subjective Well-Being. *Psychological Bulletin*, 95: 542–75.

DIONNE, E. J., JR., 1991. *Why Americans Hate Politics*. New York, Simon & Schuster.

EASTERLIN, RICHARD A., 1974. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. In P. A. David and M. W. Reder (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, pp. 89–125. New York, Academic Press.

1996. *Growth Triumphant: The Twenty-first Century in Historical Perspective*. Ann Arbor MI, University of Michigan Press.

FISCHER, STANLEY AND ALAN GELB, 1991. The Process of Socialist Economic Transformation. *Journal of Economic Perspectives*, 5: 91–105.

GALLAGHER, DAVID, 1990. *Vargas Llosa Pans His Political and Intellectual Peers. Wall Street Journal*, 6 April, A19.

HIBBING, JOHN R. AND ELIZABETH THEISS-MORSE, 1995. *Congress As Public Enemy: Public Attitudes toward American Political Institutions*. New York, Cambridge University Press.

2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. New York, Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, ALBERT O., 1977. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton NJ, Princeton University Press.

HISLOPE, ROBERT, 2002. Organized Crime in a Disorganized State: How Corruption Contributed to Macedonia's Mini-War. *Problems of Post-Communism*, May/June: 33–41.

HOLMES, STEPHEN, 1996. Cultural Legacies or State Collapse? Probing the Postcommunist Dilemma. In M. Mandelbaum (ed.), *Postcommunism: Four Perspectives*, pp. 22–76. New York, Council on Foreign Relations.

HUME, DAVID, 1955. *David Hume: Writings on Economics*, ed. Eugene Rotwein. Madison WI, University of Wisconsin Press.

INGLEHART, RONALD AND JACQUES-RENE RABIER, 1986. Aspirations Adapt to Situations–But Why Are the Belgians So Much Happier Than the French? In F. M. Andrews (ed.), *Research on the Quality of Life*, pp. 1–56. Ann Arbor MI, Institute for Social Research, University of Michigan.

KANT, IMMANUEL, 1952. *The Critique of Judgement*. London, Oxford University Press.

KENNEDY, JOHN F., 1964. *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy, 1963*. Washington DC, United States Government Printing Office.

KEYNES, JOHN MAYNARD, 1963. *Essays in Persuasion*. New York, Norton.

KRISTOL, IRVING, 1978. *Two Cheers for Capitalism*. New York, Basic Books.

LANGER, GARY, 2002. Trust in Government . . . to Do What? *Public Perspective*, July/August, 7–10.

LINDBLOM, CHARLES E., 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York, Basic Books.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN, 1993. Reflections on Capitalism, Socialism & Democracy. *Journal of Democracy*, 4: 43–55.

1994. The Social Requisites of Democracy Revisited. *American Sociological Review*, 59: 1–22.

MACHAN, TIBOR R., 1996. Business Bashing: Why Is Commerce Maligned? *Jobs & Capital*, Winter, 35–40.

MANSBRIDGE, JANE, 1997. Normative Theory and Voice and Equality. *American Political Science Review*, 91: 423–5.

MARSHALL, ALFRED, 1920. *Principles of Economics*. 8th ed. London, Macmillan.

MCANENY, LESLIE AND DAVID W. MOORE, 1994. Annual Honesty & Ethics Poll. *Gallup Poll Monthly*, October, pp. 2–4.

MCCLOSKEY, DONALD, 1994. Bourgeois Virtue. *American Scholar*, 63: 177–91.

MCINNES, NEIL, 1995. Wrong for Superior Reasons. *National Interest*, Spring, pp. 85–97.

MUELLER, JOHN, 1994. *Policy and Opinion in the Gulf War*. Chicago, University of Chicago Press.
1996. Democracy, Capitalism and the End of Transition. In M. Mandelbaum (ed.), *Post-Communism: Four Views*, pp. 102–67. New York, Council on Foreign Relations.
1999. *Capitalism, Democracy, and Ralph's Pretty Good Grocery*. Princeton NJ, Princeton University Press.
MURRAY, CHARLES, 1988. *In Pursuit: Of Happiness and Good Government*. New York, Simon & Schuster.
NARDULLI, PETER F., JON K. DALAGER, AND DONALD E. GRECO, 1996. Voter Turnout in U.S. Presidential Elections: An Historical View and Some Speculation. *PS: Political Science & Politics*, 29: 480–90.
NELSON, MICHAEL, 1995. Why Americans Hate Politics and Politicians. *PS: Political Science & Politics*, 28: 72–7.
NIEMI, RICHARD G., JOHN MUELLER, AND TOM W. SMITH, 1989. *Trends in Public Opinion: A Compendium of Survey Data*. Westport CT, Greenwood.
PATTERSON, KELLY D. AND DAVID B. MAGLEBY, 1992. Trends: Public Support for Congress. *Public Opinion Quarterly*, 56: 539–51.
PUTNAM, ROBERT D., 1995a. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6: 65–78.
1995b. Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science & Politics*, 28: 664–83.
ROSE, RICHARD, 1994. Getting By Without Government: Everyday Life in Russia. *Daedalus*, 123 (3): 41–62.
ROSE-ACKERMAN, SUSAN, 2001. Trust, Honesty and Corruption: Reflection on the State-building Process. *Archives Européennes De Sociologie*, 42: 526–70.
ROSENBERG, NATHAN AND L. E. BIRDZELL, 1986. *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*. New York, Basic Books.
RUTLAND, PETER, 1994/95. Has Democracy Failed Russia? *National Interest*, Winter, pp. 3–12.
SANDEL, MICHAEL J., 1996. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge MA, Harvard University Press.
SCHUMPETER, JOSEPH A., 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3rd ed. New York, Harper & Row.
SCITOVSKY, TIBOR, 1992. *The Joyless Economy: The Psychology of Human Satisfaction*. Revised edition. New York, Oxford University Press.
SHAFIR, MICHAEL, 1993. Growing Political Extremism in Romania. *RFE/RL Research Report*, April, pp. 18–22.
SHILLER, ROBERT J., MAXIM BOYCHKO AND VLADIMIR KOROBOV, 1991. Popular Attitudes Toward Free Markets: The Soviet Union and the United States Compared. *American Economic Review*, 81: 385–400.
1992. Hunting for Homo Sovieticus: Situational versus Attitudinal Factors in Economic Behavior. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 127–81, 193–4.
SMITH, ADAM, 1896. *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*. Oxford, Clarendon.
1976 [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford, Oxford University Press.
SMITH, BRADLEY A., 2001. *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton NJ, Princeton University Press.
SMITH, TOM W., 1979. Happiness: Time Trends, Seasonal Variations, Intersurvey Differences, and Other Mysteries. *Social Psychological Quarterly*, 42: 18–30.
STIGLER, GEORGE J., 1982. *The Economist as Preacher and Other Essays*. Chicago, University of Chicago Press.
1984. *The Intellectual and the Marketplace*. Cambridge MA, Harvard University Press.
SULLIVAN, KEVIN, 1997. Cost of Economic Equality Questioned. *Guardian Weekly*, 8 June, p. 17.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, 1990. *Democracy in America*. Trans, Henry Reeve, New York, Vintage.

TONER, ROBIN, 1994. Pollsters See a Silent Storm That Swept Away Democrats. *New York Times*, 16 November, A14.

VEENHOVEN, RUUT, 1991. Is Happiness Relative? *Social Indicators Research*, 24 February, pp. 1–34.

1993. *Happiness in Nations: Subjective Appreciation of Life in 56 Nations 1946–1992*. Rotterdam, Erasmus University of Rotterdam Department of Social Sciences.

VERBA, SIDNEY, KAY LEHMAN SCHLOZMAN, AND HENRY E. BRADY, 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarianism in American Politics*. Cambridge MA, Harvard University Press.

TIZENEGYEDIK FEJEZET

És most halljuk a rossz híreket?

BRUCE ACKERMAN

Lehet, hogy félig igazuk volt a kommunistáknak?
A proletárdiktatúrával kapcsolatban tévedtek, de igazuk volt, amikor bírálták a liberális kapitalizmust?

1.

Russell Hardin és John Mueller biztosan nem kommunisták, diagnózisuk mégis kísértetiesen megerősíti a standard kommunista kritika három alapvető fontosságú elemét.

Az első *a liberális individualizmus morális csődje*. A kapitalista demokrácia, a marxista elmélet szerint, hideg és kegyetlen hely, ahol a magántulajdonosok könyörtelenül érvényesítik saját érdekeiket a politikában, tekintet nélkül a társadalmi igazságosságra és az emberségességre.

Mueller lelkesen egyetért, kivéve, hogy nem talál benne semmi kivetnivalót. Csak egy szentimentális bolond gondolná másképpen. A demokratikus politika cinizmust szül, mert butaság azt feltételezni, hogy a szabad emberek feláldoznák saját érdekeiket a közjóért. A demokrácia egyetlen előnye, hogy minden érdek számára lehetővé teszi a nagy csatában való részvételt.

Russell Hardin már kissé óvatosabb. Elismeri, hogy néhány szereplő talán magasabb politikai ideálokat dédelget, de nem igazán veszi komolyan ezt a lehetőséget. Mélyebb analízise kétségeket ébreszt Mueller fakó demokráciadicsőítésével kapcsolatban. Muellernek kétségkívül igaza van abban, hogy az érdekcsoportoknak joguk van versenyezni a politikai torta egy-egy szeletéért, de jut-e más is a szegényeknek és a szervezetlen csoportoknak az asztalról lehulló morzsákon kívül?

Hardin nem így gondolja – olyan okok miatt, amelyek a marxista bírálat egy másik elemére emlékeztetnek. Hívjuk ezt *a burzsoá demokrácia illúziójának.* A proletárdiktatúra hívei elismerték, hogy a liberális demokráciákban a választóknak joguk van választani a versengő politikai pártok közül. Azt azonban tagadták, hogy ez többet jelentene a népszuverenitás illúziójánál. A választókat a pillanat erejéig átjárhatja az elégedettség, amikor az urnába dobják a szavazócédulát, de e boldogságnak szinte semmi köze sincs a kormányzáshoz. A hatalmi politika terén a szavazóhelyiség pusztán azt az illúziót szolgálja, hogy a szavazó ellenőrizheti a politikai osztály működését.

Hardin egyetért. A választók nem éreznek elég késztetést, hogy informálódjanak a fejleményekről, vagy hogy megbüntessék azokat a hatalmon levő politikusokat, akik nem tartották be választási ígéreteiket. A racionális választás elméletének egyik fő támogatója, Hardin nem tartja valószínűnek, hogy a közeljövőben ebben akármi is megváltozna. A filozófusok talán elcseveghetnek a népszuverenitásról, de a magára valamit is adó gondolkodóknak nem kellene a dolgot komolyan venni.

Mindez elvezet a régi baloldali bírálat harmadik eleméhez, amelyet *a tömegek félrevezetésének* nevezhetünk. A választójogot ünneplő kapitalista propaganda gondoskodik a tömegek békéjéről, megadja nekik az ellenőrzés illúzióját. Azonban a politikai elit okosabb, és a demokratikus ideológiát a saját érdekei érvényesítésének leplezésére használja.

Hardin ismét egyetért. Bizonytalan azonban a pontos módszert illetően, amellyel az elit becsapja a népet. Egyrészt feltételezi, hogy a politikai osztály egyszerűen saját hasznára szervezi az ügyeket. Ez Milovan Djilas „új osztály" elméletének egyik variánsa (1957). Másrészt Hardin tanulmánya szerint a politikai osztály úgy éri el az újraválasztást, hogy a jól szervezett kapitalista csoportok számára kedvező, speciális érdekeket szolgáló törvényeket hoz, amit a tőkések kampánytámogatással viszonoznak. Ennek ismertebb marxista változata, hogy az állam a tőkésosztály „végrehajtó bizottsága". Természetesen Hardinnak nem kell határozottan a két nézet közül egyik vagy másik mellett döntenie. Talán úgy gondolja, hogy a kettő kombinációja ad igazán plauzíbilis magyarázatot a tömegek félrevezetésének ok-okozati dinamikájára.

Ha marad is bármi kétség, Hardin végkövetkeztetése egyértelmű: még Muellernél is határozottabban állítja, hogy a liberális demokrácia mindennapi működésével kapcsolatban teljesen jogos a cinizmus.

2.

A kommunisták hittek abban, hogy három részből álló bírálatuk előkészíti az utat a forradalomhoz: Világ proletárjai egyesüljetek, csak láncaitokat veszíthetitek!

Mueller és Hardin egyöntetűen irrelevánsnak érzik ezt. Meggyőződésük, hogy a modern demokrácia figyelemre méltóan erős, a napi rutin által kiváltott cinizmus ellenére is. Mindketten Amerika példáját hozzák fel álláspontjuk bizonyítására. Számukra ez az ország az önző korporatív demokrácia klasszikus esete – és mégis, mindeddig nagyon is stabil maradt.

En másképp látom ezt. Az amerikai kormányzás nem tudott volna fennmaradni az évszázadok során a tömegek többszöri mobilizálása nélkül, ami ismételten

megújította a kormányzás morális alapjait. A cinikusok és a korporatív demokraták nem tudnak kielégítő magyarázatot adni a polgárjogi, környezetvédelmi, feminista és hasonló mozgalmak törvényhozásban elért eredményeire. A rendszer sok olyan hivatásos politikusra is támaszkodik, akiknél a demokrácia legitimitása és a közjó iránti elhivatottság ellensúlyozni képes a saját érdekeket. Bár nem kevés hibát látunk, volt rengeteg államférfihoz méltó cselekedet is, elég sok ahhoz, hogy meggyőzze az állampolgárokat, a fennálló rendszer méltó a támogatásukra.

Ez azonban nem a megfelelő hely az érvelés folytatására: ez a néhány oldal sem lesz meggyőző, ha két vastag kötet nem volt elég (Ackerman, 1991; 1998). Még ha feltételezzük is, hogy Hardin és Mueller professzoroknak igazuk van az amerikai politika elemzését illetően, akkor is a következetlenség hibájába esnek, amikor az amerikai példával illusztrálják a cinizmus veszélyeit a posztkommunista világban.

Az amerikai dolgozók több generáció óta tapasztalják a szabad piacgazdaság előnyeit. Még ha csak morzsák jutottak is nekik a tőkések asztaláról, e morzsák egész szép kupacba gyűltek össze az évszázadok során – ezért irigyli az egész világ az átlag amerikai család jövedelmét. Tehát ha az amerikaiak cinizmussal is viseltetnek demokratikus és kapitalista rendszerük iránt, érthetően vonakodnak levágni az aranytojást tojó tyúkot. Azonban a „munkásparadicsom" volt lakóinak nem voltak hasonló tapasztalataik a demokratikus kapitalizmussal. Számukra a szabad piacgazdaság is csak teória – a múlt században pedig elég sok gazdasági elmélethez volt már szerencséjük, melyek nem hozták el a bőséget.

Egy dolog, ha az amerikaiak szkeptikusak a demokrácia iránt, miközben élvezik a kapitalizmus gyümölcseit, és teljesen más kérdés, ha a „második világ" polgárai veszítik el a demokrácia iránti idealista elkötelezettséget, bármiféle gazdasági kompenzáció nélkül. Nem szolgálhat releváns mérceként az amerikai cinizmus mindaddig, míg a szabad piacgazdaság ténylegesen el nem hozza a bőséget a posztkommunista világba. Épp ellenkezőleg, a mélyen szkeptikus posztkommunista közvélemény reakciója a hosszan tartó gazdasági sikertelenségre az is lehet, hogy a neoliberális politikusok alig különböznek leninista elődeiktől. A Hruscsovok és Kádárok is azt állították, hogy olyan gazdasági elmélet birtokában vannak, amely fényes jövőt ígér a következő generációknak, ha a hús és vér emberek készek feláldozni az érdekeiket az igazságot képviselő tudományos gazdasági modellért cserébe. Ha a neoliberális politikusok csak fordítanak egyet az „igaz közgazdaság-tudomány" definícióján, de továbbra is komoly gazdasági áldozatokat követelnek, a szkeptikus közvélemény vajon nem az első demagóg szónokot kezdi-e majd támogatni, aki az áldozathozatal végét és azonnali kedvező fordulatot ígér?

A rendszerváltó gazdaságok csak akkor élik túl a nehéz időket, ha sokan elutasítják a cinikus hozzáállást – vagy azért, mert a Mueller által kigúnyolt idealisták közé tartoznak, vagy mert a valós politikai rendszer közelebb áll a demokratikus ideálokhoz, mint a Hardin elméletében megfogalmazott vállalati demokráciához. Mondanivalóm lényege egyetlen sorban összefoglalva: *A demokráciának elkötelezett polgárokra van szüksége, hogy túlélje a válságokat.*

Szerintem ez igaz Amerikában, de különösen érvényes a rendszerváltó országokra, mert náluk nincs a sikernek hagyománya, amelyre támaszkodva rávehetnék a szkeptikusokat a hitetlenség feladására és elutasíthatnák a demokrácia túlélését fenyegető demagógiát.

Hardin és Mueller úgy próbálják elhárítani ezt az álláspontot, hogy különösen sötét képet festenek a „valódi, létező szocializmus" parancs-és-ellenőrzés elvű gazdasági rendszeréről. Mivel az félelmetesen eredménytelen volt, meglehetősen igénytelen mércének számít a kapitalizmus jövőbeli sikerének megítéléséhez. Talán még a legvadabb kapitalizmus is – minden igazságtalansága ellenére – nagyobb jólétet nyújt az alacsonyabb társadalmi osztályoknak – vagy legalábbis ezt sugallja Hardin és Mueller. Ha ez igaz, akár egy cinikus polgárság is megőrizheti hitét a demokráciában, még akkor is, ha a szabadpiac keretei között sem éri el a vállalkozói energia és a gazdasági hatékonyság az amerikai szintet.

A szabadpiac hosszú távú sikerét illetően én is osztom a nézeteiket. Azonban a gazdagok megadóztatására és egyfajta társadalmi minimum biztosítására irányuló nagyon határozott lépések nélkül rendkívül lassú lesz a jólét leszivárgása. Az oroszok várható élettartama sokkoló módon romlott, ezért kifejezetten elhamarkodottnak éreztem Mueller professzor tréfálkozását a halálozási rátáról.[1] A rendszerváltó országokban a következő egy-két generáció számára a neoklasszikus gazdasági rendszer kipróbálása következik, még az oroszországinál sokkal sikeresebb gazdaságokban is. A rövid távú gazdasági kudarcok fenyegetést jelentenek a politikai rendszer számára, ha nem támaszkodhatnak elkötelezett állampolgárokra – férfiakra és nőkre, akiknek meggyőződése, hogy a demokrácia önmagáért is méltó a támogatásukra.

Eddig a politika jövőjéről szóltam, de nem értek egyet Hardin professzornak a politika jelenéről felállított diagnózisával sem. Nézetei szerint a posztkommunista világ meglehetősen nagy lépést tett a liberális demokrácia irányba. Ezt az átalakulást megalapozott tényként kezelve, Hardin azt állítja, hogy emiatt hamisnak bizonyult számos olyan politikai elmélet, amely a polgári kultúra nélkülözhetetlen szerepét hangsúlyozza a demokrácia fenntartásában.

Az én olvasatomban mást jelentenek az adatok. A térség számos országa egyértelműen kudarcot vallott a sikeres átalakulás végrehajtásában – Belorusszia, a közép-ázsiai köztársaságok és Jugoszlávia csak néhány ezek közül. Ami még rosszabb, az Orosz Föderáció sincs sokkal jobb helyzetben. Hogyan reagál majd Putyin elnök, ha úgy érzi, politikai jövője kérdésessé vált? Önkényes eszközökhöz nyúl-e, hogy megsemmisítse ellenfeleit? Megvonja-e tőlük a hozzáférést a médiához? Feloszlatja-e a gyűléseiket? Esetleg csal a szavazatok számlálásakor?

Hardin optimizmusa elsősorban azoknak a közép-európai és balti államoknak a példáján alapszik, melyek 2004-ben csatlakoznak az Európai Unióhoz, illetve amelyeknek van esélyük a csatlakozásra a következő tíz évben. Én azonban más következtetéseket vontam le. Először is, ezek az országok másfajta polgári kultúrával rendelkeznek, mint a keletebbre lévők. Csak negyven-, nem hetvenévnyi kommunizmusban volt részük, ami azt jelenti, hogy vannak emlékeik a háború előtti kormányzati rendszerről. Bár azok legtöbbje nem volt demokratikus rendszer, de nem is volt teljesen totalitárius – volt lehetőség bizonyos mértékű pártversengésre, szólásszabadságra és hasonlókra. Ebből kifolyólag az átalakulás építőinek voltak elhalványult emlékeken alapuló tapasztalataik, melyeket felhasználhattak.

Ami még fontosabb, Közép-Európára a Vörös Hadsereg erőltette rá a kommunizmust, és a megszállás negyven éve alatt az elit és a tömegek is mindig a nyugati demokráciákra hivatkoztak, ha elégedetlenségüknek adtak hangot a szovjet uralommal szemben. Mikor ez az uralom 1989-ben véget ért, széles körű támoga-

tottságot élvezett az európai értékekhez való visszatérés gondolata. Ezzel szemben keletebbre a kommunizmus egy valódi forradalom eredménye volt, és széthullása valódi zavarodottságot keltett. Újra kialakult a tizenkilencedik századi, eurofil–szlavofil versengéshez meglehetősen hasonlító vita. Hardin tehát téved, mert figyelmen kívül hagyja a mélyen gyökerező kulturális különbségeket, amikor a közép-európai és a balti államok relatív sikereiben rejlő eltéréseket magyarázza.

A legutolsó és egyben talán legfontosabb különbség az Európai Unió szerepe az átalakulásban. Nevezzük ezt a perspektivikus federalizmus logikájának.[2] Az EU-csatlakozás számtalan előnnyel kecsegtet az elit és a tömegek számára egyaránt. Katonai szempontból az EU-tagság még a NATO-nál is fontosabb a jövőben esetleg fenyegető orosz agresszió elhárításában. Gazdasági vonalon regionális szubvenciókat ígér, különösen a mezőgazdaságban, és egy hatalmas piachoz való hozzáférést. Jogi szempontból stabil keretet biztosít a külföldi és hazai beruházások számára. Ideológiailag felszabadítja az európai identitástudatot a szovjet uralom időszaka után. És végső soron az EU-állampolgárság lehetővé teszi a keletieknek, hogy családjukkal az Unió vagyonosabb részeibe költözzenek, ha a dolgok nem jönnek össze otthon – ez különösen vonzó lehetőség a megfelelő nyelvismerettel rendelkezők számára.

Az állampolgárok bolondok lennének kockára tenni mindezt azzal, hogy valamiféle demagóg demokráciaellenességet támogatnak. Ez sajnos nem tartotta vissza a szerbeket, viszont az ő katasztrofális sorsuk talán elrettentő példaként szolgál a demagógiával szemben. Szerintem a szerb tragédia ad valószínű magyarázatot például arra, hogy miért bukott meg Szlovákiában Vladimir Mečiar demagóg politikája. A szlovákok többsége – amikor szembesült a kockázattal, hogy elveszítheti helyét az EU-ba tartó vonaton – gyorsan felfogta, nem ér annyit egy kis nacionalista öntömjénezés, hogy elszalasszák életük legnagyobb esélyét.

Még ebben a kontextusban sem értek egyet Hardin professzorral, amiért elutasítja a kulturális értékek és az elkötelezett polgárság szerepét a sikeres átalakulásban. Emlékezzünk vissza, mi volt az első két tényező, amelyben Közép-Európa, illetve a balti államok különböztek a Szovjetunió többi részétől. Számomra ez az eltérés nagyon jelentősnek tűnik. Emellett persze a EU-tagsággal kapcsolatos kilátásoknak is megvolt az a szerencsés hatása, hogy sikeres átalakulás esetén hatalmas anyagi előnyökre lehet számítani. Ha akárcsak egy alkalommal is megszegték volna az alapvető demokratikus normákat, az több évtizedre kizárta volna az EU-belépés lehetőségét. Ezért a materialista költség–haszon elemzésnek jelentős szerepet kell tulajdonítani a rendszerváltás rövid távú sikerében.

Nehezebb az egyenlet másik oldalát értelmezni a materialista szemlélet alapján: miért akarná Nyugat-Európa a keletieket felvenni a kényelmes klubba? Az EU-bővítés nem nulla összegű játszma, a nyugatiak mégis igen tekintélyes költségeket vállalnak a meglehetősen spekulatív jellegű haszon reményében. Rövid távon rengeteg pénzt költenek szubvenciókra és más hasonló támogatásokra. A hosszú távú kockázatok még komolyabb veszélyt jelentenek. Ha valamikor az oroszok újra az agresszív katonai politikát választják, erősen korlátozott manőverezési terük marad az angoloknak és a franciáknak. A nyugati vezetők korábbi generációi vonakodtak attól, hogy honfitársaik „életüket áldozzák Danzigért", a jelenlegi kormányok viszont egészen más szellemben lesznek kénytelenek kezelni a Baltikum esetleges orosz megszállását. Nagyon nehéz lenne hátat fordítaniuk az angoloknak és a franciáknak, amikor a lettek már az EU polgárai, és így nem mondhatják,

hogy a támadás nem érinti közvetlenül országuk érdekeit. *Pontosan* mik is azok az előnyök a Nyugat számára, amelyek többet nyomnak a latban, mint a rövid távú gazdasági ráfordítások és a hosszú távú katonai fenyegetés?

Véleményem szerint a materialista magyarázat nem kielégítő. Ahhoz, hogy megértsük az EU-bővítés lényegét, határozottan nem cinikus álláspontra kell jutnunk a nyugatiak liberális demokrácia iránti elkötelezettségét illetően.

Nézzük a tíz új kelet-európai és balti ország felvételéről szóló ír referendumot. Az EU jelenlegi rendszerében minden országnak joga van megvétózni az ilyen bővítést, és Írországban az alkotmány szerint a választóké a döntés joga. Ezért egy Európa nyugati szélén élő kis csoportnak kritikus szerep jutott a Kelet sorsának eldöntésében. Az írek számára világos volt, hogy a bővítés nem áll közvetlenül érdekükben anyagi szempontból, ezért szavaztak nemmel az első referendumon.

Mégis nem árulták-e el a keleti államok elutasításával a helyesen gondolkodó európaiak nagy, közös, liberális demokrata ideáljait? Miután annyi előnyük származott az európai integrációból a korábbi évtizedek során, nem volt-e különösen rosszindulatú lépés az írek részéről megtagadni más európaiaktól az esélyt, hogy osztozzanak a huszonegyedik századi nagy felvilágosodás reményében?

Mi ez a remény? Az, hogy a liberális demokrácia nagy ideái nem ütköznek annyi akadályba, mint a tizenkilencedik vagy a huszadik században? Az, hogy ezúttal az európaiak a felvilágosodás örökségére alapozva, egy jobb világot építhetnek gyermekeik és az egész emberiség számára?

Ez az a retorika, amelyet Mueller professzor megvetően az értelmiségi naplopók művének nevez, akik felvilágosodásról csevegnek ahelyett, hogy elméjüket pénzkeresésre használnák. Mégis a közös európai értékekhez való ragaszkodás volt az oka, hogy az írek meggondolták magukat, és igennel szavaztak a második referendumon. Tegyük fel, hogy az írek saját közvetlen érdekeiket követve másodszor is nemmel szavaznak. Mi következett volna ezután?

A kezdeti szakaszt igen könnyű elképzelni. Az EU-jog szerint az ír elutasítás teljes káoszt okozott volna. Az Uniónak meg kellett volna mondania a tíz jelöltnek, hogy jó ideig – talán néhány évig – még várniuk kell, amíg meglesz a jogalap egy másik csatlakozási szerződéshez.

Érdekesebbé válik az elemzés a második szakaszban – hogyan reagált volna a tíz jelentkező az elhalasztásra?

Elárultak minket. Néhány önző ír szabad utat nyitott a nacionalista demagóg politikusok térhódításának a csatlakozni kívánó országokban. Ők csak erre vártak, végig a kozmopolita európai projekt bukását jósolták – és most megkapták a lehetőséget!

Tényleg akarnak minket a nyugatiak? Vagy az ír népszavazás kényelmes kibúvó lesz a számukra, hogy örökre elkerüljék a bővítés költségeit? Meg tudjuk védeni az árulás után a demokrácia erődjét a demagógokkal szemben, akik a lehető legnagyobb mértékben élni fognak a lehetőséggel?

Hardin és Mueller professzorok elméletében nincs tere az ilyen gondolatkísérlet kapcsán megfogalmazódó aggályoknak. Hardin szerint a demokratikus átalakulás egyértelmű siker, amely a polgári kultúra és más hasonló értékek irrelevanciáját demonstrálja a vállalkozásban. Mueller szerint csak a tojásfejű értelmiségieket vagy a moralizáló hívőket lepheti meg a demokrácia iránti cinizmus. A józan emberek okosabbak annál, mintsem hogy hitelt adnának a liberális demokratikus ideákról szóló fecsegésüknek.

Az ilyen üdítő realizmusnak megvannak a maga erényei, de nem ad magyarázatot a *borzasztó sokkra*, melyet bármely józanul gondolkodó közép-európai átélt volna, ha az írek másodszor is elutasítják a bővítést, *valódi kétségeket* ébresztve a demokratikus átalakulás végső sikerét illetően.

De az írek nem árulták el Európa felvilágosodásálmát. Csatlakoztak ahhoz a nagyszámú, Jean Monnet-ig visszanyúló politikai szereplőhöz, akiknek a II. világháború tragédiája után sikerült újjáéleszteni a liberális demokrácia európai ideálját. Ezek a politikusok nem holmi csillogó szemű idealisták voltak, mégis a többségük alárendelte saját érdekeit a magasabb rendű megfontolásoknak – jelentős áldozatokat hoztak, hogy elindítsák Európát az egyesülés útján, elmélyítették a kollektív elkötelezettséget a szabadság, egyenlőség, testvériség felvilágosult eszméi iránti.

Hardin téves következtetést von le a viszonylag kis területen – Közép-Európában és a Baltikumban – lezajlott átalakulás rövid távú sikeréből. E sikerből még nem következik egyértelműen a kollektív értékek és a polgári kultúra irrelevanciája. Az következik belőle, hogy nem lehet az ilyen értékek fontosságát megállapítani anélkül, hogy számításba ne vennénk a rendszerváltó országok és a nagyobb európai politikai közösség közötti kölcsönhatásokat. A rendszerváltó országok mindegyikében voltak elkötelezett demokrata aktivisták, akiknek az EU-csatlakozás reménye nagyon nagy segítséget nyújtott politikai tevékenységükhöz. Nem kellett szembenézniük azzal a rettentő feladattal, hogy meggyőzzék szkeptikus felebarátaikat: a demokrácia önmagában érték. Egész egyszerűen kombinálni tudták ideológiai érveiket az EU-csatlakozás kézzelfogható anyagi előnyeivel. Ez a javukra billentette a helyi politikai erőviszonyokat – olyannyira, hogy Hardin feltételezheti, az értékek vonzereje teljes mértékben irreleváns az átalakulás sikere szempontjából. Azonban ha azt a kérdést tesszük fel, hogy miért tulajdonított kiemelt jelentőséget az EU annak, hogy a helyi politikai játszmát a liberális demokrácia javára billentse, rögtön újult erővel jelentkezik a politikai értékek alkotó szerepe.

3.

Hardin és Mueller szolgál néhány rossz és néhány jó hírrel. A jó hír, hogy a demokratikus kapitalizmus figyelemre méltóan erős és fennmarad, a hozzá kapcsolódó erkölcsi értékeket övező átható cinizmus ellenére is. Az ő szemszögükből ez azt jelenti, hogy a posztkommunista világ jövője biztos, fölösleges olyasmivel foglalkozni, mint a polgári kultúra fenntartására képes, elkötelezetten demokrata állampolgárok új generációjának fáradságos és bonyolult felépítése.

A rossz hír, hogy a demokratikus kapitalizmus az ő olvasatukban erkölcsileg elítélendő, ami ijesztően egybecseng a marxizmus által felrajzolt torzképpel.

Az *elkötelezett polgárság nélküli demokrácia* könnyebben elérhető, de kevésbé értékes, mint gondolnánk.

Csak egy probléma van. Hardin és Mueller nem adtak jó okot arra, hogy elfogadjuk a jó hírt, amit hoztak. Bármit jelent is az amerikai példa, semmiképpen sem tekinthető adekvát mércének a posztkommunista világ szempontjából. Ami még rosszabb, a „második világ" polgárainak túlnyomó többsége számára még nem biztos a demokratikus átalakulás. Ahol ez már megtörtént, ott a siker jelentős mértékben a nagyobb EU liberális demokratikus értékek iránti elkötelezettségének

köszönhető. Úgy tűnik, elkötelezett polgárság nélkül nem kifejezetten robusztus a demokrácia.

Ez az igazán rossz hír. A jó hír, ha van ilyen egyáltalán, hogy az elkötelezett állampolgárok által felépített demokrácia morálisan vonzó, szöges ellentétben a Hardin és Mueller professzorok által vázolt komor ingoványal.

Abban természetesen igazuk van, hogy óvatosan kell bánni az irrealisztikus elvárásokkal. Semmi esély sincs a visszatérésre az athéni demokrácia klasszikus világába, én egyébként sem akarnék Athénban élni – megölték például Szókratészt, sok más gonosz és ostoba cselekedet mellett. De egy dolog óvakodni az irreális utópiáktól, és megint más lealacsonyítani az elvárásainkat a Mueller és Hardin javasolta marxista torzképhez.

Bár az ellenkezőjét állítják, a legtöbb kortárs politika- és jogelméleti kutató mindkét szélsőséget elutasítja, és az utópia és a cinizmus közötti nagyon széles fogalmi teret vizsgálja. Nem az emberi természet átformálására törekszenek, hanem azokat a társadalmi, gazdasági és kulturális tényezőket akarják feltárni, amelyek világszerte segíteni látszanak a demokratikus rendszerek működését.[3] E tanulmányok nem nyújtanak pontosan lemásolható sémát a demokratikus átalakuláshoz. De alapot adnak az óvatos optimizmusra, feltéve – és ez nagyon lényeges kikötés –, hogy az intézményrendszer kiépítésének hosszú és nehéz időszakában a politikai elit és az átlagpolgár egyaránt hajlandó mindvégig kiállni a demokratikus értékek mellett.

Sok és komplex morális kihívással kell szembenézniük eközben a demokrata állampolgároknak. Különösen releváns probléma kötetünk főtémája, a tisztesség és a bizalom. A demokratikus átalakuláshoz igen sok szükségeltetik ezekből, mert eleinte sok állampolgárban él a kétség, hogy az új rendszer megérdemli-e elkötelezettségüket – hiszen az előző rendszer alaposan megtanította legtöbbjüknek, hogy ne higgyenek el minden hangzatos politikai kinyilatkoztatást. Mindazonáltal a legtöbb ember *hajlandó* jó állampolgárként viselkedni, ha meg tudják győzni, hogy a rendszer megérdemli a bizalmukat. A legfontosabb kihívás – melyet számos dolgozat taglal ebben a kötetben – az, hogy miként nyerje meg a rendszer a polgárok bizalmát, és hogyan tud olyan „politikai értékspirált" kialakítani, amelyben a polgárok egyre inkább elkötelezik magukat a rendszer mellett, mert az igazolja, hogy elkötelezett a méltányos és tisztességes bánásmód iránt.[4]

Okvetlenül létre kell hozni azokat az intézményeket is, amelyek képesek elhitetni az átlagemberrel, hogy a liberális demokrácia működésébe tevőlegesen bele tud szólni. Két kötetünk erre vonatkozóan is tartalmaz határozottan figyelemre méltó, innovatív javaslatokat.[5] A szerzők intellektuális energiája az elkövetkezendő években talán serkentő hatással lehet a konstruktív politikai tevékenységre.

Majd az idő megmutatja. A haladás férfiak és nők millióinak elkötelezettségét igényli majd – különösen az Európai Unión kívüli hatalmas régióban. Elkötelezett polgárság nélkül egyetlen társadalom sem képes végrehajtani a liberális demokratikus átalakulást. Az indokolatlan cinizmus ugyanúgy ártalmas illúziók forrásává válhat, mint a szertelen utópiák.

Jegyzetek

[1] Az orosz férfiak várható élettartamában tragikus csökkenés figyelhető meg a kommunizmus megszűnte óta. 1989-ben a várható élettartam 64,2 év volt, 2000-ben 59. A csökkenés a nők esetében – 74,5 évről 72,2-re – csak ezzel összehasonlítva mondható mérsékeltnek. *Forrás:* A Szovjetunió Központi Statisztikai Hivatala; Orosz Föderáció Statisztikai Hivatala. www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_e0.php.

[2] Ennek dinamikáját bővebben is kifejtem 1997-ben megjelent munkámban.

[3] Lásd például Dahl klasszikus művét (1971).

[4] Lásd Horne és Levi, Offe, Vacroux, valamint Krasztyev és Ganyev e kötetbeli írásait.

[5] Lásd különösen Susan Rose-Ackerman tanulmányát ebben a kötetben és Bo Rothstein (2005) tanulmányát. Lásd saját idevonatkozó munkáimat: Ackerman és Fishkin (2004) az állampolgári beleszólás minőségének javításáról; Ackerman és Ayres (2002) a kampányfinanszírozási reformról; Ackerman (1992) a liberális alkotmányosságról. Lásd még Ackerman és Alsott (1999) a decentralizált igazságosságról. Sokan mások is foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel, de ez itt nem az átfogó bibliográfia helye.

Hivatkozások

ACKERMAN, BRUCE, 1991; 1998. *We the People*. Cambridge MA, Harvard University Press.
1992. *The Future of Liberal Revolution*. London, Yale University Press.
1997. The Rise of World Constitutionalism. *University of Virginia Law Review*, 83: 771–97.

ACKERMAN, BRUCE AND ANNE ALSTOTT, 1999. *The Stakeholder Society*. New Haven and London, Yale University Press.

ACKERMAN, BRUCE AND IAN AYRES, 2000. *Voting with Dollars*. New Haven and London, Yale University Press.

ACKERMAN, BRUCE AND JAMES FISHKIN, 2004. *Deliberation Day*. New Haven and London, Yale University Press.

DAHL, ROBERT, 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

DJILAS, MILOVAN, 1957. *The New Class: An Analysis of the Communist System*. New York, Praeger.

ROTHSTEIN, BO, 2005. *A társadalmi bizalom és a kormány tisztessége: az ok-okozati mechanizmus*. In Kornai J., B. Rothstein és S. Rose-Ackerman (eds.), *A társadalmi bizalom megteremtése a posztszocialista átmenet időszakában*, pp. 33–49. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

Névmutató

Aberg, Martin, 210, 219
Ackerman, Bruce, 9, 17, 22, 27, 73, 79, 92, 218, 239, 241, 247
Aghion, Philippe, 137, 139
Aguilar, Paloma, 73, 74, 92, 93, 94
Alemann, Ulrich von, 113, 117
Alesina, Alberto, 71, 137, 139
Alonso-Terme, Rosa, 182, 195
Alstott, Anne, 247
Altschuler, Glenn C., 226, 235
Anheier, Helmut K., 46
Arato, Andrew, 54, 68, 201, 206, 219
Ayres, Ian, 247

Bachrach, Peter, 102, 118
Banerjee, Abhijit, 137, 139
Banfield, Edward C., 213, 219
Barahona de Brito, Alexandra, 71, 73, 74, 92, 93, 94
Barany, Zoltan, 178, 194
Baratz, Morton S., 102, 118
Bardhan, Pranab, 106, 110, 117, 118, 142, 154
Barna, Ildikó, 17, 68, 91, 194
Bates, Robert, 73, 92
Becker, Gary S., 138, 139, 142, 154
Bell, Desmond, 52, 68
Benabou, Roland, 137, 139
Bennedsen, Morten, 142, 154
Berat, Lynn, 74, 92
Berke, Richard L., 223, 235
Berle, Adolph A., 202, 203, 205, 219
Bertschi, C. Charles, 75, 85, 92
Birdzell, L. E., 232, 233, 237
Blanchard, Oliver, 142, 154
Blankenburg, Erhard, 177, 194
Blumin, Stuart M., 226, 235
Boed, Roman, 71, 82, 85, 86, 89, 93
Boesche, Roger, 234, 235
Boix, Carles, 219
Bok, Sissela, 19, 23
Boychko, Maxim, 228, 237
Brady, Henry E., 226, 234, 238
Braithwaite, Valerie A., 50, 52, 69, 93
Broder, David S., 234, 235
Brooks, Robin S., 208, 220
Brossard, Mario A., 228, 235
Brown, J. F., 91, 93
Bruni, Frank, 204, 218, 219
Brunner, Georg, 44, 46
Bruszt, Laszlo, 211, 219
Burns, Nancy, 77, 93
Burnstein, Eugene, 41, 46

Calhoun, John C., 204, 205, 219
Campbell, Angus, 230, 231, 235
Cantril, Hadley, 235, 236
Carothers, Thomas, 200, 208, 219
Carter, Stephen L., 50, 68
Chernow, Ron, 228, 236
Cohen, Jean L., 201, 206, 219
Cohen, Stanley, 73, 75, 79, 86, 93, 183, 194, 206
Cook, Karen S., 17, 50, 68, 87, 93
Cook, Linda J., 43, 45, 46
Crenson, Matthew, 102, 118
Creppell, Ingrid, 212, 219
Csepeli, György, 52, 68, 192, 194

Dahl, Robert, 247
Dahrendorf, Ralf, 207, 219
Dalager, Jon K., 226, 237
Daly, Emma, 74, 94
Darski, Jozef, 72, 93
Davoodi, Hamid, 181, 182, 195
Diener, Ed, 235, 236
Dionne, E. J., Jr., 233, 236
Djilas, Milovan, 240, 247
Doran, James, 218, 219
Durkheim, Émile, 201, 207, 220

Easterlin, Richard A., 230, 231, 233, 235, 236
Easterly, William, 181, 194
Eijffinger, Sylvester C. W., 57, 69
Ellis, Mark, 82, 84, 86, 93
Elster, Jon, 73, 90, 93
Emerson, Richard M., 50, 68
Esty, Daniel C., 43, 45
Etzioni, Amitai, 201, 220

Fischer, Stanley, 224, 236
Fish, M. Steven, 208, 220
Fishkin, James, 247
Fletcher, George P., 50, 68
Freeland, Chrystia, 176, 177, 194
Friebel, Guido, 145, 148, 150, 151, 154
Frye, Timothy, 154

Gálik, Mihály, 56, 68
Gallagher, David, 229, 236
Galligan, Denis J., 32, 33, 34, 37, 44, 45
Ganyev, Georgij, 9, 22, 175, 247
Geddes, Barbara, 171, 174
Gehlbach, Scott, 17, 148, 154
Gelb, Alan, 224, 236
Gellner, Ernest, 214, 220
Gibney, Mark, 72, 75, 93
Gibson, James L., 208, 220
Giordani, Paolo, 57, 69
Glaeser, Edward, 120, 122, 130, 139, 142, 146, 154
Goldstone, Justice Richard, 74, 93
Gonzalez-Enriquez, Carmen, 71, 72, 73, 83, 85, 92, 93, 94
Goodin, Robert E., 98, 118
Greco, Donald E., 226, 237
Greider, William, 218, 220
Greif, Avner, 92
Grødeland, Åse B., 19, 22, 23, 110, 118
Gross, Peter, 55, 69
Grossman, Gene M., 138, 139, 142, 145, 154
Grzymała-Busse, Anna, 43, 45, 91, 92, 93
Gulyás, Ágnes, 56, 69
Gupta, Sanjeev, 182, 195
Gurjev, Szergej [Guriev, Sergei], 145, 148, 150, 151, 154
Gwiazda, Andrzej, 87, 93

Haan, Jakob de, 57, 69
Hardin, Russell, 9, 17, 22, 23, 57, 64, 65, 69, 87, 91, 93, 199, 200, 201, 204, 207, 209, 212, 213, 215, 217, 220, 221, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246
Hart, H. L. A., 209, 220
Havel, Vaclav, 58, 67, 75, 84, 85, 86, 87, 92, 93, 206, 225
Havrilesky, Thomas M., 67, 69
Hayoz, Nicolas, 211, 220
Heidenheimer, Arnold J., 115, 118, 176, 194, 195
Hellman, Joel S., 9, 17, 21, 22, 23, 120, 121, 137, 138, 139, 142, 151, 152, 154, 156, 158, 165, 166, 168, 174, 208, 216, 220
Helpman, Elhanan, 137, 138, 139, 142, 145, 154
Héthy, Lajos, 38, 44, 46
Heywood, Paul, 116, 117, 118
Hibbing, John R., 223, 226, 234, 236
Hirschman, Albert O., 153, 229, 234, 236
Hislope, Robert, 224, 236
Hobbes, Thomas, 200, 209, 220
Hoffman, David E., 208, 219, 220
Hoffmann-Riem, Wolfgang, 52, 69
Holmes, Leslie, 107, 110, 111, 115, 118
Holmes, Stephen, 61, 69, 225, 236
Horne, Cynthia M., 9, 17, 21, 71, 247
Howard, Mark Morje, 40, 42, 45, 46
Hryniewicz, Janusz T., 41, 46
Hume, David, 204, 212, 233, 236
Huntington, Samuel, 73, 93
Huyse, Luc, 74, 75, 86, 93

Inglehart, Ronald, 235, 236
Isensee, Josef, 114, 116, 118

Jakovljev, Jevgenyij [Yakovlev, Evgeny], 10, 22, 121, 140, 142, 147, 150, 155
Jenkins, Robert M., 45, 46
Johnson, Haynes, 234, 235
Johnson, Simon, 154, 156, 174
Johnston, Michael, 115, 118
Jones Luong, Pauline, 21, 46, 87, 91, 93
Jones, Geraint, 21, 23, 120, 121, 137, 138, 139, 142, 151, 152, 154, 156, 174

Kant, Immanuel, 234, 236
Karatnycky, Adrian, 41, 44, 46
Karklins, Rasma, 17, 107, 115, 118
Kaufmann, Daniel, 10, 17, 21, 22, 23, 120, 121, 136, 137, 138, 139, 142, 151, 152, 154, 156, 174, 216
Keynes, John Maynard, 234, 236
Kindler, Donald, 77, 93
Kitschelt, Herbert, 92, 93
Kliamkin, Igor, 173, 174
Kornai, János, 10, 17, 19, 20, 23, 31, 43, 46, 68, 85, 91, 92, 94, 137, 153, 174, 194, 218, 221, 247
Korobov, Vladimir, 228, 237
Koshechkina, Tatyana Y., 19, 22, 23, 110, 118
Kraay, Aart, 136, 138, 139

Krasztyev, Ivan [Krastev, Ivan], 10, 17, 22, 175, 189, 195, 247
Kristol, Irving, 229, 236
Kritz, Neil, 79, 82, 83, 86, 88, 93
Krygier, Martin, 208, 220
Kurtz, Howard, 205, 220
Kuti, Éva, 43, 46

Laffont, Jean-Jacques, 142, 154
Lambert-Mogiliansky, Ariane, 150, 154
Lambsdorff, J. Graf, 112, 118, 189, 195
Langan, Richard H., 32, 33, 34, 37, 44, 45
Langer, Gary, 234, 236
Lavrov, Aleksei, 151, 154
Leff, Nathaniel, 106, 118
Legyenyeva, Alena V. [Ledeneva, Alena V.], 17, 99, 118, 207, 210, 220
Letki, Natalia, 17, 71, 79, 88, 91, 92, 93
Levi, Margaret, 17, 21, 43, 50, 51, 52, 64, 66, 69, 71, 77, 87, 91, 92, 93, 137, 247
Levi, Michael, 110, 118, 247
Levine, Michael E., 171, 174
LeVine, Victor T., 115, 118
Lindblom, Charles E., 234, 236
Lipset, Seymour Martin, 224, 236
Lipsky, Michael, 52, 69
List, Regina, 46
Litwack, John M., 151, 154
Los, Maria, 72, 86, 93
Luhmann, Nicholas, 19, 23

Machan, Tibor R., 229, 236
Magleby, David B., 224, 237
Manin, Bernard, 203, 204, 206, 220
Mansbridge, Jane, 226, 236
Mansfeldova, Zdenka, 93
Markowski, Radoslaw, 93
Marshall, Alfred, 229, 236
Maxfield, Sylvia, 57, 59, 69
McAneny, Leslie, 224, 236
McCloskey, Donald, 229, 236
McInnes, Neil, 229, 234, 236
McMillan, John, 174
Means, Gardner C., 202, 203, 205, 219, 220
Mény, Yves, 110, 115, 118
Meyer, Laurence H., 67, 69
Michels, Roberto, 204, 220
Michnik, Adam, 75, 85, 86, 87, 92, 93
Milgrom, Paul, 214, 220
Miller, Geoffrey P., 57, 69
Miller, William L., 19, 22, 23, 110, 118
Mishler, William, 20, 23
Moody-Stuart, George, 158, 174
Mookherjee, Dilip, 142, 154
Moore, David W., 224, 236
Moran, John, 73, 88, 89, 92, 93
Morgan, Edmund S., 200, 221
Motyl, Alexander, 41, 44, 46
Mueller, John, 11, 17, 22, 222, 224, 226, 230, 234, 237, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 246
Mullainathan, Sendhil, 187, 195
Murphy, Kevin, 137, 139
Murray, Charles, 233, 235, 237

Nardulli, Peter F., 226, 237
Nelken, David, 110, 118
Nelson, Michael, 233, 237
Nestor (Benjamin Rush), 203, 204, 221
Newman, Andrew, 137, 139
Nicandrou, Constance S., 32, 33, 34, 37, 44, 45
Niemi, Richard G., 226, 230, 237
North, Douglass C., 161, 174
Nozick, Robert, 216, 221
Nye, Joseph S., 97, 98, 118

O'Donnell, Guillermo, 27, 46
Offe, Claus, 11, 17, 21, 22, 77, 94, 97, 98, 113, 118, 176, 247
Olson, Mancur, 142, 154
Orenstein, Mitchell A., 43, 45, 46
Örkény, Antal, 18, 68, 91, 194

Parsons, Talcott, 201, 207, 221
Patterson, Kelly D., 224, 237
Pavarala, Vihod, 183, 189, 195
Pavlik, Petr, 54, 66, 69
Pearlstein, Steven, 228, 235
Pelzman, Sam, 142, 154
Perotti, Roberto, 137, 139
Persson, Torsten, 137, 139, 142, 155
Philp, Mark, 98, 115, 118
Pickvance, Katy, 41, 45, 46
Piketty, Tomas, 137, 140
Ponomareva, Maria, 150, 155
Popkin, Margaret, 74, 94
della Porta, Donatella, 117, 118, 176, 183, 194
Posen, Adam, 57, 69
Pradhan, Sanjay, 171, 174
Przeworski, Adam, 108, 118
Putnam, Robert D., 109, 118, 201, 206, 207, 219, 220, 221, 226, 237

Rabier, Jacques-Rene, 235, 236
Radajev, Vagyim [Radaev, Vadim], 18, 162, 163, 171, 172, 174, 201, 213, 221
Rahn, Wendy, 77, 94
Rajan, Raghuram, 137, 140
Reading, Anna, 54, 55, 56, 66, 69
Richie, Rob, 218, 221
Roberts, John, 214, 220
Robillard, Serge, 53, 69
Rodrik, Dani, 137, 139
Roeder, Philip G., 157, 174
Roland, Gerard, 153, 155
Rose, Richard, 20, 23, 99, 118, 210, 221, 224, 225, 237

Rose-Ackerman, Susan, 11, 16, 18, 19, 21, 24, 27, 28, 41, 45, 46, 68, 76, 91, 94, 99, 101, 104, 106, 109, 110, 116, 117, 118, 137, 172, 174, 176, 183, 194, 195, 211, 218, 221, 225, 227, 234, 237, 247
Rosenberg, Nathan, 232, 233, 237
Rosenthal, Jean-Laurent, 92
Roth-Arriaza, Naomi, 74, 94
Rothstein, Bo, 16, 18, 44, 45, 46, 68, 77, 91, 94, 174, 194, 221, 247
Rowe, William T., 200, 221
Rudolph, T. J., 77, 94
Rutland, Peter, 224, 237
Ryterman, Randy, 137, 171, 174

Sajó, András, 11, 18, 21, 48, 49, 60, 66, 68, 69, 91, 174, 176, 194, 195, 201, 203, 210, 211, 219, 221
Salamon, Lester M., 41, 46
Sandel, Michael J., 226, 237
de Sardan, Jean-Pierre Oliver, 177, 195
Satarov, Georgy A., 156, 173, 174
Schankerman, Mark, 137, 139, 142, 152, 154
Scheinkman, Jose, 120, 122, 139, 142, 146, 154
Schlozman, Kay Lehman, 226, 234, 238
Schmitt, Carl, 49, 69
Schumpeter, Joseph A., 234, 237
Sciolino, Elaine, 74, 94
Scitovsky, Tibor, 231, 237
Sergeyev, Victor, 208, 211, 220, 221
Shafir, Michael, 224, 237
Shain, Yossi, 74, 92
Shields, Peter, 54, 66, 69
Shiller, Robert J., 228, 237
Siskin, Szergej [Shishkin, Sergei], 172, 174
Shleifer, Andrei, 120, 122, 137, 139, 142, 146, 150, 154, 155, 158, 162, 172, 174, 182, 187, 188, 195
Shor, Boris, 41, 44, 46
Siebel, Wolfgang, 108, 114, 116, 118, 119
Sieder, Rachel, 74, 94
Sik, Endre, 189, 195
Slaughter, Anne-Marie, 56, 69
De Smaele, Hedwig, 55, 68
Smilov, Daniel M., 44, 45
Smith, Adam, 33, 44, 212, 213, 215, 216, 234, 235, 237
Smith, Bradley A., 237
Smith, Steven Rathgeb, 52, 69
Smith, Tom W., 226, 230, 237
Sokolowski, S. Wójciech, 46
Solnick, Steven, 157, 174
Sólyom, László, 44, 46
Sonin, Konstantin, 142, 150, 154, 155
Spagnolo, Giancarlo, 57, 69
Sparks, Colin, 54, 55, 56, 66, 69
Stark, David, 211, 219
Stein, Herbert, 202, 221
Stigler, George J., 142, 155, 229, 237
Stiglitz, Joseph E., 181, 195
Stinchcombe, Arthur L., 90, 94, 216, 221
Stoker, Laura, 77, 93
Stokes, Susan C., 76, 94, 217, 221
Strauss, Peter L., 66, 70
Sullivan, Kevin, 230, 237
Sustrova, Petruska, 84, 94
Sutherland, Douglas, 151, 154
Székelyi, Mária, 18, 68, 194
Szilágyi, Ákos, 188, 195
Szlinko, Irina [Slinko, Irina], 11, 22, 121, 139, 140, 142, 147, 150, 155
Sztompka, Piotr, 18, 91, 94, 208, 221

Tabellini, Guide, 137, 139
Tanzi, Vito, 181, 182, 195
Theiss-Morse, Elizabeth, 223, 226, 234, 236
Theobald, Robin, 110, 119
Tirole, Jean, 142, 154
Tocqueville, Alexis de, 201, 221, 234, 235, 238
Toepler, Stefan, 46
Toka, Gabor, 93
Tomiuc, Eugen, 84, 91, 94
Toner, Robin, 238
Treisman, Daniel S., 150, 155, 162, 172, 174
Tworzecki, Hubert, 83, 91, 92, 94
Tyler, Tom R., 77, 94

Vachudova, Milada Anna, 43, 46
Vacroux, Alexandra, 11, 18, 22, 156, 218, 247
Vagts, Detlev F., 49, 70
Vannucci, Alberto, 176, 183, 195
Varese, Federico, 18, 104, 119
Veenhoven, Ruut, 235, 238
Verba, Sidney, 226, 234, 238
Vishny, Robert, 137, 139, 158, 174, 182, 195
Volkov, Vagyim [Volkov, Vadim], 18, 172, 174, 201, 221

Walzer, Michael, 49, 70
Weingast, Barry, 91, 92
Weschler, Lawrence, 85, 86, 87, 94
Wieczorkowska, Grazyna, 41, 46
Williamson, Jeffrey, 137, 139
Wilson, Richard A., 74, 94
Woodruff, Christopher, 18, 174
Wygański, Jakub, 41, 47

Zingales, Luigi, 137, 140
Zsuravszkaja, Jekatyerina [Zhuravskaya, Ekaterina], 12, 18, 22, 121, 140, 141, 142, 147, 150, 154, 155

Tárgymutató

adózás
  orosz régiókban 22, 122, 130, 242
alkotmány
  Egyesült Államokban 200, 205, 207, 214
  Kelet-Európában 57, 58, 90, 101, 217
  Lengyelországban 30, 32–34, 58, 67
  Magyarországon 35
Alkotmánybíróság
  és átvilágítás 21, 71–84, 86–91
  Lengyelországban 30, 34–35, 54, 65, 67, 83
  Magyarországon 30–32, 35–37, 39, 44, 65, 67
  Németországban 114
állam foglyul ejtése/elfoglalása/befolyásolása 21, 95, 121, 141–153, 158, 170
állami adminisztráció
  és hatékony korrupcióellenes politika 104, 107, 178
államigazgatási eljárás
  Lengyelországban 30, 32, 34
  Magyarországon 35–36, 39
állampolgár
  elkötelezett 242, 245
átláthatóság
  kormányé 32, 77
  korrupció és ~ hiánya 55, 102, 114
átmenet
  demokráciába 183, 197, 199
  Kelet-Európában 60, 65–66, 125, 199–201, 206–217, 219, 224
átvilágítás
  alternatívái 21, 74, 90
  ciklikussága 79, 81
  erkölcsi szempontok 75, 87
  és az időtényező 80, 84
  kulcsszereplők 78, 89
  nemzetközi intézmények 78
  és politikai ciklusok 81
  és társadalmi támogatottsága 43, 81, 87–89
  törvények 71–73, 78–90
becsületesség
  bíróságoké 129–130

BEEPS (Business Environment and Enteprise Performance Survey) 121, 123–124, 130, 132, 134, 137–138, 140, 142, 152–153
befolyásolás egyenlőtlensége
  átmeneti gazdaságokban 121, 125, 127, 136, 138, 153
  és a politikai intézmények 64, 136
  és az állami intézmények bomlasztása 122, 126, 130–131, 141, 144
  hatása a cégek teljesítményére 130, 152, 190
  mérése: politikai és gazdasági 151
  országszinten 125–129, 131–134
  vállalati szinten 121–122, 125, 129, 131–132
bíróságok
  bomlasztása 107, 129, 134
  és az üzleti világ 108, 133
  hatása az egyenlőtlenségre 122, 127–129, 131–132, 138
bizalmatlanság
  kormányban 48, 51–52, 65, 73, 77, 87, 222
bizalom
  átvilágítás hatása a ~építésben általános 64, 73

és semleges intézmények 20–21, 48–52, 63–66
kormány iránti 48, 50, 65, 81, 86, 226
korrupt ügyletekben 103, 112, 182
boldogság
és gazdasági növekedés és gazdagság közti kapcsolat 229, 232, 234–235
személyes megítélése 230–231, 234–235, 240
Bulgária
2001-es parlamenti választások 178
korrupció hatása a választókra 115, 181
korrupció közmegítélése 176–181, 184–186, 190–192, 194
korrupcióellenes kampányok 175–181, 184–186, 188–190, 193–194
media spin hatása 187–188
bürokrácia/bürokraták
formális/informális szabályok 160–161, 164–166
reformellenessége 160, 170

cégek/vállalatok
és a bíróságok 122, 127–130, 133–134, 138
kedvezményes elbánás az orosz régiókban 22, 121, 143–146, 148–152, 154, 159
kedvezményes elbánás hatása a teljesítményükre 121, 123, 130, 132–134, 142, 144, 152
mint az állam foglyul ejtői 121, 138, 145, 158
cinizmus
Egyesült Államokban 109, 111, 222, 225–226, 241
Kelet-Európában 40, 99, 107, 224–226, 241
civil társadalom
és társadalmi rend 200–201, 206
részvétele a szabályozásban 21, 35–37, 42, 168, 201, 206
Csehszlovákia 53, 82, 88, 208
Cseh Köztársaság 43, 72, 75, 79, 83–86, 91, 125

demokrácia
amerikai 200, 205, 225
idealizálása 28, 226
iránti apátia 81, 225, 226
iránti attitűdök 107, 222–223, 225
legitimitása 50, 64, 109, 241
liberális 63, 101, 107, 199–200, 206–208, 226, 240, 242, 244–246
működése 21, 27, 64, 223, 232, 246
parlamenti 28
vállalati 199, 201, 206, 241
demokratikus konszolidáció 13, 21–22, 29, 80
depolitizálás
közintézményeké 52, 58
médiáé 53, 56
döntéshozatal
kormányzati 21, 29, 42, 105

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) 123, 138–139, 141, 153
egészségügyi ellátás, Oroszország
decentralizálása 150, 160
elszámoltathatóság
hiánya 55, 57, 62, 66
kormányé 28–29, 31–32, 98, 106, 137
érdekcsoportok 21, 50, 60, 121, 142, 175, 223, 239
érdekkonfliktusok 97, 161, 201, 207, 227
erkölcsi normák 65, 87, 97–98, 111, 158, 177, 201, 210, 245
Európai Unió
az átvilágításról 79, 90
csatlakozási folyamat 20, 27, 59–61, 181, 242
ír referendum 244

gazdasági liberalizmus 121, 206, 212, 215
gazdasági növekedés
egyenlőtlenség hatása a ~re 120, 122, 137, 142
hatása a korrupcióra 106, 132–133, 182
gazdaságpolitika
bal- és jobboldali dimenziói 200, 217
és átvilágítás 87–88
kelet-európai pártoké 58–59, 200, 217
Global Competitiveness Survey 136
gyógyszerpiac, Oroszország
decentralizálása 157, 162–163, 167
elosztás intézményei 163
helyi/regionális szabályozása 163–164

haveri kedvezményezés 97, 121–122, 124–125, 127–134, 136–138
Helsinki Watch 78

igazságosság 71, 74, 85, 90, 192, 239, 247
ILO (International Labour Organization) 78, 86
intézmények bomlasztása/gyengítése
haveri kedvezményezés hatása az ~ra 130
intézmények
egyenlőtlenség hatása az ~re 120–122, 126, 130–131, 134, 136, 146
semleges 20–21, 48–52, 62–66
intézményi elszigeteltség 50, 80
intézményi reformok 23, 28, 141, 162

járadékvadászat 22, 103, 149–150, 153, 165–166, 169, 172, 211, 219
jog
alkalmazása 19, 22, 29, 32, 34–36, 40, 55, 78, 138, 145
bomlasztása 19
kedvezményes elbánás és regionális jog Oroszországban 137, 142–145

kapitalizmus
és reform 162
iránti attitűdök 222, 228
demokratikus 241, 245
működése 232
Kína 14, 102, 200, 208, 213

kollaboráció/együttműködés
aktív vs. passzív 72, 74, 77, 79, 84–87, 92
titkosrendőrséggel 75, 82–83, 85–89
kormány
demokratikus képviseleti 201, 203, 228
erős 213; gyenge 106, 213, 217
harca a korrupció ellen 107–109, 111–112, 160, 181, 184, 188, 193–194
mint szavazatmaximáló 57, 81, 175, 180
korrupció
bürokráciáé 134, 157, 164, 170
elleni küzdelem 107–109, 112, 168, 178, 181, 184, 188, 193
és a befolyás egyenlőtlensége 122, 132–133
és elitek és nem elitek 100, 109–110, 183, 190–192, 194, 240
fejlett demokráciákban 106–107, 109, 225
gazdasági hatásai 99, 105–106, 109, 181–182, 187, 189–190
káros hatásai 87, 105–107, 183
mérése: politikai 178–179, 185, 189
mint választási téma 100, 107–108, 114, 175–178, 180, 183–184, 190, 193
posztszocialista társadalmakban 156
reformellenessége 11, 110, 167, 227
tipológiája 97, 101
korrupcióellenes kampány/politika
és újraválasztás 175–177, 180, 193, 240
gazdasági szempontok 106, 169, 175, 181–182
hatékonyságának megítélése 107, 185, 188–190
média szerepe/media spin 111, 186–187
politikai szempontok 106, 169, 175, 177–178, 181, 185, 193–194
posztszocialista országokban 111, 175–176, 178, 180–181, 183, 185, 193, 224
stratégiák 97, 109, 175, 177, 182, 189
központi bankok
alkotmányos függetlenségük 57–58
Kelet-Európában 21, 32, 51, 58–60, 62, 66
mint független intézmények 48, 57–60, 62
közszereplők/közhivatalnokok
orosz régiókban 166, 169–170, 211

legitimitás
demokratikus 50, 241
elvesztése 77
kormányé 20–21, 75
Lengyelország
Közigazgatási eljárási törvény 32
Közigazgatási törvényalkotmány 31, 44
Alkotmánybíróság 30–32, 34–35, 54
Törvény a közérdekű információkhoz való hozzáférésről 33, 44, 66
Törvény a szabad informálódásról 34, 41, 54
liberális individualizmus 212, 239

Magyarország
Jogalkotásról szóló törvény 36–37, 40
Törvény a környezet védelmének általános szabályairól 35, 37
műsorszórás szabályozása 54
átvilágítási törvények 72–73, 78–84, 90, 92
marxisták/marxizmus 85, 235, 239–240, 245–246
média
depolitizálása 52–53, 56, 67
engedélyezése 31, 55
kereskedelmi 55–56, 60, 62
szerepe a korrupcióellenes kampányokban 106, 138, 186–188
szerepe a választásokban 60, 78, 242
megbízhatóság
államé 81, 87
hiánya 104
információé 210
politikusoké 19, 112, 225
semleges intézményeké 51, 63–64
megvesztegetés 97, 100–105, 111, 113–115, 117, 121–122, 130, 132–133, 157, 159–160, 169, 179, 189, 193–194
műsorszórás
liberalizálása 52–53
licencek kiadása 53–55, 62
szabályozás hatékonysága 52–53, 56
szabályozó testületei 52
szabályozó testületeinek kinevezése 53–54

NGO-k (nongovernmental organizations) 45, 47

oligarchák 22, 141, 153, 172, 176, 204, 220
Oroszország
adóbeszedés a régiókban 150
az állam foglyul ejtésének mérése 142, 144
átmenet 156–158, 201, 242
az állam foglyul ejtése és a szociális kiadások 150–151
az állam foglyul ejtésének hatása vállalati/regionális szinten 151, 171
hitel/részvény csere 165, 167, 172, 176
járadékhajhászás 150, 153, 164–166, 169, 172
Jelcin-éra 156, 167, 169, 172, 176
kedvezményes elbánás, cégeké 137, 145, 148, 150–152, 154
műsorszórás szabályozása 52–54
oligarchák 141, 172
szabályozó testületek 160, 169

pártosság 21, 27, 29, 49, 51–52, 61–62, 64–66, 68, 206, 223
pártrendszerek
Egyesült Államokban 200
Kelet-Európában 48, 79
piacgazdaság 57, 60, 68, 121, 158, 162, 165, 192–194, 199, 210–213, 224, 241

politikai pártok
és civil társadalom 21, 29, 38, 41, 55, 60, 89, 208, 211
és kampányfinanszírozás 55, 108, 113–114, 202, 247
és korrupció 100–102, 104–105, 176
privatizáció 12, 51–52, 55, 88, 102, 105, 110, 116, 156, 163, 167–168, 171–172, 187, 190, 201, 208, 216, 224
professzionalizmus
független szakértői testületeké 28, 51, 64

racionális választás elmélete 212, 240

szabályozás
és korrupció 115, 159
Lengyelországban 31–34, 41–42
Magyarországon 31, 36, 38, 42, 44–45
Oroszországban 121, 123, 142, 144–145, 148–149, 151, 157, 159, 163–165, 170–173
Szlovákia 54, 58, 66, 82, 88, 91, 243
Szlovénia 43, 58, 125
szocialista örökség
Magyarországon és Lengyelországban 30–31
Szovjetunió 9, 13, 20, 156–157, 163, 169, 207, 210, 243, 247

társadalmi normák 87, 99, 101, 105, 111, 115, 141, 210–211, 241
társadalmi részvétel
döntéshozatalban 21, 29–30, 36, 40, 49, 166
konszolidálódó demokráciákban 27, 29, 43, 67, 107
társadalmi tőke 13, 182, 206, 216
TI (Transparency International)
korrupcióindex 97, 103–104, 109, 111, 116, 119, 144, 178, 189
titkosszolgálati dokumentumok 72, 75, 77, 82, 86, 89
tulajdonjogok 98, 122, 127, 129, 134, 138, 141, 142, 174, 181, 202, 221

választások
és korrupció 107, 177, 183–184
választók 57, 78–80, 90, 100, 108, 110, 114, 117, 142, 176–177, 181, 199–201, 204–205, 217, 223–224, 227, 232, 240, 244
választott tisztségviselők/hivatalnokok
hivatallal való visszaélése 63, 98, 158, 205

World Bank 10, 17–18, 23, 40, 47, 118, 138–140, 154, 174–175, 178, 181–182, 194–195

Aki Kelet-Európában vagy az egykori Szovjetunió valamelyik utódállamában él, vagy hosszabb időre odalátogat, az érzékeli: a tisztességtelenség és bizalmatlanság problémái állandóan benne vannak a levegőben. Mindennap szóba kerülnek a sajtóban vagy a televízióban, beszélnek e témákról az emberek otthon, a munkahelyen vagy barátaik körében. A tisztesség és bizalom tudományos vizsgálata széles körben folyik szerte a világon, és sokféle kérdést ölel fel. A Collegium Budapest „Tisztesség és bizalom: elmélet és gyakorlat a posztszocialista átmenet fényében" projektje arra vállalkozott, hogy e sokfelé ágazó munkát több vonatkozásban is integrálja, és levonjon néhány következtetést a rendszerváltó országok számára.

A vizsgálatok két nagy téma körül csoportosulnak. Az egyik a *bizalom* jelenségét próbálja megérteni. Mi segíti és mi hátráltatja kialakulását? Milyen kedvező vagy kedvezőtlen hatásokkal jár a különböző irányokban megnyilvánuló bizalom? Milyen összefüggésben áll a demokratikus konszolidációval? A másik kutatási irány a *tisztességtelen viselkedést,* annak *intézményi* gyökereit, valamint a *tisztességesség* elterjesztésével kapcsolatos problémákat vizsgálja. Számos szerző tanulmányozta a tisztességtelenség különböző megnyilvánulásait, a korrupciót, az összeférhetetlenséget, az üzletfelek vagy az állam becsapását, vagy más tulajdonának elorzását, de vizsgálataik nem kapcsolódtak a bizalom problémáinak kutatásához. A Collegium Budapest projektje összehozta e két kutatási irány néhány reprezentáns képviselőjét, és gondolatébresztő eszmecserére késztette őket. Csak néhányat említünk a vizsgált problémák közül: a nyilvánosság és átláthatóság szerepe, a kormányzati hitelesség, az állam foglyul ejtése, az illegális szervezeteken (például a maffián) belüli bizalom és annak bizalomromboló hatása a szervezeten kívül.

A munkát *nemzetközi* csoport végezte. Mintegy ötven kutató vett részt benne, tizenhét „nyugati" és „keleti" országból. Jöttek kutatók Bulgáriából, az Egyesült Államokból, Nagy-Britanniából, Franciaországból, Kanadából, Kínából, Lengyelországból, Magyarországról, Mexikóból, Németországból, Norvégiából, Olaszországból, Oroszországból, Romániából, Svájcból, Svédországból és Törökországból.

Interdiszciplináris kutatás folyt. A következő diszciplínák művelői működtek közre: politológia, közgazdaság-tudomány, szociológia, jogtudomány, antropológia és politikai filozófia.

A projekt eredményeképpen számos publikáció készült el. A termés legjavát ebben a két kötetben tesszük közzé.

KORNAI JÁNOS

Raktári szám: 42628
A két kötet ára együtt 6000 Ft
9 789631 955668